CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL

Cuarto Informe

Enero de 2013 - Mayo de 2014

Subsecretaría de
Previsión Social

Consejo Consultivo Previsional

Informe Anual

Diseñado e impreso en Chile

Subsecretaría de Previsión Social
Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Miembros del Consejo Consultivo Previsional

Carlos Díaz Vergara, Presidente

Ingeniero Comercial, con mención en Economía de la P. Universidad Católica de Chile; Master of Arts de la Universidad de California, Los Ángeles, EE.UU.

En la actualidad es Director y Profesor de la Escuela de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la P. Universidad Católica de Chile. Fue decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de los Andes. Es miembro de la Comisión Clasificadora de Riesgos, Director de Telefónica Chile S.A. y Director de ENAP. Ha realizado investigaciones y publicaciones en las áreas de economía previsional, modalidades de pensión, organización industrial y estrategia de negocios. Ha sido consultor de diversas empresas y organismos internacionales. Actualmente es miembro de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Es miembro del Consejo Consultivo Previsional desde el 10 de junio de 2010.

David Bravo Urrutia, Consejero

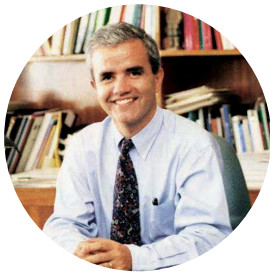
Ingeniero Comercial de la Universidad Católica de Chile. Master en Economía de la Universidad de Harvard. Profesor Asociado del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile. Director del Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC. Fundador y Director hasta 2013 del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. Investigador afiliado al Population Studies Center, University of Pennsylvania y al Early Childhood Interventions Network, University of Chicago. En 2006 fue miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Es autor de numerosos trabajos académicos en las áreas de mercado del trabajo, educación, desigualdad, evaluación de impacto y seguridad social. Actualmente es Presidente de la Comisión Asesora Presidencial sobre Sistema de Pensiones. Es miembro del Consejo Consultivo Previsional desde el 25 de mayo de 2009.

Mónica Titze Menzel, Consejera

Ingeniera Civil Industrial de la Universidad de Chile. Ejerce como consultora independiente en materias de previsión social. Fue Jefa de la División de Estudios y Jefa de la División de Prestación de Seguros de la Superintendencia de AFP. Se ha desempeñado como Profesora del curso de Administración de Ahorro Previsional en la Universidad Adolfo Ibáñez. Ha realizado asesorías a congresistas chilenos en diversas materias previsionales y consultorías para Bolivia, Paraguay, Uruguay, Ecuador y Eslovaquia. Es miembro del Consejo Consultivo Previsional desde el 25 de mayo de 2009.

Andras Uthoff Botka, Consejero

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Master y Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Ha sido asesor regional de la OIT (PRELAC) y de la CEPAL. Se ha desempeñado como asesor de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile y como consultor del PNUD, de la ASISS, de la GTZ y del Banco Mundial. Fue miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Ha ejercido como coordinador del Proyecto de Diagnóstico y Perspectivas de Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina y como oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Ha realizado contribuciones a libros institucionales y artículos en revistas especializadas sobre: movimiento de capitales y política macroeconómica; reformas a la seguridad social en pensiones y salud; pobreza, empleo y población; ahorro e inversión; desarrollo financiero; mercado del trabajo e inflación. Actualmente es miembro de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Es miembro del Consejo Consultivo Previsional desde el 25 de mayo de 2009.



Ricardo Paredes Molina, Consejero

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Ph.D. en Economía de la Universidad de California, Los Ángeles. Fue Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. Desde el año 2003 es Profesor Titular Asociado de la Escuela de Ingeniería de la Universidad Católica de Chile. Entre 1990 y 1994 integró la Comisión Preventiva Central Antimonopolios. En 2011 fue Presidente de la Comisión de Financiamiento para la Educación Superior. Ha sido consultor del BID, Banco Mundial y de diversos gobiernos y empresas privadas. Ha publicado más de 40 artículos en revistas indexadas y tres libros. Actualmente es miembro de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Es miembro del Consejo Consultivo Previsional desde el 30 de octubre de 2012.

Índice

PRESENTACIÓN

El Consejo Consultivo Previsional fue creado por la Ley 20.255 que dio inicio a la Reforma Previsional y su función es asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias. Como señala la ley, el Consejo debe:

i. Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones legales de los parámetros del Sistema de Pensiones Solidarias.
ii. Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones a los reglamentos que se emitan sobre esta materia.
iii. Asesorar acerca de los métodos, criterios y parámetros generales que incidan en el otorgamiento, revisión, suspensión y extinción de los beneficios contenidos en los reglamentos a que se refiere el numeral precedente.
iv. Evacuar un informe anual, que será remitido a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, y al Congreso Nacional, que contenga su opinión acerca del funcionamiento de la normativa a que se refieren los numerales precedentes.
v. Dentro del plazo fijado en el Reglamento, el Consejo debe emitir una opinión fundada sobre los impactos en el mercado laboral y los incentivos al ahorro, y los efectos fiscales producidos por las modificaciones de normativas y por cualquier materia relativa al Sistema de Pensiones Solidarias en que los ministros pidan su parecer.

El Consejo Consultivo se constituyó en mayo del 2009 y está conformado por cinco miembros que son nombrados por el Presidente de la República, cuatro de los cuales deben ser ratificados por el Senado.

Por acuerdo de sus miembros, el Consejo funciona regularmente en sesiones quincenales y realiza sesiones adicionales en caso de que sea necesario. Su sede es la Subsecretaría de Previsión Social, organismo a través del cual el Consejo se financia y obtiene apoyo logístico.
En respuesta al mandato que tiene el Consejo de evacuar un informe que contenga su opinión acerca del funcionamiento de la normativa asociada al Sistema de Pensiones Solidarias, a continuación se presenta el Informe Anual 2013, que abarca información hasta 2014.

El Secretario Técnico del Consejo fue Francisco Leiva Silva hasta octubre de 2013, en noviembre asumió como Secretaria Técnica Margarita Peña Ramírez y en junio de 2014 Magaly Parada Aguayo. Las sesiones y acuerdos del Consejo se transcriben en actas de dominio público, que pueden consultarse en la página web del organismo:
www.consejoprevisional.cl

INFORMES DEL CONSEJO

Durante el período comprendido entre el año 2013 y junio de 2014 se enviaron los siguientes informes:

1) "Ajuste denominador del factor F de la fórmula matemática de cálculo del Puntaje de Focalización Previsional".

   El 26 de abril de 2013 se envió respuesta al Oficio N°015155 respecto de la actualización del denominador del factor F de la fórmula matemática del cálculo de Puntaje de Focalización Previsional con los datos de la encuesta CASEN 2011.

   El Consejo Consultivo Previsional, recibido el oficio en referencia, escuchada la presentación realizada el día 26 de abril por la Subsecretaría de Previsión Social y la Dirección de Presupuestos, concuerda con modificar en la Resolución Exenta 155 de 2010 lo siguiente:

   Sustituir en el componente F el guarismo "161.437" por "183.724". Se entiende por el componente F el Factor de Transformación Monótona a que se refiere el Instrumento Técnico de Focalización (ITF).

   Incorporar la expresión propuesta relativa a la actualización, que señala: "Este último valor, que se obtiene a partir de la encuesta CASEN 2011 sin ajuste, cuyos valores se encuentran en moneda corriente del período de encuestaje, se reajustará anualmente de acuerdo a la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor, determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas, en la oportunidad y condiciones que establezca una norma de carácter general de la Superintendencia de Pensiones. El primer reajuste se realizará en el año 2013".

2) El 6 de marzo de 2014 se recibió el Oficio N°0057, enviado de manera conjunta por el Ministro de Hacienda y el Ministro del Trabajo y Previsión Social, en que se solicita al Consejo emitir su opinión respecto del Proyecto que incorpora a los pensionados de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y de la Dirección de Previsión de Carabineros (DIPRECA) al Aporte Previsional Solidario de Vejez y al Aporte Previsional Solidario de Invalidez de la Ley N°20.255 de Reforma Previsional.

   El Proyecto de Ley, Mensaje N°431-361, proponía modificar el artículo 33 de la Ley 20.255, mediante la incorporación de reglas que permitieran la aplicación del Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez al sector pasivo de las Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública y Gendarmería de Chile.

   Finalmente este Proyecto de Ley no fue incorporado en la agenda legislativa y por tanto no se requirió la opinión del Consejo.

En el Capítulo I se presenta el Balance Estadístico del Sistema de Pensiones Solidarias, que informa el número de beneficios pagados durante el año 2008 y hasta diciembre del 2013 y el gasto asociado a cada uno de los beneficios, cifras que se comparan con la proyección realizada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en el año 2008.

Durante el mes de diciembre de 2013, el Sistema pagó 1.228.908 beneficios con aporte estatal. El 47,8% (587.550) de éstos correspondió a Pensiones Básicas Solidarias (PBS) y el 52,2% (641.358) correspondió a Aportes Previsionales Solidarios (APS). Conforme a la lógica del diseño del Sistema, en que todos los que han cotizado alguna vez tienen derecho a pensión, el número de beneficiarios de PBS sigue disminuyendo y el número de APS aumentando. Para el año 2013 se estima que el gasto corresponde al 0,7% del PIB, igual que el estimado para el año 2012 y 7,4% inferior al proyectado por DIPRES el año 2008.

En el Capítulo II se presenta un resumen del estudio que encargaron el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones al Instituto de Sociología y al Centro de Geriatría y Gerontología UC con la finalidad de contar con un diagnóstico detallado de la situación del mercado laboral para las personas de 55 años y más, es decir, en edad o próximas a la edad de jubilar.

De este estudio se pueden deducir elementos para el diseño de política. Algunos de éstos son: a) las edades legales de jubilación no marcan un hito en la edad efectiva de retiro laboral de hombres y mujeres, presentándose una importante dispersión en torno a las primeras; b) la salud deteriorada es un determinante importante en la decisión de retiro; c) mientras mayor es el nivel de educación más se posterga la edad de retiro; d) el cuidado de enfermos no aparece como un factor correlacionado con el retiro entre los mayores de 55 años.

En el Capítulo III se analiza el estado actual de los sistemas de pensiones en el mundo, y la importancia que la forma como se diseña el financiamiento de las pensiones tiene para hacer frente a los desafíos que surgen como consecuencia del rápido envejecimiento de la población y del incremento en las expectativas de vida. Estos cambios se manifiestan en importantes modificaciones en la estructura de edades que inciden en la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de reparto. Pero también se traduce en aumentos de la esperanza de vida de las cohortes que llegan a las edades legales de retiro, afectando las pensiones de los sistemas de capitalización en cuentas individuales.

No existen sistemas de pensiones totalmente inmunes a los efectos del envejecimiento y del aumento en las expectativas de vida. Tampoco son inmunes a los efectos de los ciclos económicos y financieros a lo largo de los cuales deben operar, los cuales inciden sobre la capacidad de sus afiliados para disponer de empleos e ingresos permanentes para aportar a los sistemas contributivos, y de los administradores de reservas técnicas y fondos de pensiones, para aumentar el valor real de los fondos acumulados.

El Sistema de Pensiones chileno ha diseñado un mecanismo integral de financiamiento que combina recursos contributivos en un pilar de capitalización en cuentas individuales, y no contributivos en un pilar solidario de garantías mínimas. Sin embargo, su diseño

como sistema mixto no escapa a las tendencias que se observan en otros sistemas en el mundo. Su diseño debe enfrentar los desafíos del envejecimiento, incremento en las expectativas de vida, la precariedad del empleo, la variabilidad de los retornos de las inversiones financieras, y la necesidad de disponer de recursos fiscales para realizar transferencias monetarias. La Reforma de 2008 significó un importante avance hacia los nuevos paradigmas de los sistemas de pensiones. Como aquel de lograr mezclar financiamiento contributivo y no contributivo, para dar prestaciones dignas complementando y no sustituyendo aquellas que resultan del trabajo y el ahorro de los afiliados. Resta por dimensionar cada uno de estos pilares para integrarlos en forma eficiente para el logro de un sistema más inclusivo, que mejore la calidad de las pensiones y restablezca la credibilidad de la ciudadanía ya sea ajustando sus expectativas, minimizando las decisiones que debe tomar el afiliado o facilitando que lo haga en forma informada.

En el Capítulo IV se analiza el comportamiento que han tenido los trabajadores independientes ante la Ley Nº20.255, promulgada el 2008, que estableció un plazo para que una parte de los trabajadores independientes cotice obligatoriamente a partir del 2015. Entre los años 2012 y 2014 la cotización es voluntaria.

Actualmente se estima que un 37 por ciento de los ocupados no cotiza; lo que corresponde a aproximadamente 1,8 millones de trabajadores. Por otra parte, el número de independientes que según el Servicio de Impuestos Internos se encontraba afecto a pago de cotizaciones de acuerdo a esta ley es de 973 mil personas. De éstos, en el 2013 cotizaron voluntariamente el 34%, lo que representa el 17% de los ocupados que no cotizan.

Considerando que una gran mayoría no está cotizando en estos tres primeros años en que ello es voluntario, la obligatoriedad de cotizar a partir del año 2015 se traducirá en que las devoluciones de las retenciones (10% de las rentas brutas del año) que acostumbran recibir quienes emiten boletas de honorarios, no se harán. Por ello, es posible anticipar que: a) se presentarán demandas por una nueva transición; b) lo anterior se verá acentuado cuando el 2018 sea obligatorio cotizar para salud y c) como la retención del 10% que afecta a las boletas de honorarios no es suficiente para cubrir la totalidad de las cotizaciones previsionales, se generarán deudas previsionales difíciles de cobrar.

Como la reliquidación que realiza Impuestos Internos se hace en abril de forma retroactiva, se produce un problema con el seguro de accidentes del trabajo por cuanto la ley exige que el pago de este seguro sea realizado mensualmente para dar la debida cobertura. El hecho que se le cobre de una sola vez retroactivamente no le da derecho al seguro. Esto significa que la persona termine pagando por un seguro que no puede usar.

En el Capítulo V se presenta una breve nota técnica cuyo objetivo es llamar la atención sobre el hecho que el Sistema de Pensiones Solidarias provoca, como un efecto colateral no deseado, un desincentivo a postergar la edad de jubilación más allá de los 65 años para los hombres y de los 60 años en el caso de las mujeres. El problema surge como consecuencia de que si la persona posterga su edad de jubilación tendrá una mayor pensión autofinanciada pero, como consecuencia de ello, un menor Aporte Previsional Solidario. Si bien al retrasar la edad de jubilación se incrementa la pensión autofinanciada, se reduce también el costo final del beneficio y, por lo tanto, la pensión total se incrementa en un monto menor que el aumento de la pensión auto financiada.

Por las consecuencias que este desincentivo pudiera tener sobre el monto de las pensiones, se considera que sería conveniente corregir este efecto no deseado y para ello en el Informe se proponen dos alternativas de solución.

CAPÍTULO I
Balance Estadístico del Sistema de Pensiones Solidarias (2008-2013)

Como parte del monitoreo del funcionamiento del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) este capítulo presenta el número de beneficios pagados y el gasto correspondiente entre los años 2008 y 2013. Cifras que se comparan con las distintas proyecciones realizadas por la Dirección de Presupuestos.

Durante el mes de diciembre de 2013, el Sistema pagó 1.228.908 beneficios con aporte estatal. El 47,8% (587.550) de éstos correspondió a Pensiones Básicas Solidarias (PBS) y el 52,2% (641.358) correspondió a Aportes Previsionales Solidarios (APS). Conforme a la lógica del diseño del Sistema, el número de beneficiarios de PBS sigue disminuyendo y el número de APS aumentando.

Beneficios por concepto de pensión básica solidaria

El número de Pensiones Básicas Solidarias está disminuyendo paulatinamente por el natural aumento del número de Aportes Previsionales Solidarios.

Las PBS se comenzaron a pagar en el mismo mes de inicio del Sistema de Pensiones Solidarias (julio de 2008), ya que las personas que recibían Pensión Asistencial (PASIS) automáticamente adquirieron el derecho a PBS de Vejez o Invalidez, según fuera el caso.

De esta forma, la aplicación del Sistema de Pensiones Solidarias se inicia en julio de 2008 con el pago de 552.896 PBS. A partir desde esa fecha se ve que el número de PBS se fue incrementando hasta mediados de 2010 y luego ha ido disminuyendo paulatinamente.

Los incrementos en el número de PBS pagadas registrados hasta el año 2010 se explican por la incorporación de un número importante de personas mayores de 65 años de edad e inválidos que, como no cumplían con la condición de ser carentes de recursos, no tenían derecho a pensión antes de la implementación del Sistema de Pensiones Solidarias; y por el aumento sostenido en la cobertura del Sistema.

En los últimos años el número de PBS bajó como consecuencia de que fallecen más personas con PBS respecto al número que se va incorporando. A diciembre de 2013 estos beneficios se incrementaron en 34.654, hasta pagar 587.550 PBS, de las cuales 400.768 corresponden a PBS de Vejez y 186.782 corresponden a PBS de Invalidez.

A futuro, la mayoría de las personas debería tener alguna cotización en el sistema AFP, por lo que cabe esperar que se vaya reduciendo cada vez más el número de nuevos beneficiarios de PBS y vaya aumentando el número de beneficiarios de APS. Esto ocurrirá en particular para las mujeres con hijos y sin cotizaciones, dado que el Bono por Hijo las hará beneficiarias de APS en lugar de PBS. Así, la disminución del número de beneficiarios de PBS no es un problema del Sistema sino que un traspaso natural de beneficios desde PBS a APS.

Evolución del aporte previsional solidario

El número de Aportes Previsionales Solidarios sigue aumentando sostenidamente.

Los APS de Vejez demoraron más en otorgarse, ya que hasta junio de 2009 solo se podía acceder al APS si la pensión autofinanciada era inferior a $70.000 (valor que correspondía a la Pensión Máxima con Aporte Previsional Solidario, PMAS) y si se era parte de un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de la población.

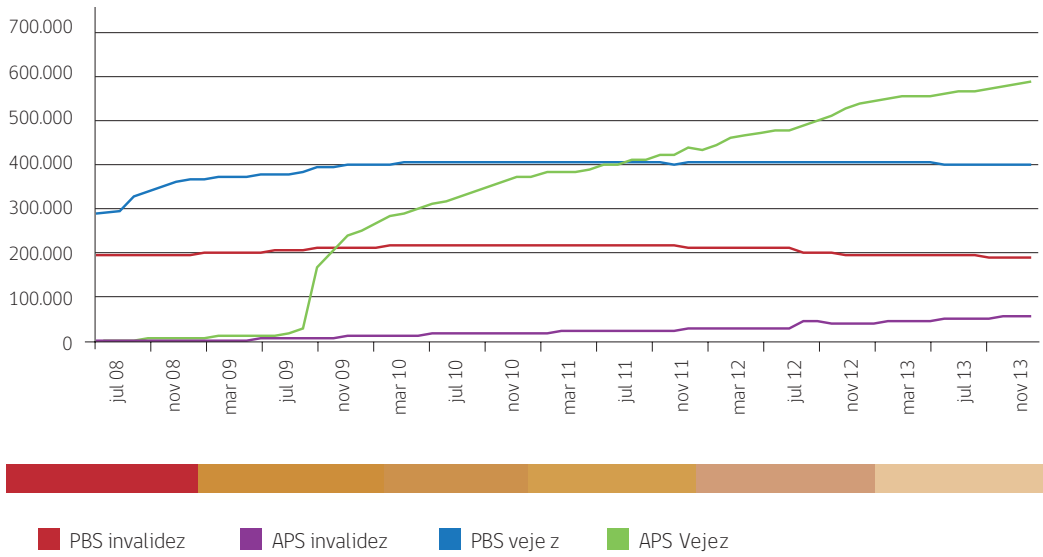
Por su parte, los APS de Invalidez se entregaron hasta junio de 2009 a quienes financiaban una pensión de invalidez inferior a $60.000, y desde julio de 2009 a los que financiaban una pensión inferior a los $75.000.

El Sistema se inició en julio de 2008 generando beneficios para el 40% más pobre de la población; en julio del 2009 alcanzó al 45%; a partir de septiembre de 2009 al 50%; desde julio de 2010 al 55%; y a partir de julio de 2011 beneficia a quienes pertenecen a un grupo familiar del 60% más pobre de la población.

En diciembre de 2013 se pagaron 641.358 APS, donde el 91,5% (586.883) corresponde a APS de Vejez y el 8,5% (54.475) corresponde a APS de Invalidez.

El aumento sostenido del número de APS ha llevado a que en diciembre de 2013 el número de APS represente el 52,2% del total de los beneficios pagados por el Sistema de Pensiones Solidarias. Esta cifra fue del 49,1% y 42,8% en los meses de diciembre de 2012 y 2011, respectivamente.

Gráfico 1
Número de Beneficios del SPS pagados (julio 2008 – noviembre 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social.

Desde el año 2011 se observa una leve disminución del número de PBS de Invalidez y un aumento del número de APS de Invalidez (Gráfico 1). En ese período el IPS regularizó la situación de los beneficiarios de PBS con saldo en la cuenta de capitalización, suspendiéndoles su PBS y otorgándoles APS. Esta situación afectó principalmente a los ex beneficiarios de PASIS, quienes, como ya se dijo, accedieron en 2008 en forma automática a la PBS.

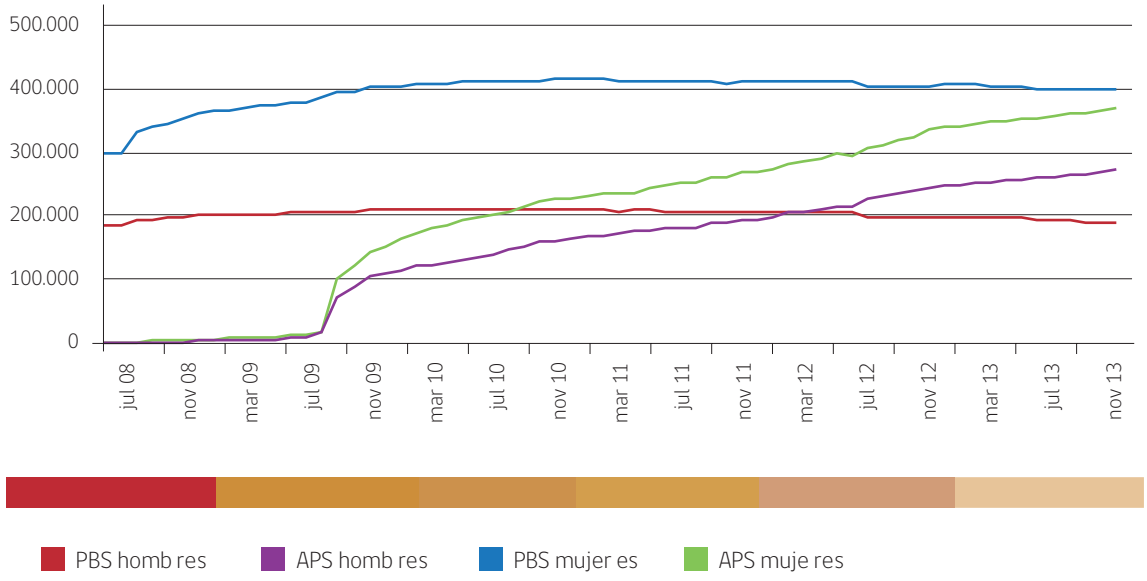
Cuadro 1 Número de PBS y APS pagados (diciembre 2008 – diciembre 2013)												
Año	dic-08		dic-09		dic-10		dic-11		dic-12		dic-13	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
PBS Vejez	358.445	64,23%	398.828	46,50%	407.118	40,27%	405.116	37,45%	406.123	34,39%	400.768	32,61%
PBS Invalidez	194.451	34,84%	212.205	24,74%	216.390	21,40%	213.801	19,77%	194.854	16,50%	186.782	15,20%
Total PBS	552.896	99,07%	611.033	71,23%	623.508	61,67%	618.917	57,22%	600.977	50,89%	587.550	47,81%
APS Vejez	4.485	0,80%	237.978	27,74%	370.216	36,62%	436.791	40,38%	539.888	45,71%	586.883	47,76%
APS Invalidez	700	0,13%	8.766	1,02%	17.371	1,72%	25.904	2,39%	40.164	3,40%	54.475	4,43%
Total APS	5.185	0,93%	246.744	28,77%	387.587	38,33%	462.695	42,78%	580.052	49,11%	641.358	52,19%

Fuente: SP, actualización dic. 2012 a 2013

También, como era de esperar, el Sistema de Pensiones Solidarias está favoreciendo principalmente a las mujeres. En diciembre de 2013 el 67,67% de las PBS y el 57,66% de los APS se otorgaron a mujeres (Gráfico 2).

Gráfico 2

Número de Beneficios del SPS pagados por género (julio 2008 – noviembre 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social.

Evolución en el número de PBS y APS suspendidos y extintos

El 6% de los beneficios del SPS se extinguió durante el año 2013.

La evolución del número de PBS y APS suspendidos y extintos, durante los años 2008 a 2013, muestra que en 2011 éstos correspondieron a 1.095 y 67.272, respectivamente, y en 2012 los casos suspendidos y extinguidos fueron 1.780 y 61.880, respectivamente. Por último, en el año 2013 se suspendieron 906 beneficios y se extinguieron 73.116, o sea 6% del total de beneficios pagados en diciembre de ese mismo año[1] .

Cuadro 2[2]
Número de PBS y APS suspendidos y extintos durante los años 2008 – 2013

	Suspendidos						Extintos					
Beneficios	**2008***	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2008***	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
PBS Vejez	0	1481	635	746	719	407	6.127	17.524	34.791	26.236	23.012	22.314
APS Vejez	0	264	12	0	518	171	3949	17.566	26.970	29.676	25.599	36.028
PBS Invalidez	0	818	247	349	487	315	3.730	11.361	11.302	10.418	11.740	12.280
APS Invalidez	0	68	5	0	56	13	11	332	1.240	942	1.529	2.494
Total	**0**	**2.631**	**899**	**1.095**	**1.780**	**906**	**13.817**	**46.783**	**74.303**	**67.272**	**61.880**	**73.116**

* Total 2008 corresponde a 6 meses.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social

Del total de casos extinguidos, el 57% se explica por el fallecimiento del beneficiario. Un 9% corresponde a extinciones de beneficios de invalidez que se producen porque el beneficiario deja de cumplir el requisito de edad, que es tener entre 18 años y menos de 65 años. Cuando los beneficiarios de prestaciones de invalidez cumplen 65 años pierden la prestación de invalidez pero pueden postular a una PBS o APS de Vejez.

[1] Los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se suspenden por: (i) el no cobro del respectivo beneficio durante seis meses consecutivos, o (ii) por no acreditar los requisitos para mantenerlo.

A los beneficiarios por invalidez se les debe suspender el pago según lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 20.255, es decir, cuando generan ingresos del trabajo sobre ciertos montos y por períodos expresamente señalados en la ley.

Con respecto a los beneficios extintos, las causales pueden ser por: (i) fallecimiento del beneficiario; (ii) por aumento del puntaje que obtiene con la medición realizada por el Instrumento Técnico de Focalización (ITF) -si es que termina con un puntaje que no le permita ser elegible; (iii) por obtención de una nueva pensión; (iv) permanencia fuera del país por más de 90 días al año; (v) por entregar información maliciosa; (vi) por el no cobro del beneficio durante un año; o (vii) por cumplir 65 años en el caso de los beneficiarios de PBS o APS de Invalidez.

[2] Las cifras de este cuadro no corresponden exactamente a las entregadas en los Informes Anuales del Consejo Consultivo Previsional de años anteriores, ya que el IPS corrigió la información.

Gasto efectivo del Sistema de Pensiones Solidarias

El gasto del Sistema de Pensiones Solidarias representa el 0,7% del PIB.

Cuadro 3 [3]
Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias 2008-2013 (MM$, en pesos de cada año)

Año	Total 2008*	Total 2009	Total 2010	Total 2011	Total 2012	Total 2013
PBS de Vejez	122.385	316.534	371.420	382.136	392.645	397.972
APS de Vejez	1.162	26.869	117.418	209.347	281.638	328.401
PBS de Invalidez	70.508	178.539	202.811	204.741	201.784	192.183
APS de Invalidez	153	4.342	13.652	21.962	32.844	45.582
TOTAL APS	1.315	31.211	131.070	231.309	314.482	373.983
TOTAL PBS	192.893	495.073	574.231	586.877	594.429	590.155
Gasto total del Sistema	**194.208**	**526.284**	**705.301**	**818.186**	**908.911**	**964.138**
Gasto total como % del PIB de cada año	0,21%	0,55%	0,64%	0,67%	0,70%	0,70%
Producto Interno Bruto	93.847.932	96.443.761	111.007.886	121.402.822	129.600.791	137.212.064

Gasto del Sistema de Pensiones Solidarias 2008-2013 (MM$), en pesos de cada año.
*PIB: Precios Corrientes - Año 2012: *Cifras provisionales - Año 2013: **Cifras preliminares*

* Total 2008 corresponde a 6 meses.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social y el Banco Central

El gasto para los años 2012 y 2013 representa el 0,70% del PIB y se concentra paulatinamente en los APS, lo que se explica por el aumento del número de este tipo de beneficios que se está pagando. En el período enero a diciembre del 2013 el 61,2% del gasto total del Sistema corresponde al pago de PBS y el 38,8% a APS, porcentajes que en el año 2010 eran 81,4% y 18,6%, respectivamente.

[3] Las cifras de este cuadro no corresponden exactamente a las entregadas en los Informes Anuales del Consejo Consultivo Previsional de años anteriores, ya que el IPS corrigió la información.

Análisis comparado entre las cifras efectivas y las proyectadas para número de beneficiarios y gasto

a) Respecto a la proyección realizada el 2008 [4]

El número total de beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias se ajusta a las proyecciones realizadas por DIPRES el año 2008. Sin embargo, para el 2013 el número de PBS fue un 20% inferior y el número de APS un 26% superior a los proyectados.

Para el 2013 el gasto efectivo fue 7,4% inferior al proyectado el año 2008.

Estas proyecciones hacen referencia a las del inicio de la Reforma. Es decir, los cuadros comparan el número y el gasto efectivo de beneficios pagados respecto a lo que DIPRES estimó el año 2008.

Al comparar en los años 2010 a 2013 el número de beneficiarios proyectado inicialmente con el número efectivo, se observa que la proyección anual está ajustada para el total de beneficiarios, con excepción del año 2010, que se explica por el adelantamiento de la Reforma ocurrido en septiembre de 2009 que no estaba considerado al momento de realizar las proyecciones (Cuadro 4).

El número de beneficios de PBS pagados es cada vez menor que el proyectado (80% para 2013) y el número de beneficios de APS se está alejando cada vez más del número proyectado, superándolo en un 26%.

Cuadro 4
Número de beneficios pagados y número de beneficios proyectados 2009-2013

	Proyección DIPRES (1)	Efectivas (2)	Proyección DIPRES (1)	Efectivas (2)	Proyección DIPRES (1)	Efectivas (2)	Proyección DIPRES (1)	Efectivas (2)	Proyección DIPRES (1)	Efectivas (2)
Año	**2009**	**2009**	**2010**	**2010**	**2011**	**2011**	**2012**	**2012**	**2013**	**2013**
PBS	584.625	611.033	624.040	623.508	669.089	618.917	717.712	600.977	734.633	587.550
APS	216.743	246.744	335.761	387.587	407.589	462.695	476.184	580.052	507.954	641.358
Total	801.368	857.777	959.801	1.011.095	1.076.678	1.081.612	1.193.896	1.181.029	1.242.587	1.228.908

(1) La Reforma Previsional: Proyecciones Fiscales 2009-2050, página 60.
(2) http://www.safp.cl/safpstats/stats/pageCCE.php?menu=sps&item=nbmpm
Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Pensiones Pensiones y del cuadro nº6, página 60, del libro "La Reforma Previsional: Proyecciones Fiscales 2009-2050".

El gasto efectivo registrado en el año 2010 fue de MM$ 765.217, es decir, 5,2% superior al proyectado por la DIPRES. Esto se explica por el cambio en la cobertura implementado en septiembre del 2009. Para el año 2011, el gasto efectivo fue 1,9% menos que lo proyectado, para el año 2012 el gasto efectivo fue 10,1% menor que lo proyectado, finalmente en el año 2013 el gasto fue 7,4% inferior al proyectado.

[4] En diciembre de 2008 la Dirección Nacional de Presupuestos (DIPRES) publicó un informe que realiza proyecciones en materia fiscal hasta el año 2025: La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025, DIPRES, diciembre 2008.

Cuadro 5 Gasto proyectado en el 2008 y gasto efectivo 2009_2013										
Gasto	**Proyección DIPRES**	**Efectivo**	**Proyección DIPRES**	**Efectivo**	**Proyección DIPRES**	**Efectivo**	**Proyección DIPRES**	**Efectivo**	**Proyección DIPRES**	**Efectivo**
Año	**2009**	**2009**	**2010**	**2010**	**2011**	**2011**	**2012**	**2012**	**2013**	**2013**
Total	532.382	526.284	727.889	765.217	876.613	860.362	1.028.088	924.174	1.041.062	964.138

Fuentes: Efecto Fiscal Estimado de la Reforma Previsional 2009-2025, "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025", DIPRES, diciembre 2008. Cuadro N° 9. El gasto proyectado se encuentra expresado en pesos de 2009, los cuales fueron llevados a pesos de cada año según el valor anual de la UF publicado por el Banco Central. Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social.

b) Respecto a la proyección realizada cada año en la Ley de Presupuesto.

Para el 2013 el gasto efectivo fue 1,5% inferior al proyectado en la Ley de Presupuesto.

Por cuanto cada año DIPRES actualiza la proyección realizada para la elaboración del presupuesto anual del país, es posible comparar el gasto efectivo y el proyectado en la respectiva Ley de Presupuesto con el gasto efectivo en cada año (Cuadro 6).

Cuadro 6 Gasto proyectado anualmente en las leyes de presupuesto y gasto efectivo 2010-2013								
Gasto	**Proyección DIPRES**	**Efectivo**	**Proyección DIPRES**	**Efectivo**	**Proyección DIPRES**	**Efectivo**	**Proyección DIPRES**	**Efectivo**
Año	**dic-10**	**dic-10**	**dic-11**	**dic-11**	**dic-12**	**dic -12**	**dic-13**	**dic -13**
Total	713.286	765.217	908.632	860362	956.257	924.174	979.253	964.138

Fuentes: Ley de Presupuestos del Sector Público años 2010-2013.
Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social

Se observa que para los últimos tres años el gasto efectivo ha sido siempre menor que el informado en las leyes anuales de presupuesto en 5,3%, 3,4% y 1,5%, para los años 2011, 2012, y 2013, respectivamente.

ANEXO: Balance estadístico del sistema de pensiones solidarias (2010-2013)

Con respecto al beneficio de Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS), se entregan estadísticas relativas a la evolución del número de solicitudes suscritas y aprobadas y del número de beneficios pagados durante 2008-2013.

Finalmente se entrega la evolución del gasto fiscal mensual en PBS y APS, desde junio de 2010 hasta diciembre de 2013.

Lo anterior, para los beneficios entregados por vejez e invalidez, respectivamente.

Es importante destacar que las evoluciones en el tiempo de las estadísticas que se presentan a continuación incluyen el final del calendario de cobertura y el monto de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

A partir de julio 2011, tanto la PBS como la PMAS se reajustan por la variación del IPC del año anterior.

Cuadro 1
Calendario de cobertura de Sistema de Pensiones Solidarias (% más pobre de la población), monto de la Pensión Máxima con Aporte Solidario y monto de la Pensión Básica Solidaria. (2008-2013) $ de cada año

	1 de julio 2008 a 30 de junio 2009	1 de julio 2009 a 31 de agosto 2009	1 de septiembre 2009 a 30 de junio 2010	1 de Julio 2010 a 30 de junio 2011	1 de julio 2011 a 30 de junio 2012	1 de julio 2012 a 30 de junio 2013	A contar desde julio 2013
% Población beneficiaria	40%	45%	50%	55%	60%	60%	60%
Monto de la PMAS	$70.000	$120.000	$150.000	$200.000	$255.000	$261.758	$ 266.731
Valor mensual de la PBS	$60.000	$75.000	$75.000	$75.840	$78.449	$80.528	$ 82.058

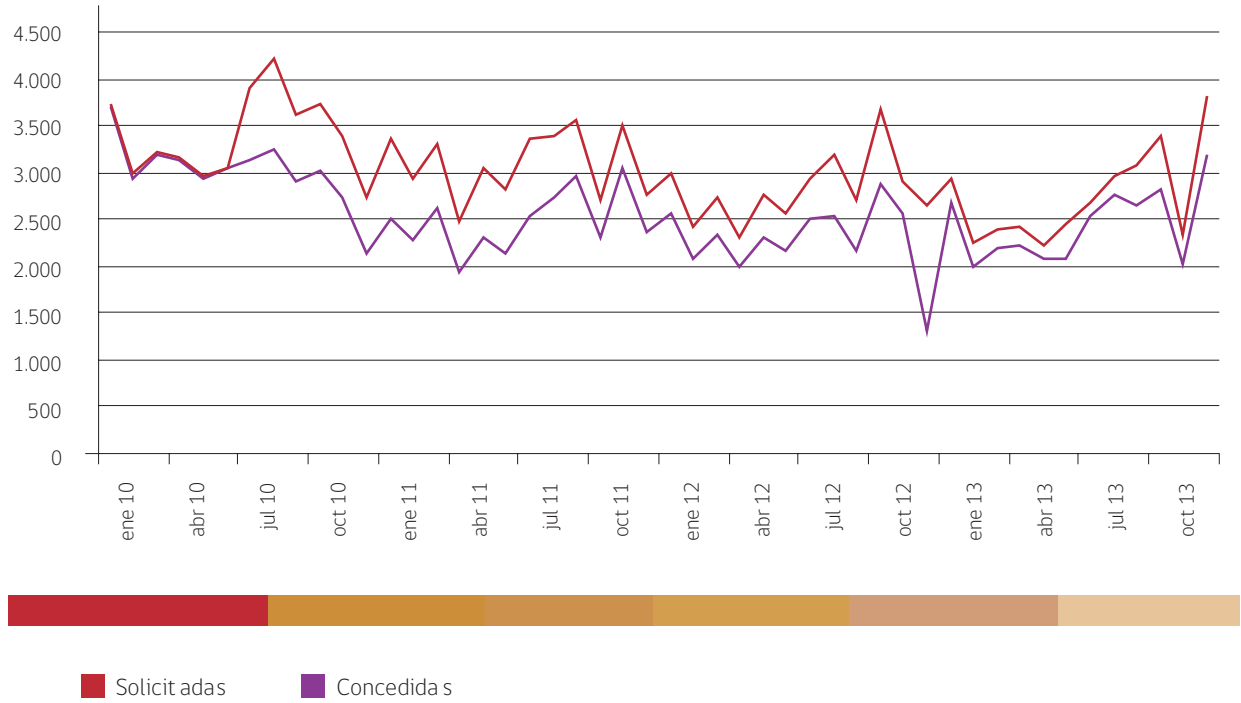
Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Previsión Social

1. Número de solicitudes mensuales de PBS y APS de vejez período 2010-2013

Cuadro 1 Número de Solicitudes PBSV y APSV periodo 2010-2013								
Estado de la solicitud	**2010**		**2011**		**2012**		**2013**	
	APSV	**PBSV**	**APSV**	**PBSV**	**APSV**	**PBSV**	**APSV**	**PBSV**
Concedidas	137.885	36.095	89.630	29.763	112.543	28.955	63.854	29.179
Rechazadas	29.370	4.492	34.522	7.255	15.848	4.513	10.550	3.008
En trámite	41	6	1.148	73	1.504	111	2.477	504
Anuladas	774	100	701	111	319	165	121	173
Desistidas	17	10	33	25	69	32	19	9
TOTAL	**168.087**	**40.703**	**126.034**	**37.227**	**130.283**	**33.776**	**77.021**	**32.873**

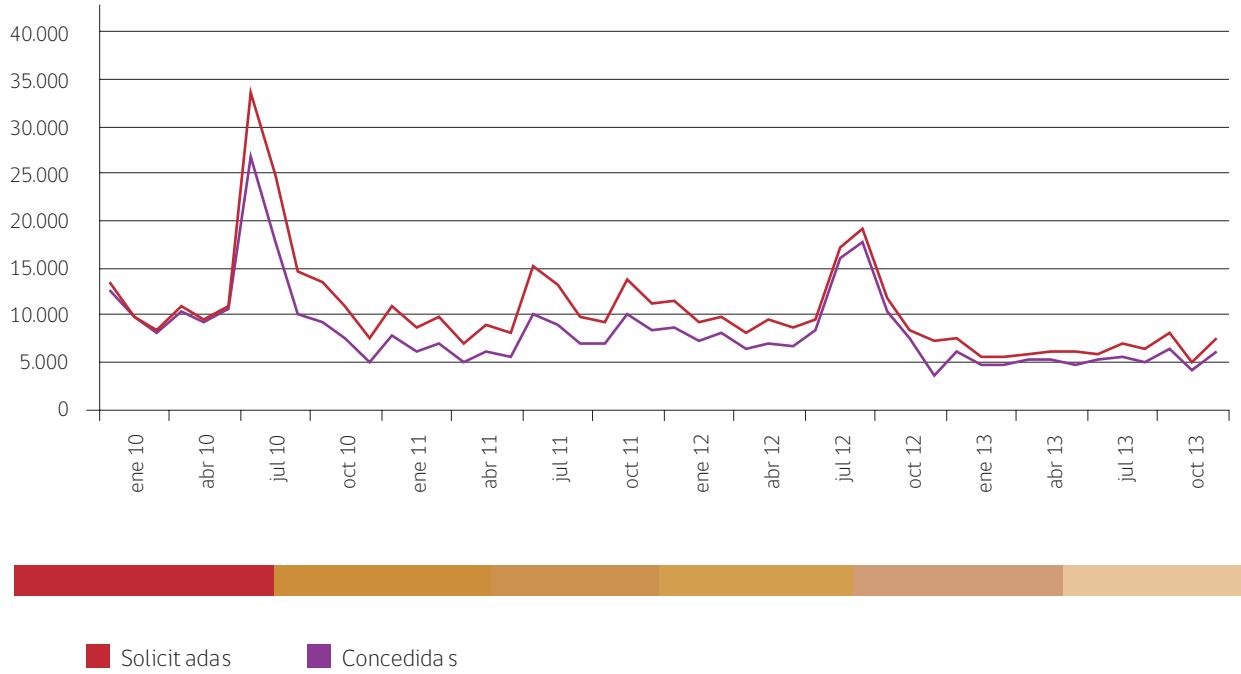
Fuente: IPS

Gráfico 1
Número de solicitudes de PBS de vejez solicitadas y concedidas



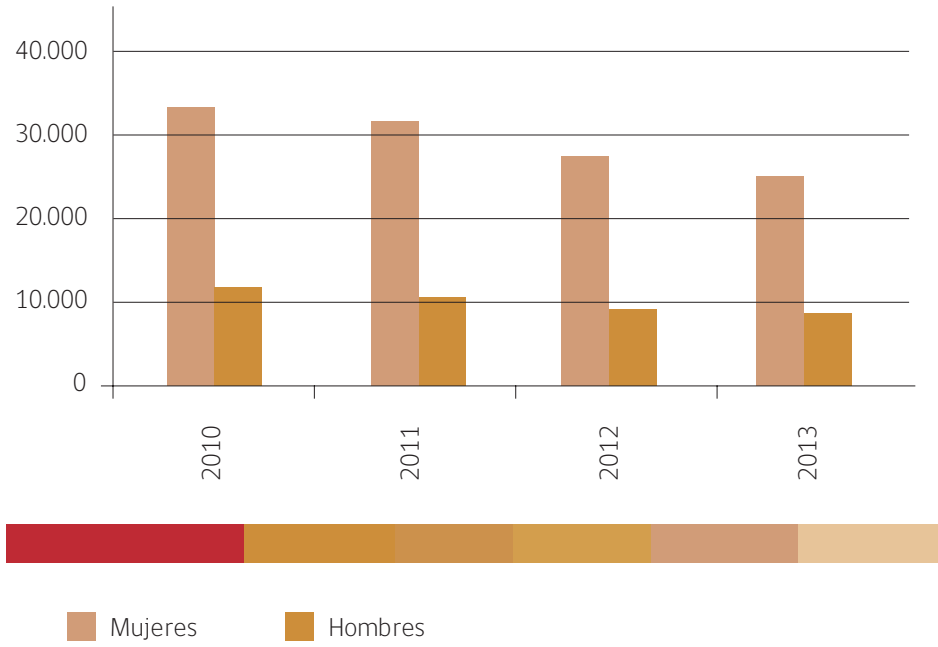
Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 2
Número de solicitudes de APS de vejez solicitadas y concedidas



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 3
Número de Solicitudes de APS y PBS, aprobadas, por género



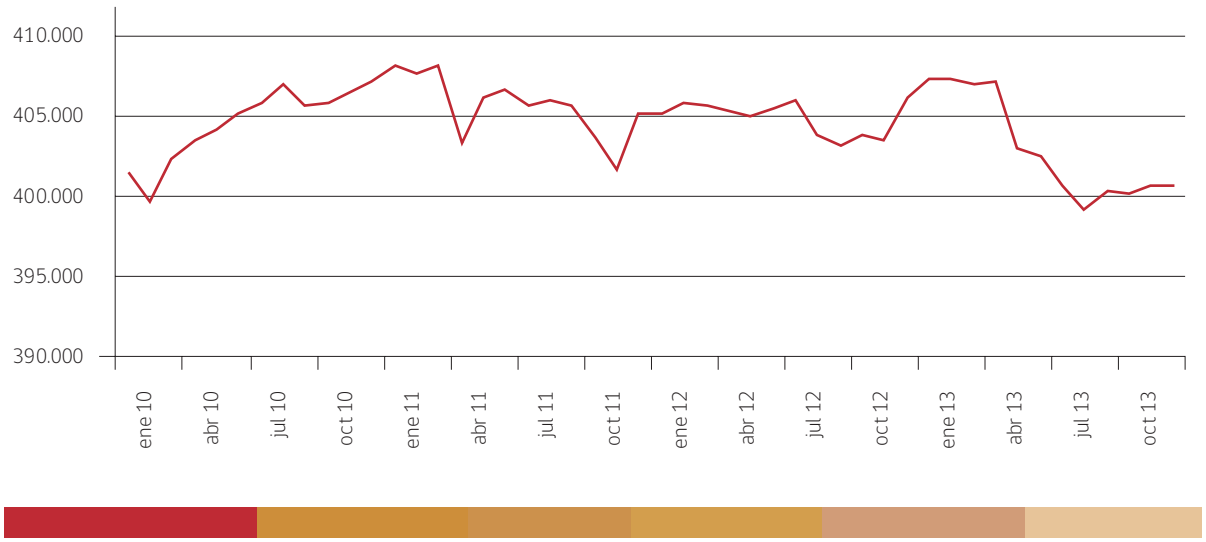
Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 4
Número de Solicitudes de APS de vejez por género

Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

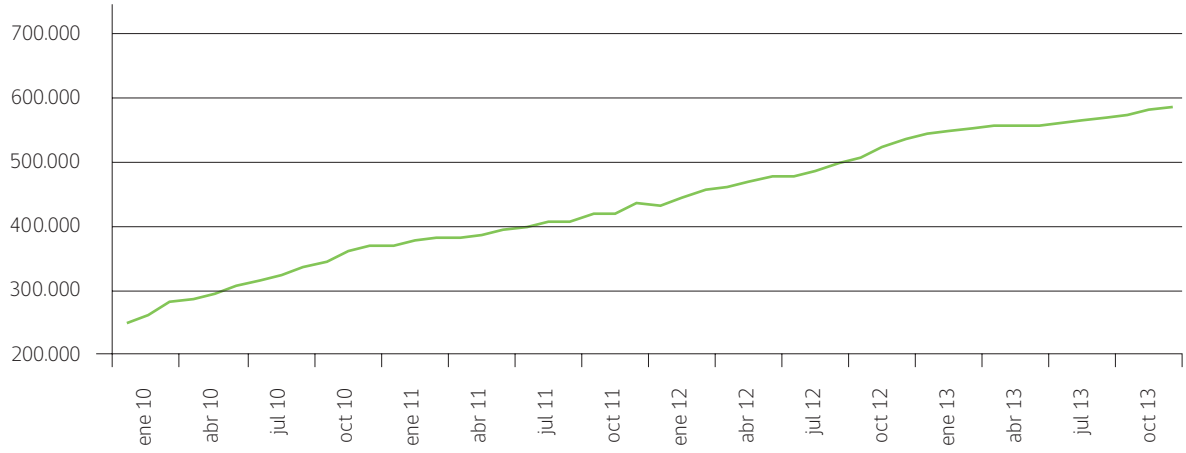
2. Número mensual de beneficios de PBS y APS vejez pagados período 2010-2013

Gráfico 1
Número mensual de PBS de vejez pagados



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

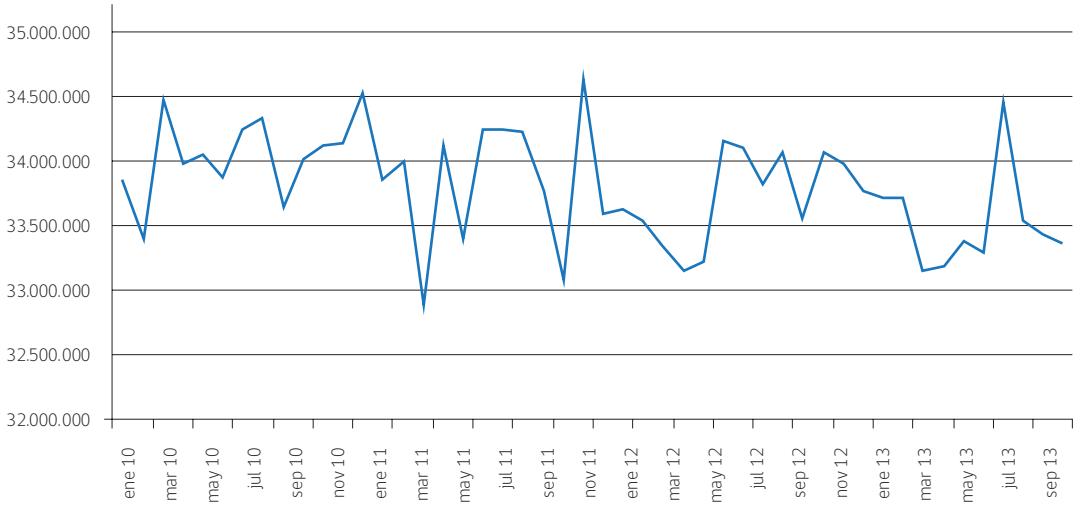
Gráfico 2
Número mensual de APS de vejez pagados



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

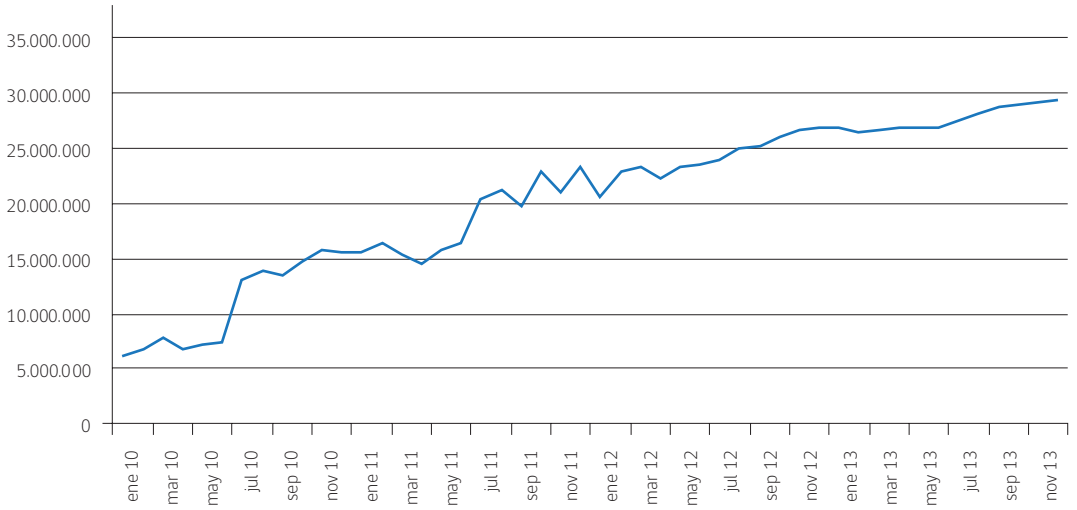
3. Gasto mensual por PBS y APS de vejez período 2010-2013

Gráfico 1
Gasto mensual en PBS de vejez (miles de pesos diciembre 2013)



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 2
Gasto mensual en APS de vejez (miles de pesos diciembre 2013)



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

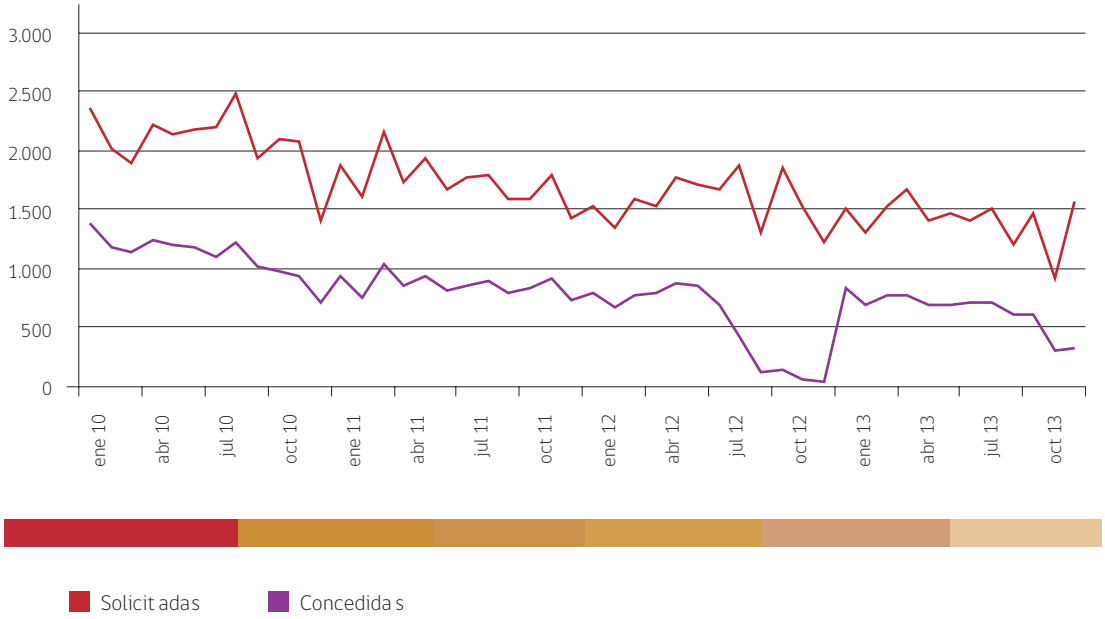
4. Número de solicitudes mensuales de PBS y APS de invalidez período 2010-2013

Cuadro 1 Número de Solicitudes PBSI y APSI período 2010-2013								
	2010		2011		2012		2013	
Estado de la solicitud	**APSI**	**PBSI**	**APSI**	**PBSI**	**APSI**	**PBSI**	**APSI**	**PBSI**
Concedidas	9.911	13.241	8.685	10.333	6.993	9.842	5.935	7.982
Rechazadas	1.858	11.553	1.589	10.338	1.098	8.693	1.126	6.534
En Trámite	1	8	34	43	46	162	186	1997
Anuladas	154	126	47	168	48	242	42	333
Desistidas	3	34	12	30	25	19	19	12
TOTAL	**11.927**	**24.962**	**10.367**	**20.912**	**8.210**	**18.958**	**7.308**	**16.858**

Fuente: Plataforma IPS (Información al 7_05_13) Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

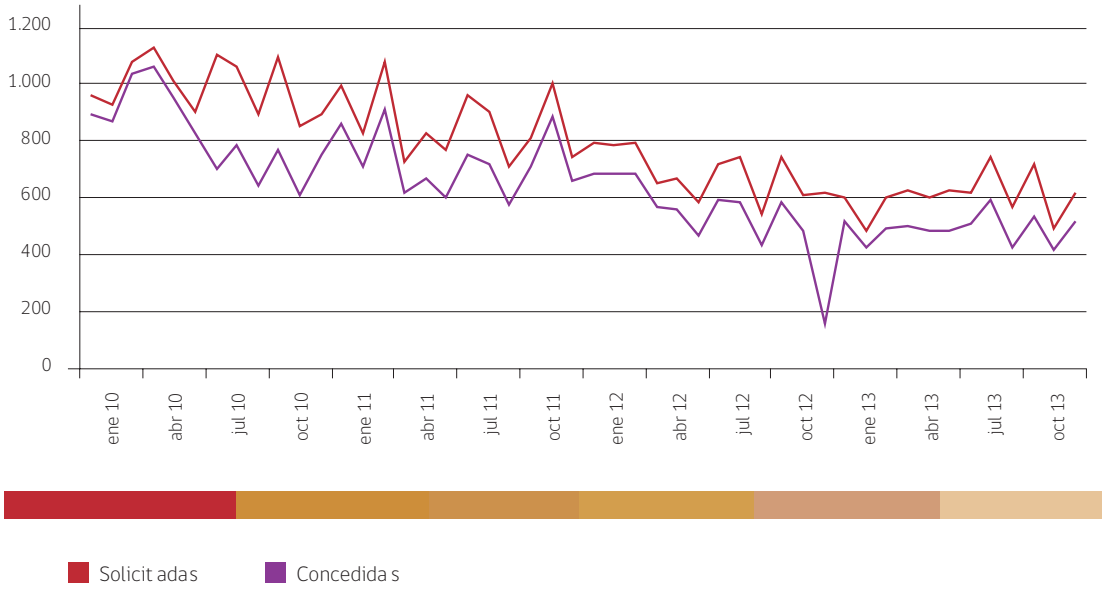
Nota: La diferencia entre las solicitudes suscritas y las aprobadas se explica principalmente porque para tener derecho a este beneficio el solicitante debe ser declarado inválido por las Comisiones Médicas Regionales, que dependen de la Superintendencia de Pensiones. Este proceso no es instantáneo y en muchas ocasiones la Comisión rechaza la invalidez de acuerdo con las normas de evaluación establecidas.

Gráfico 1
Número de PBS de invalidez solicitadas y concedidas



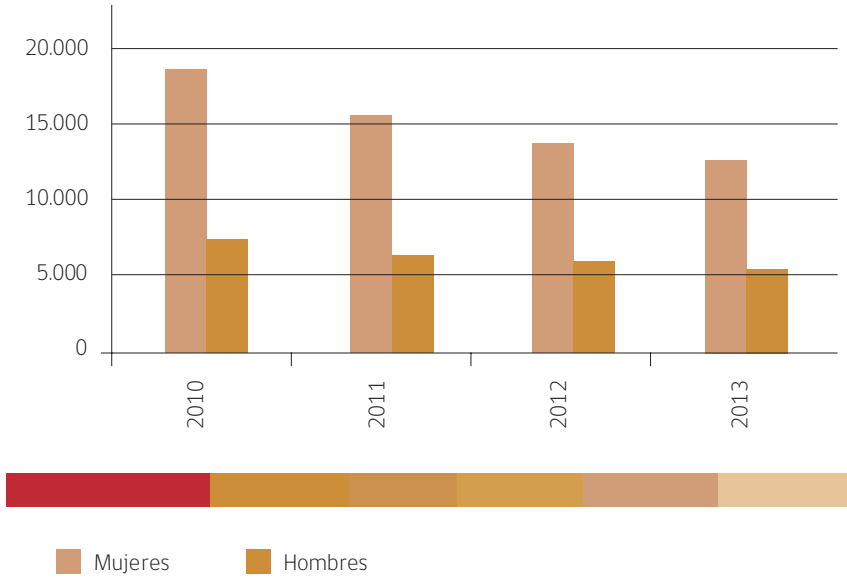
Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 2
Número de APS de invalidez solicitadas y concedidas



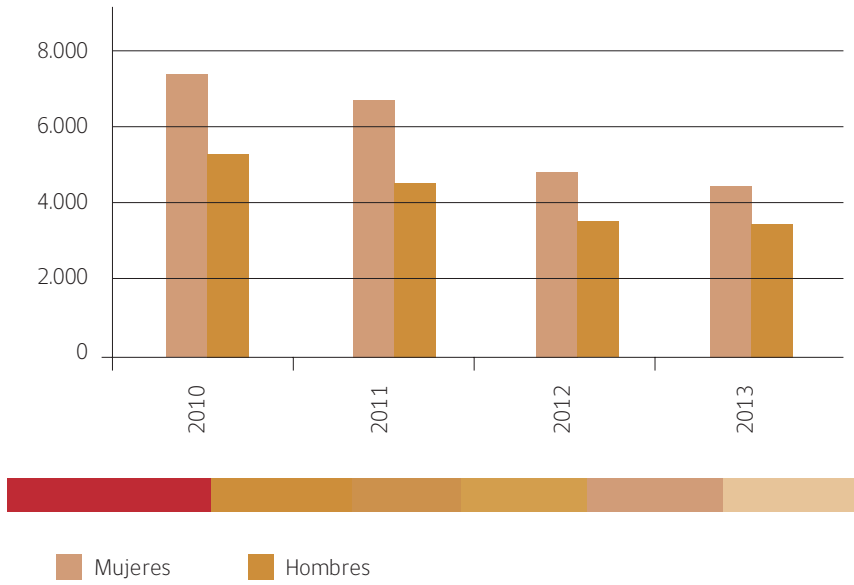
Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 3
Número de solicitudes PBS de invalidez por género



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 4
Número de solicitudes APS de invalidez por género

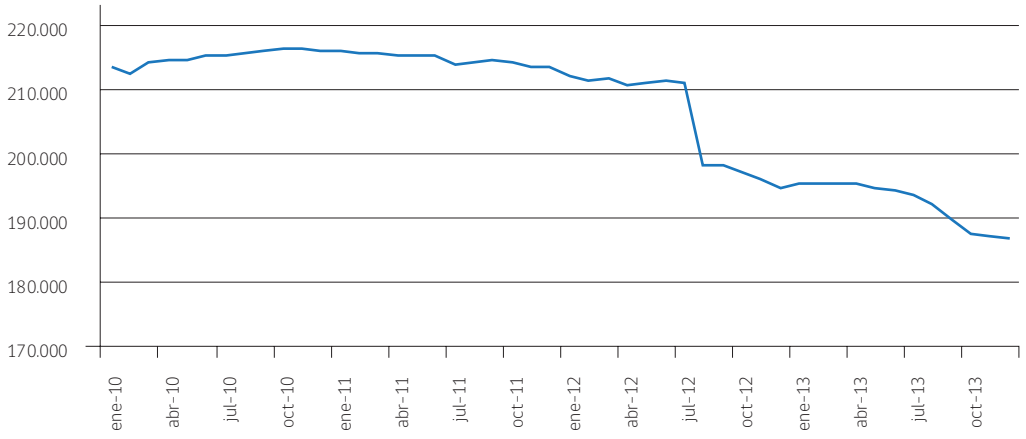


Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

5. Número mensual de beneficios de PBS y APS invalidez pagados período 2010-2013

Gráfico 1

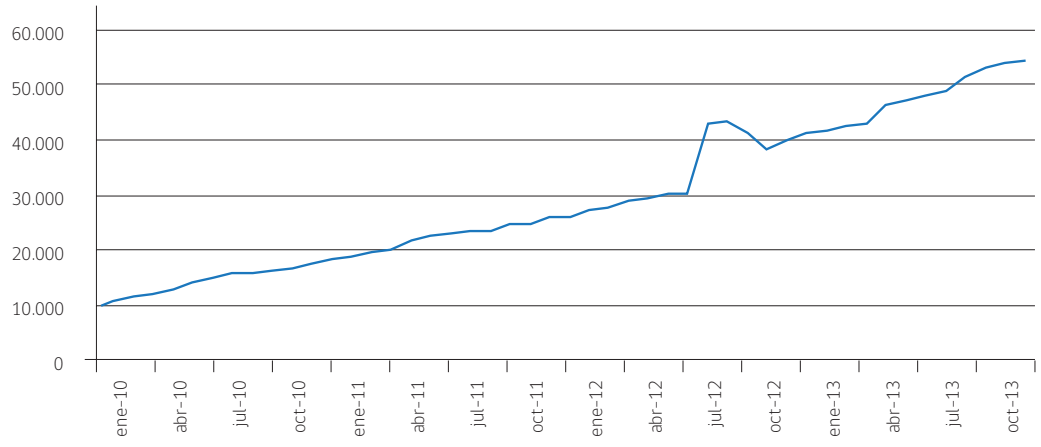
Número mensual de PBS de invalidez pagados (enero 2010 – octubre 2013)



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 2

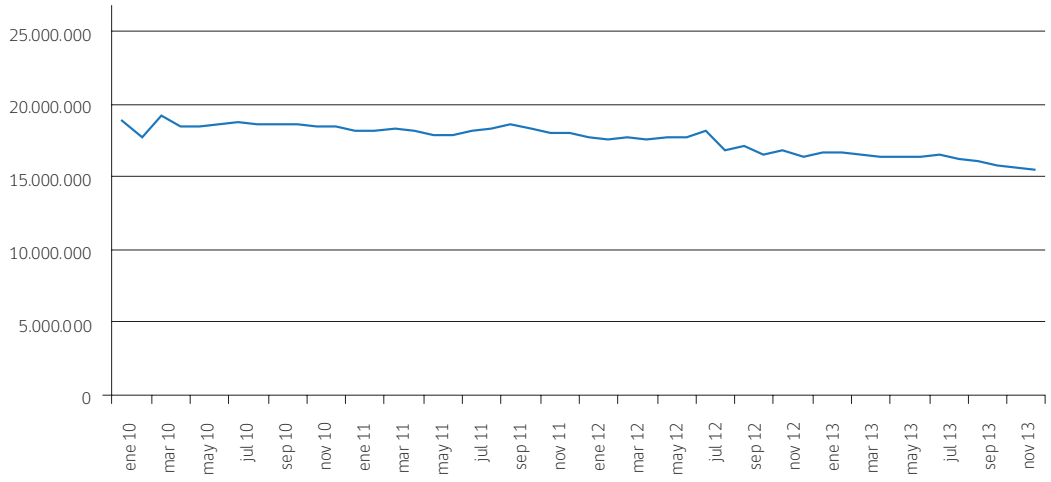
Número mensual de APS de invalidez pagados (enero 2010 – octubre 2013)



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

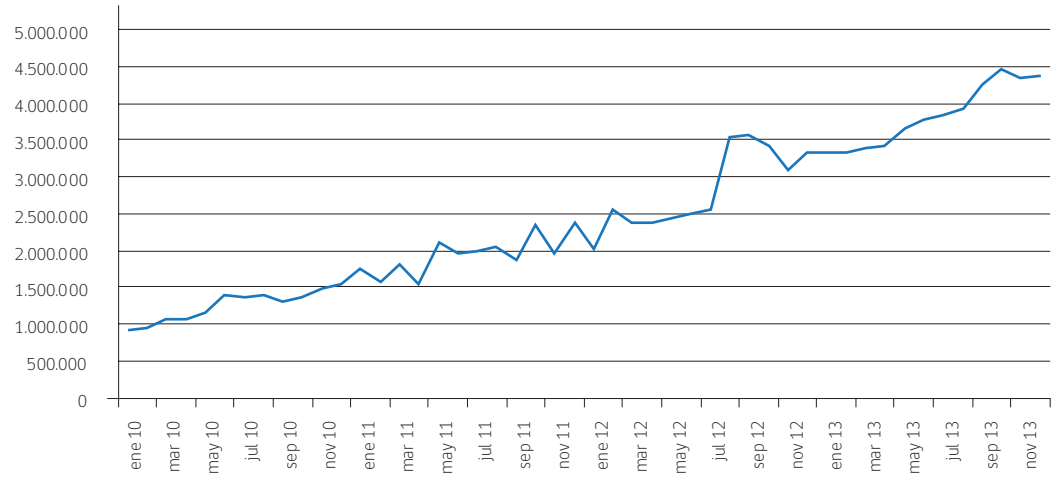
6. Gasto mensual por PBS y APS de invalidez período 2010-2013

Gráfico 1
Gasto mensual en PBS de invalidez (miles de pesos diciembre 2013)



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico 2
Gasto mensual en APSI (miles de pesos diciembre 2013)



Fuente: Elaboración propia con información de la Subsecretaría de Previsión Social.

CAPÍTULO II
Situación laboral de los Adultos de 55 años y más

1. Introducción

El Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, a través de la Subsecretaría de Previsión Social del Gobierno de Chile, licitó un estudio con la finalidad de contar con un diagnóstico de la situación del mercado laboral de la población de 55 años y más y de las implicancias en el ahorro previsional. El Estudio, elaborado por el Instituto de Sociología y el Centro de Geriatría y Gerontología UC, entrega un diagnóstico de la situación laboral, de las consecuencias de distintas regulaciones y aborda la experiencia internacional al respecto. Del Estudio se pueden derivar un conjunto de lecciones útiles para los propósitos que este Consejo está mandatado para velar. Concretamente, y a partir de una revisión de la experiencia internacional, de comportamientos observados en Chile y de entrevistas a empresarios y ejecutivos, el trabajo procura responder las siguientes preguntas:

¿Es la edad legal de retiro para obtener una pensión un hito que marca el retiro efectivo de los trabajadores?

¿Cuál es la capacidad de la economía chilena para absorber trabajadores de más de 54 años?

¿Cuáles son las percepciones empresariales respecto de la capacidad productiva de los mayores de 54 años y de la edad legal de retiro?

¿Son las necesidades de cuidado que los adultos mayores de 55 años y más demandan un factor que incide en su retiro de la fuerza de trabajo?

¿Qué otros factores inciden en el retiro?

En este capítulo exponemos los elementos más relevantes del Informe y estructuramos la presentación de forma algo diferente de modo de facilitar la lectura y haciendo referencia general a los hallazgos. La sección 2 describe las tendencias de la oferta en Chile en el contexto de los países desarrollados, y se refiere brevemente a aspectos de la participación y composición laboral en nuestro país. La sección 3 describe la evidencia internacional respecto de los determinantes del retiro laboral y a la luz de dicha experiencia se presentan los hallazgos sobre los determinantes del retiro en Chile. La sección 4 presenta los hallazgos sobre las percepciones relativas al retiro y la sección 5 concluye con recomendaciones a partir de la experiencia internacional y de los propios hallazgos para Chile.

2. Situación del mercado laboral y contexto demográfico

2.1 La oferta de trabajo y su recomposición en el mundo desarrollado

El contexto de los países desarrollados en cuanto a la participación en el mercado de trabajo da un marco interesante para el análisis y proyecciones al caso chileno, puesto que en materia demográfica e institucional Chile muestra un rezago a ese respecto a ellos. En el mundo desarrollado existe un problema general de envejecimiento de la población dado por el descenso acelerado de la fecundidad, lo que sumado a la mayor escolaridad de los jóvenes contiene el crecimiento de la oferta de mano de obra. Adicionalmente a la evolución de la población, las tasas de participación de los mayores (las que multiplicadas por la población en esas edades determinan su oferta laboral) han venido cayendo en los EE.UU. y Europa, mercados relevantes de los cuales puede aprender Chile, toda vez que nos llevan la delantera en la transición demográfica.

La literatura asocia las diferencias de tasas de participación entre países a varios factores. Entre los motivos de mayor incidencia para abstenerse de participar se identifican problemas de salud, discapacidad y las responsabilidades familiares, especialmente el cuidado de los niños y mayores en el caso de las mujeres. Las características del mercado laboral también afectan la participación de los mayores, como son la relevancia del empleo no manual y la proliferación de jornadas flexibles. También es posible identificar diversas políticas que afectan la estructura de participación, siendo las más relevantes

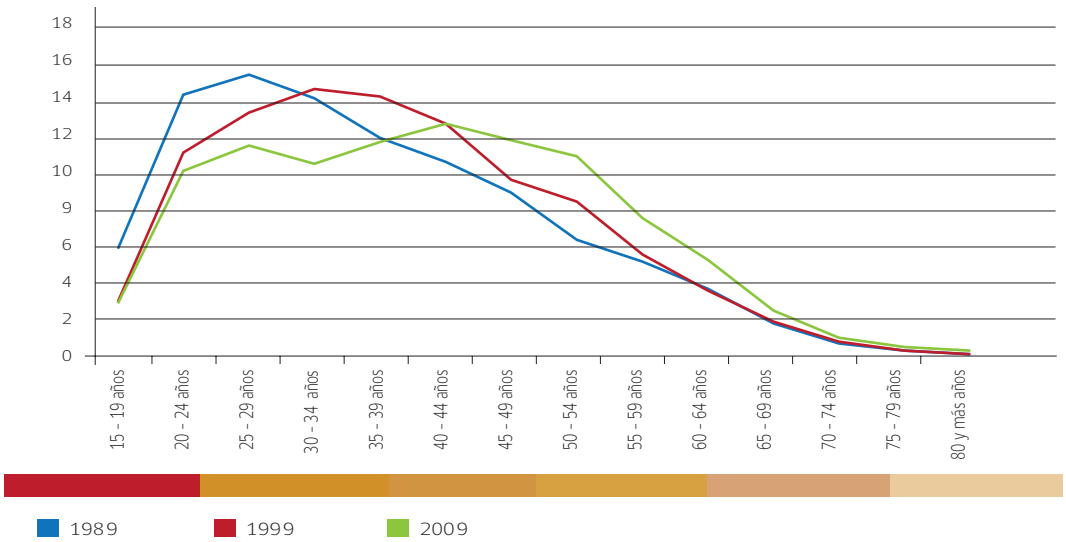
el nivel de generosidad del sistema de pensiones y los seguros de desempleo. Finalmente, la literatura atribuye la baja de participación laboral en parte a la creación de estímulos institucionales para el retiro anticipado que, al menos en el caso europeo, se explican por la presencia de tasas de desempleo, relativamente altas y sostenidas, que incentivaron el reemplazo de fuerza de trabajo de más edad por fuerza de trabajo joven. En los últimos años, sin embargo, esa tendencia a la baja ha cesado y se espera que ello no cambie, puesto que las personas de entre 45 y 64 años ocupan la mayor parte de los trabajos altamente calificados.

En los países latinoamericanos la situación es diferente, puesto que existe una altísima participación laboral de los mayores. En parte, ello obedecería a que estos países, por regla general, carecen de un sistema de pensiones de cobertura y protección adecuadas. Las tasas de participación femenina, sin embargo, suelen estar por debajo del promedio OECD.

2.2 Fuerza de trabajo y empleo del grupo de 55 años y más en Chile

Chile sigue la transición demográfica que ha experimentado el mundo desarrollado y en la actualidad se aprecian las fases iniciales del envejecimiento de su población. Consecuentemente, las proyecciones de edad sugieren que el porcentaje de la fuerza de trabajo que pertenece al grupo etario de 55 años y más siga creciendo. La Figura 1 muestra la evolución de la distribución de la fuerza de trabajo por edad, lo que da cuenta de su recomposición hacia cohortes mayores.

Figura 1
Distribución de la fuerza de trabajo por edad

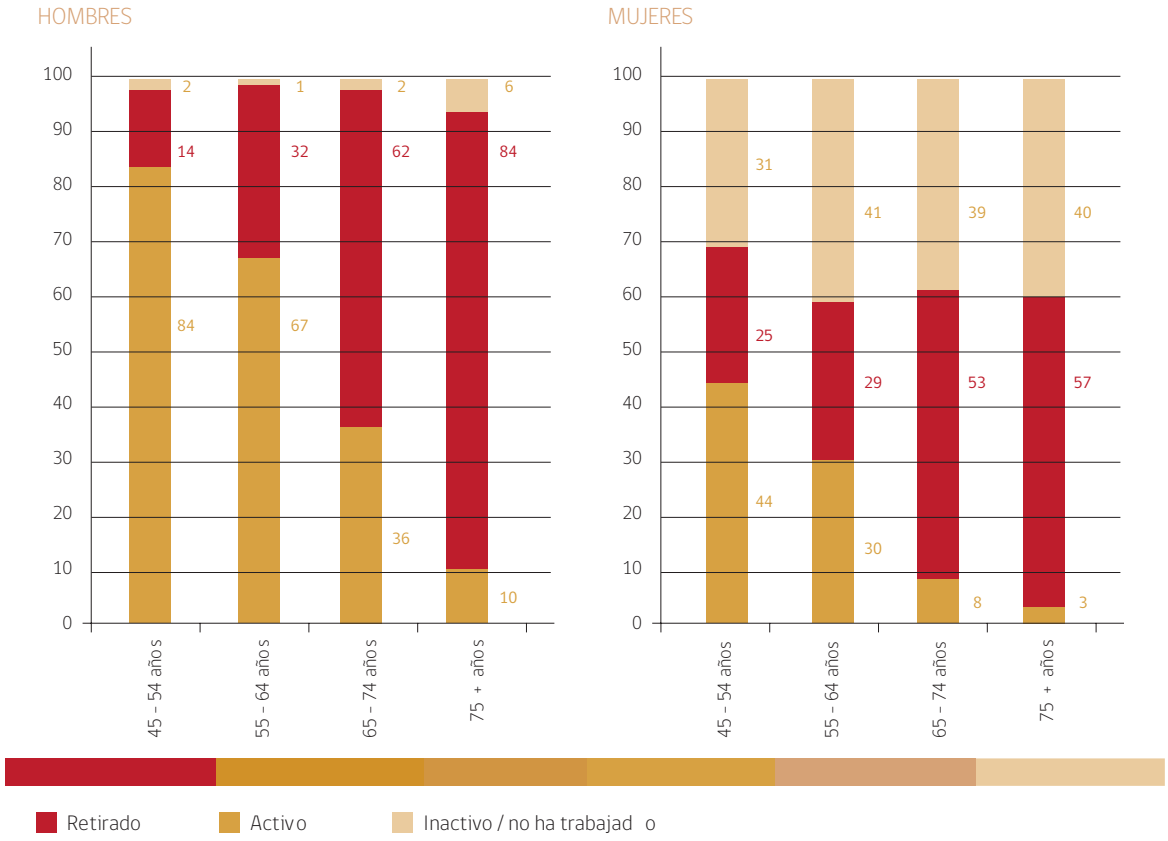


Fuente: Gráfico 26 del Estudio; en base a Encuesta Nacional de Empleo (ENE), 1986-2009. INE.

En cuanto a la situación ocupacional de estos grupos etarios, la inactividad laboral (no participación y retirados) alcanza a cerca de 16% en hombres para el grupo de 45 a 54 años, la que sube a 33% para el rango de 55 a 64, es decir previo a la edad legal para recibir una pensión, y de 64% para el rango de 65 a 74 años. En el caso de las mujeres, los porcentajes respectivos son 56%, 70% y 92%, lo que claramente refleja menor participación.

Figura 2

Porcentaje de personas de 55 años y más según situación ocupacional y condición de retirado. EPS 2009. N=4.541



Fuente: Gráfico 3 Elaboración del Estudio en base a Encuesta de Protección Social 2002.-2009.

La estructura de participación reflejada en la Figura 2 sugiere que la edad legal para obtener una pensión no parece ser un hito fundamental para inducir el retiro y que, además, el mercado laboral provee razonablemente espacios de empleo para los mayores, en particular en el caso de los hombres.

En relación con la recomposición del empleo, la Encuesta Nacional de Empleo indica que entre 1986 y 2009 el porcentaje de los ocupados de 55 años y más aumentó desde 26% a 34,5%, y disminuyó el de los grupos de edad menores de 40 años, especialmente los que tienen entre 20 y 29 años, lo que se asocia a sus mayores oportunidades educativas. Como contraparte, ha aumentado la importancia de los grupos de edad superiores, especialmente entre los 45 y 54 años.

Por cierto, al momento de la elaboración del Informe el mercado laboral chileno ofrecía buenas posibilidades de retención de trabajadores mayores. No obstante, aunque concluye que no existe evidencia de clima discriminatorio contra los mayores en el trabajo, sí hay algunas dificultades de contratación en algunos sectores para esos trabajadores. Vinculan dichas dificultades a necesidades de aptitud física en algunas labores particulares, y también al hecho que los adultos mayores tienen un nivel educacional menor y carecen del conocimiento tecnológico moderno. La información recabada de entrevistas apoya la idea de inexistencia de evidencia de clima discriminatorio contra los mayores en el trabajo, con especial énfasis en el caso de los trabajadores con experiencia, destrezas laborales y disposición a trabajar, lo que además se reafirma en la asociación con bajas tasas de desempleo.

3. Determinantes de la edad de retiro e instrumentos de política

3.1 Evidencia internacional

Dado el valor de la pensión, cuanto menor sea la edad legal a la que una persona pueda pensionarse, mayores opciones tendrá entre: pensionarse y retirarse, o pensionarse y continuar trabajando, con un ingreso aumentado. Sin embargo, reducir la edad legal para pensionarse debiera afectar las pensiones. Ello es evidente bajo un esquema contributivo y de ahorro individual como el chileno, en el que la pensión depende del ahorro previo y de la esperanza de vida al pensionarse. También en un sistema de reparto ello debe ser cierto, al menos considerando la presión fiscal que genera el otorgamiento de más pensiones por el hecho de rebajar la edad de jubilación. Más aún, la reducción de la edad legal para obtener pensión puede, por diversas razones, incluyendo negociaciones sindicales que consideren retiro obligado, afectar el término de la relación laboral.

En consideración a los factores previos, la experiencia internacional muestra el uso de la edad de retiro como un instrumento de política. Concretamente, dicha evidencia muestra una tendencia a igualar las edades con la de los hombres[5] , de modo de aliviar los requerimientos de financiamiento de los sistemas y de aumentar las pensiones. En esa línea, un conjunto de países han venido reduciendo los beneficios previsionales para el retiro previos a los 65 y 67 años, y además observan una tendencia a terminar con la transición convencional desde el trabajo de tiempo completo hacia el retiro súbito y total. La forma que adquiere la transición es fundamentalmente a través de jornadas parciales.

Pero la capacidad de sostener un consumo dado a partir de determinada edad no sólo depende del nivel de la pensión y de la posibilidad de obtenerla, sino que también de la capacidad de trabajar a esa edad. Consecuentemente, la situación laboral de quienes están en edad de pensionarse es clave. La evidencia es que casi todos los países tienen edades efectivas de retiro por encima de la edad legal para obtener una pensión, aunque la varianza entre edades legales para obtener pensión y retiro es muy alta. Las edades legales de retiro difieren entre países. Algunos países del sudeste asiático, como Corea del Sur y Japón, tienen edades de retiro excepcionalmente altas que bordean los 70 años en el caso de los hombres, otros, como Francia, la tienen por debajo de los 60 años.

En el análisis sobre las razones que explicarían las edades tan altas en el retiro en Japón, la literatura sugiere que entre ellas estarían:

- las restricciones al retiro anticipado (altas en Japón), si se comparan, por ejemplo, con políticas que lo favorecen para evitar el desempleo de los jóvenes en países como Reino Unido, Alemania y Francia;
- las menores condiciones de protección laboral (Japón), lo que incluye más años de trabajo en una misma empresa, edades obligatorias de retiro más flexibles. Al revés, otros países han equiparado las edades obligatorias de jubilación entre los trabajadores y conservan el retiro forzoso a los 65 años, con mayor flexibilidad en la negociación de condiciones de remuneración y de trabajo cuando se quiere retener trabajadores después del retiro;
- las políticas públicas de estímulo al trabajo de los mayores, relativamente fuertes (en Japón), que abarcan servicios más eficaces de capacitación, búsqueda de empleo y consejería para trabajadores mayores.

[5] En el caso de Chile. por ejemplo, para obtener garantías del sistema es usual encontrar un diferencial de edades de retiro por género, con la edad de los hombres en torno a 5 años más que la de las mujeres.

En Francia se ha identificado que la principal vía de retiro ha sido el seguro de desempleo, que sirve de puente entre el trabajo que se pierde y el retiro definitivo; un buen seguro de desempleo sin exigencias significativas de búsqueda favorecía el reemplazo de fuerza de trabajo y abría las puertas hacia el retiro definitivo. El principal efecto de la rebaja en la edad legal para recibir una pensión en ese país fue concentrar el retiro anticipado en el grupo de 55-59 años. La cultura del retiro temprano considera hoy normal retirarse alrededor de los 55 años. Más aún, los sindicatos convirtieron el retiro temprano en un derecho, lo que fue apoyado por los gobiernos interesados en paliar los efectos del desempleo especialmente de los jóvenes.

De cualquier forma, en todos los países la edad efectiva de retiro fue tendencialmente a la baja por un tiempo, lo que, combinado con el aumento de la longevidad, incrementa considerablemente el número de años que deben financiar las pensiones (alrededor de 18 años en 2004 contra 11 en 1970 para los hombres, con fluctuaciones; Japón con 15 años y Francia hasta 21). Sin embargo, como se ha señalado recientemente, la tendencia al retiro temprano ha cesado, entre otras, por las siguientes razones:

- la transformación hacia sistemas contributivos que no hacen perder beneficios previsionales a quienes permanecen trabajando siendo mayores;
- la flexibilización de los sistemas de pensiones que permiten el retiro pausado y
- la combinación de trabajo remunerado con pensión.

Actualmente en los países de la OECD alrededor de un tercio de los hombres está retirado a los 60 años, una cifra que aumenta al 40% en el caso de las mujeres. El retiro completo tiende a aumentar con la edad, pero todavía a los 65 años el 25% de los hombres y 18% de las mujeres no están totalmente retirados.

Independientes de las políticas de retiro existen otros factores que afectan la edad de retiro. Entre ellos destacan:

- Limitaciones asociadas a problemas de salud y discapacidad (el más socorrido en este grupo de edad) y las responsabilidades familiares (sobre todo mujeres que cumplen funciones de cuidado familiar).
- Oportunidades en el mercado laboral que favorecen la continuidad laboral de los mayores son el empleo no manual y la proliferación de la jornada flexible.
- La obsolescencia, asociada al cambio tecnológico acelerado.

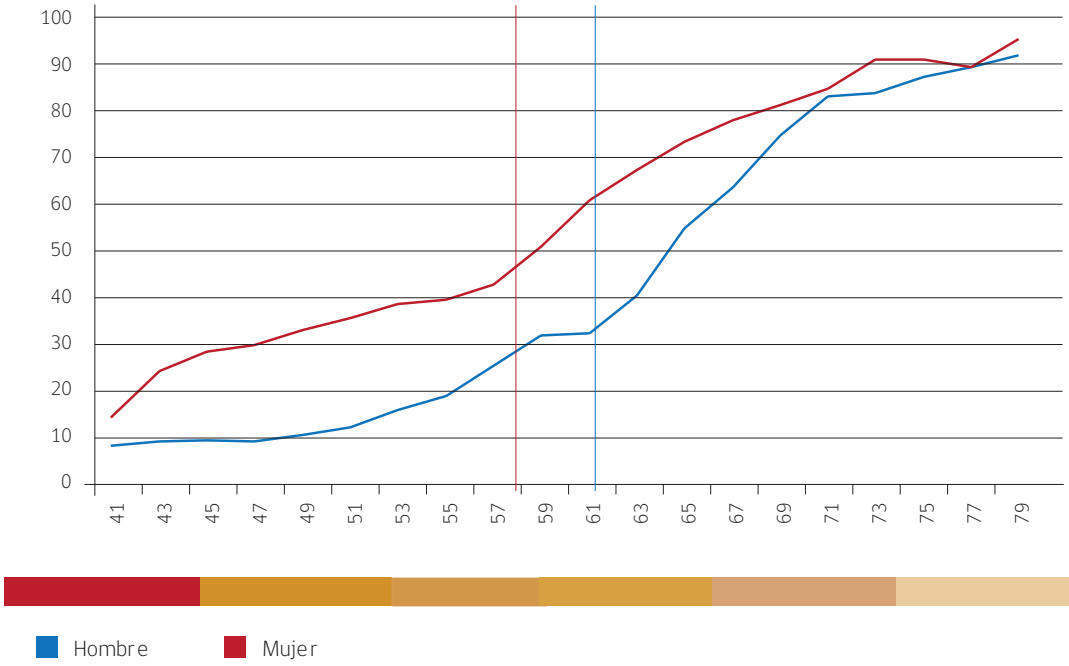
3.2 Retiro en Chile

3.2.1. Datos descriptivos

Una primera observación del Estudio para Chile, donde la edad legal para obtener la pensión es de 60 años para las mujeres y 65 para hombres, es que el porcentaje de retirados aumenta sin grandes sobresaltos en la medida que aumenta la edad, pero hay una enorme heterogeneidad en la edad de retiro efectivo. El promedio de edad de retiro de la fuerza laboral según la encuesta CASEN oscila alrededor de 69 años entre los hombres y 65 entre las mujeres (estimación dinámica, CASEN, 2011), pero la varianza es altísima; la mitad de las mujeres estaría retirada antes de los 60 años, un cuarto de los varones estaría retirado antes de los 65 años.

La Figura 3 muestra para el subconjunto de personas que han trabajado, los porcentajes de retirados según género y edad, después de los 40 años. En todos los grupos de edad hasta los 70 años hay mayor porcentaje de mujeres retiradas que de hombres. Para las mujeres el Estudio "identifica visualmente" los 58 años como un punto en el que se aumenta más fuertemente el porcentaje de retiradas, mientras que entre los hombres ocurre tres años más tarde.

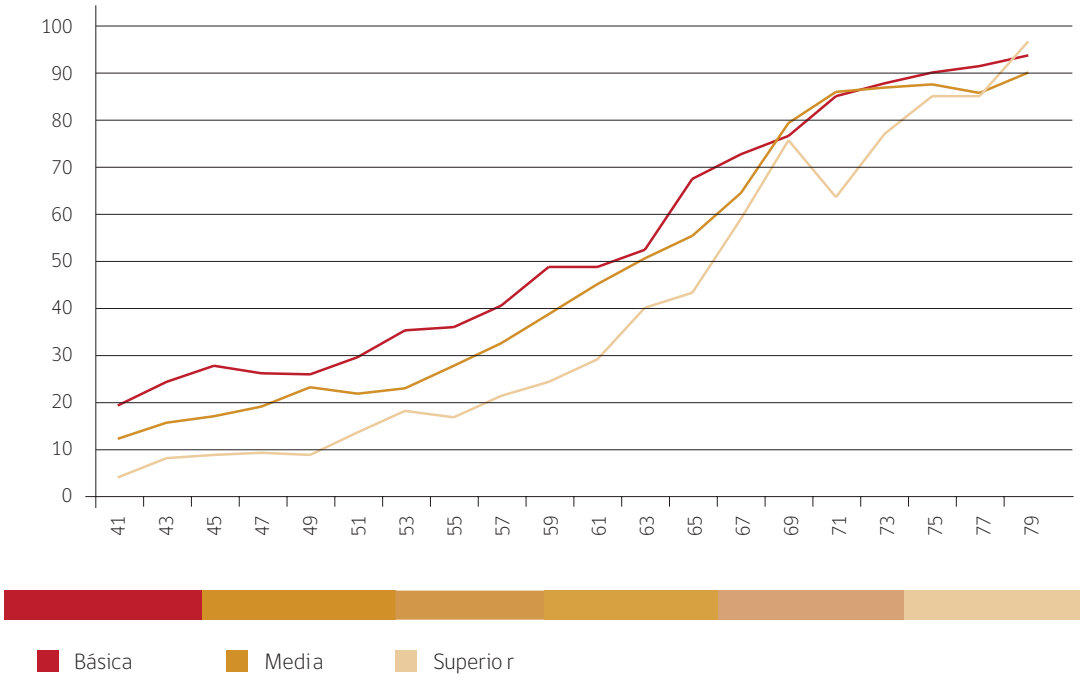
Figura 3
Porcentaje de retirados del mercado laboral por edad y género. EPS 2009



Fuente: Estudio en base a Encuesta de Protección Social 2009. Subsecretaría de Previsión Social. Base: personas de más de 40 años que han trabajado alguna vez; N=7173.

La Figura 4 presenta la información previa pero diferenciando por nivel educacional. Se aprecia igual tendencia en el sentido que el porcentaje de retirados aumenta con la edad en los diversos niveles educacionales, pero aquí se remarca el hecho que un mayor nivel educativo aumenta la adherencia al mercado laboral. Así, como en otras partes del mundo, el retiro tiende a retardarse entre quienes tienen mayor nivel educativo, posiblemente porque a mayor educación se dispone de empleos de menor intensidad física, los procesos de obsolescencia son más lentos y el costo de oportunidad del retiro es mayor. Este último factor sugiere que las políticas de subsidios y apoyo a las personas retiradas son sustitutas, al menos para parte de la población, de su propia protección de ingresos a través de la mantención del trabajo.

Figura 4
Porcentaje de retirados del mercado laboral por edad y educación



Fuente: Estudio, en base a Encuesta de Protección Social 2009. Base: personas de más de 40 años que han trabajado alguna vez; N=7.173.

Si bien las condiciones de salud aparecen mencionadas en la decisión de continuar o no trabajando, un porcentaje significativo de trabajadores sigue trabajando después de los 55 años aun cuando presenten un estado de salud deteriorado: 13% de los que se perciben que tienen mala salud, 12% de quienes tienen alguna dificultad funcional y 15% de los que presentan alguna discapacidad dicen estar trabajando. Poco menos del 10% de los inactivos, señala como razón de no trabajar el estar enfermo o tener alguna discapacidad.

3.2.2. Análisis multivariado

La descripción gráfica es ilustrativa, pero no distingue cuáles son los factores que se relacionan con el retiro independientes unos de otros. Por ello, el análisis se complementó con la estimación de modelos econométricos que permiten ver la correlación entre el retiro de cada persona, "condicionado a otros factores".

El análisis multivariado de probabilidad de retiro muestra que los factores asociados al retiro entre hombres y mujeres no son muy distintos.

- Un hecho particularmente relevante para la diferencia es que, sólo en el caso de los hombres, tener pareja se asocia con menores chances de retirarse, posiblemente porque mantienen a su cónyuge en condiciones de inactividad
- Al contrario de la hipótesis que nos planteamos, no se aprecia de los datos que las personas se retiran cuando hay necesidad de cuidar de mayores enfermos, aunque no se descarta que la existencia de familiares a su cuidado haya dejado a mujeres sin nunca participar
- La edad influye decididamente sobre las posibilidades de retirarse, pero el efecto de la edad legal de jubilación no parece ser más importante que otros tramos de edad;
- La mayor educación disminuye la probabilidad de estar retirado
- La peor percepción de salud aumenta el retiro como también lo hace la presencia de discapacidad.
- Más precisamente, los resultados de ese ejercicio muestran que, dadas las condiciones de salud, a mayor edad, más alta es la probabilidad de retiro. Las condiciones de salud y discapacidad autoreportada juegan por sí solas un rol fuerte en la probabilidad de retiro y, en particular, presentar problemas de salud así como un empeoramiento de salud se asocian con una mayor probabilidad de retiro.

Este análisis muestra también que la edad legal para recibir una pensión en hombres y, en mujeres no es un hito o no marca un salto en el aumento de la probabilidad de retiro.

- En los hombres no se puede descartar un peak de retiro ni alrededor de la edad legal ni en edades adyacentes a las de retiro legal.
- En las mujeres no se observa un quiebre o peak identificable en alguna edad específica

Ambos elementos sugieren que si bien la edad legal para obtener una pensión claramente determina la posibilidad de obtenerla y por ello puede ser valorada una reducción por parte de los trabajadores ya que les permite complementar el ingreso del trabajo, ella no parece tener efecto en la edad real de retiro de la fuerza de trabajo. Ello, sin perjuicio de que entre las principales razones de inactividad señaladas por las personas de 55 años y más inactivas, de acuerdo con la encuesta CASEN 2011, se encuentren el estar jubilados o pensionados en el caso de los hombres, o montepiadas o dedicadas al hogar en el caso de las mujeres.

4. Actitudes hacia cambios en la edad legal de jubilación y contratación y retención de adultos mayores

El Estudio también analiza datos adicionales provenientes de la Encuesta Nacional Bicentenario del año 2010, realizada por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Adimark[6] . En ella se consultó a los encuestados su opinión sobre:

- el equiparamiento de la edad de jubilación,
- si debe existir una edad de jubilación legal,
- si cabe aumentarla.

En general, las respuestas tienden a apoyar la idea que exista una edad de retiro legal, que se equiparen las edades entre hombres y mujeres, pero no hay un claro apoyo al aumento de la edad en la mujer.

En cuanto a la visión y actitud empresarial con respecto a los trabajadores de 55 años y más, éstas resultan sistemáticas. Las diversas empresas privadas manifestaron que la edad per se no es una variable relevante a la hora de contratar nuevos empleados, sino que más bien lo que se considera es el currículum y las capacidades demostradas por cada postulante, con independencia de la edad.

Sin perjuicio de lo anterior, indagados sobre por qué en ciertas industrias hay reticencia a contratar personas de mayor edad se manifestó la convicción de un rezago tecnológico y la demanda de actividades pesadas. Asimismo, algunos manifiestan la menor conveniencia de contratar mayores por la inversión que deben hacer en capacitación. Los mayores tienen menor tiempo para recuperar dicha inversión.

Finalmente, la tendencia mostrada por los empresarios entrevistados es más bien aceptar sin grandes inconvenientes la mantención de las personas mayores tras la edad legal de jubilación, pero ello es particularmente válido para quienes tienen mayor capacitación y educación. En este orden, son pocas las empresas entrevistadas donde se observan estas políticas para las personas de 55 años y más, y en el caso de existir, tienen que ver más que nada con permitir que los trabajadores puedan hacerse exámenes médicos, permisos administrativos, etc., lo cual además es transversal para todos los trabajadores.

[6] El universo de esta encuesta corresponde a la población de 18 años y más que habita en todas las comunas de Chile, con excepción de las zonas de muy difícil acceso (que representan menos de 1% de la población total). Se utiliza un de diseño probabilístico estratificado, en cuatro etapas de selección aleatoria. Para el año 2010 la muestra efectiva correspondió a 2.012 casos, con un margen de error de +/-2,2%.

5. Conclusiones y recomendaciones

Entre los resultados del trabajo se pueden destacar los siguientes:

- Existe una varianza importante en la edad de retiro efectiva de las personas, que en promedio es sustancialmente mayor que la edad legal para obtener una pensión.
- Un mercado del trabajo suficientemente dinámico y con bajo desempleo, como el que se observaba en el año 2013, genera empleos atractivos para los mayores, sin perjuicio de que se observe varianza entre sectores (hay un incremento de ocupados o empleados en el grupo etario de 55 años y más a través del tiempo, especialmente entre las mujeres).
- El tipo de actividad influye.
- Hay sectores en los que los trabajos relativamente pesados inciden más en que las personas mayores no sean tan atractivas y haya un retiro natural, mientras que en sectores vinculados a los servicios y a la agricultura el empleo de mayores es perfectamente funcional a las necesidades productivas.
- También se observa un aumento especialmente relevante de trabajadores por cuenta propia en el transcurso de la vida, lo que pudiera estar vinculado a las necesidades de mayor flexibilidad que ese grupo requiere.
- El retiro de las personas mayores se produce gradualmente con la edad, no obstante hay factores que lo afectan:

  - La existencia de una pensión y el estado de salud son elementos distinguibles asociados al retiro.
  - Para los trabajadores más educados el retiro significa un sacrificio salarial mayor.

- No se encontró que necesidades de cuidado de mayores enfermos fueran un factor de retiro.
- La pertenencia a cada tipo de sistema previsional (AFP, INP u otro) no se encontró que constituyera un factor determinante del retiro.

La experiencia internacional muestra una variedad en las políticas y efectos de ellas.

- Las coberturas de protección social entre países muestra claros efectos en el retiro efectivo, por lo que los diseños de esquemas de protección y de sus mecanismos de contribución y beneficios afectan las edades de retiro.
- No existe un patrón sistemático por estar afiliado al sistema de cotización individual. Esto indicaría que la falta de cobertura previsional no constituye un efecto principal en la retención de trabajadores mayores y más bien sugiere una interacción entre política previsional y protección a la pobreza. Una red social mejor desincentiva el trabajo adulto, pero muy bajas pensiones hunden a los mayores en la pobreza.

Por cuanto los niveles mínimos de consumo en la vejez se pueden garantizar vía pensiones, apoyos sociales después del retiro laboral y por el trabajo directo, la experiencia internacional destaca que los problemas de empleabilidad de los adultos mayores pueden tener como uno de sus ejes fundamentales el fomento de la participación económica de los mayores.

En esta línea, las principales recomendaciones de política de empleabilidad y continuidad laboral de la población que identifica la revisión internacional realizada por el estudio de la Universidad Católica y que es válida para países más desarrollados son las siguientes:

- Elevar la edad legal de retiro legal sea por la vía de aumentar el número de años de cotización para obtener pensiones completas o vincular directamente la edad de jubilación con los aumentos en la esperanza de vida (algo que podría empujar la edad legal de retiro hasta 70 años en 2080 en los países de la OECD). También se puede ofrecer mejores pensiones a aquellos que trabajan más tiempo, algo que ocurre justamente con el sistema de capitalización individual.
- Acabar con las diferencias entre hombres y mujeres en materia de pensiones (hacia 2020, 18 estados miembros de la UE habrán equiparado las edades de jubilación entre hombres y mujeres). Se espera que igualar la edad de jubilación aumentaría la participación laboral de la mujer mayor de una manera muy significativa. Esta política requiere probablemente intervenir sobre las desigualdades de género que se producen en el mercado laboral y mejorar la conciliación trabajo-familia.
- Restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada. A veces la jubilación anticipada se permite a personas que han cumplido con el período reglamentario (aquellas que comenzaron muy temprano a trabajar), por lo que aumentar ese período podría evitar el retiro anticipado. En muchos países, por lo demás, se están modificando las edades mínimas de elegibilidad para optar a una jubilación anticipada. También se están ofreciendo alternativas laborales para aquellos que se desempeñan en oficios pesados o peligrosos, antes de proceder a activar los mecanismos de retiro temprano que favorecen especialmente a este tipo de labores.
- Favorecer la prolongación de la vida laboral, mediante disposiciones de salud y educación. Las políticas de envejecimiento saludable que permitan evitar el retiro por razones de salud o invalidez son en este sentido muy importantes. También lo son el acceso a la capacitación, la adaptación de los lugares de trabajo a las necesidades de personas de mayor edad y la flexibilidad en las condiciones que se establezcan en la relación entre pensión y trabajo.
- Diseñar leyes y disposiciones antidiscriminatorias que impidan introducir sesgos de edad en la contratación (currículum ciegos por ejemplo), promoción, capacitación y despido, que pueden llegar hasta el límite de abolir incluso la edad legal de jubilación.

Respecto de afectar legalmente la edad de retiro, la discusión presupone que la edad de jubilación es similar a la edad efectiva de retiro y que elevar la una implica también aumentar la otra. La evidencia recopilada en este estudio muestra que la edad efectiva de retiro se encuentra muy por encima de la edad legal y, al mismo tiempo, que la edad legal (65 para hombres y 60 para mujeres) no constituye un punto significativo de inflexión en la disposición hacia el retiro. Para los hombres, si bien los 65 años sí aumentan las probabilidades de retirarse, esto estaría ocurriendo también en las edades adyacentes; en las mujeres no se observa ninguna única edad que aumente más que otras las probabilidades de retirarse, en parte porque muchas ya se retiraron bastante antes. Sin perjuicio de lo anterior, los efectos sobre el retiro anticipado son claros y además puede haber un efecto focalizado en grupos que sí son afectados por la norma.

Entre otras políticas virtuosas que no son directamente previsionales el Estudio destaca promover la empleabilidad de la fuerza de trabajo mayor, entendido, claro está, que el mejoramiento de la empleabilidad en edades menores incidiría positivamente en aumentar la densidad de cotización. Mejores condiciones de salud y mayores niveles educacionales se asocian con mayores probabilidades de estar trabajando a mayor edad. Impulso de políticas de envejecimiento activo relacionadas con educación y salud. La continuidad laboral de los mayores depende básicamente de la mantención y actualización de ciertas competencias y destrezas laborales, por un lado, y de las condiciones de salud con que se enfrenta el período de madurez de la vida laboral.

Si se optara por promover estas políticas, algunas recomendaciones fundadas en la experiencia internacional útiles de considerar incluyen: a) los programas que subsidian la capacitación de personal mayor dentro de las empresas a cambio de compromisos de retención; b) los programas de intermediación laboral que favorecen la capacitación antes que el reempleo inmediato de los mayores y c) las políticas que otorgan certificados de educación superior en población mayor habilitada (y que incluso reconocen la experiencia como parte de esa habilitación en el contexto de universidades de orientación técnico-profesionales que privilegian el aprendizaje activo).

CAPÍTULO III
Desafíos que Enfrentan los Sistemas de Pensiones

Introducción

Por cuanto existe evidencia de que cuando jóvenes se tiende a dar poca importancia a las provisiones para las necesidades en la vejez, se hace necesario romper con esa **miopía**. Es por eso que se **obliga** a los trabajadores a participar durante su vida activa en los sistemas de pensiones. Éstos son parte de los acuerdos de seguridad social. Constituyen desarrollos institucionales para materializar un contrato social que permita reivindicaciones relativas a la reposición de ingresos monetarios que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna, "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición", en casos de invalidez, vejez y muerte. También pueden concederse transferencias en casos de pobreza en la vejez. Estos beneficios pueden financiarse con contribuciones de los propios beneficiarios o con impuestos generales recaudados por el Estado (no contributivos).

Sus principales objetivos son suavizar el consumo reponiendo ingresos en la eventualidad de discapacidad, vejez y sobrevivencia; y/o aliviar la pobreza ante las mismas circunstancias. Se deben ajustar a los particulares contextos en los cuales se aplican, los que, en lo esencial, difieren según la demografía, las condiciones laborales de sus afiliados, la capacidad del Estado por recaudar y administrar recursos, y el nivel de desarrollo económico e institucional en el país donde se aplican. Para su diseño los países deben optar entre alternativas de: (i) financiamiento, (ii) gestión financiera, (iii) forma de definir sus beneficios, (iv) administración del sistema, y (v) redistribución hacia los más necesitados. Requieren de instituciones que fortalezcan su sustentabilidad financiera a lo largo del tiempo, a la vez que regulen y supervisen su funcionamiento. El diseño final determina en definitiva el grado de vulnerabilidad del sistema frente a cambios demográficos, choques financieros, económicos y riesgos políticos que puedan afectar su capacidad para cumplir con sus objetivos.

Este capítulo examina la forma como los sistemas de pensiones financian las prestaciones monetarias que protegen a la población en casos de los riesgos individuales de invalidez y muerte (sobrevivencia), así como la forma de asegurar ingreso para una vejez digna. Se ocupa de examinar su capacidad para garantizar que las diferentes generaciones de afiliados puedan hacer valer sus derechos, frente a una población que envejece. Ofrece una visión internacional de la forma como los sistemas pueden adaptarse al contexto en que operan y aseguran su solvencia intergeneracional a sus afiliados, superando los riesgos a los cuales el propio sistema resulta vulnerable.

Como parte de la seguridad social los sistemas de pensiones se sustentan en principios que sostienen y conforman una organización, una institución, un ideal (véase Anexo 1).

Sistemas de pensiones y envejecimiento

La creciente preocupación por los sistemas de pensiones surge por el inminente envejecimiento de la población en el mundo. Este proceso demográfico es heterogéneo entre y dentro de los países y sus principales causas son la transición desde altos a bajos niveles de la fecundidad, y la continua reducción de la mortalidad que prolonga la vida de los habitantes.

Al respecto, los países de América Latina muestran desde mediados de los sesenta importantes descensos de la fecundidad y paulatinas reducciones de la mortalidad. Este fenómeno de transición demográfica es generalizado. Así lo demuestra la evolución de los dos indicadores más representativos de la fecundidad y mortalidad que se utilizan para describir la transición demográfica. Sin embargo, es posible distinguir a los países según el nivel de fecundidad desde el cual inician el descenso y su dinámica en el tiempo. Éstos se agrupan en tres grupos, para distinguirlos según el descenso temprano, medio o tardío con que iniciaron el proceso a lo largo del tiempo. Chile se ubica entre los países de inicio temprano del proceso (Véanse Cuadro1 y Anexo 1).

Cuadro 1
América Latina: Diferente transición de la fecundidad y mortalidad

Países	Tasa global de fecundidad (%)			Esperanza de vida al nacer		
	1950-1955	2010-2015	2045-2050	1950-1955	2010-2015	2045-2050
Bolivia	6,8	3,1	1,8	40,42	66,98	76,49
Guatemala	7,0	3,7	1,8	42,05	7127	78,08
Honduras	7,5	2,9	1,7	41,79	72,84	78,65
Nicaragua	7,2	2,5	1,7	42,29	72,72	78,39
Paraguay	6,5	2,7	1,7	62,73	72,35	77,30
Colombia	6,8	2,4	1,9	50,64	73,76	79,00
Costa Rica	6,7	1,7	1,7	57,26	79,10	82,05
Ecuador	6,7	2,6	1,8	48,65	75,54	81,45
El Salvador	6,3	2,1	1,8	45,06	72,26	78,06
México	6,7	2,2	2,0	50,70	76,58	81,34
Panamá	5,8	2,5	1,9	56,80	77,30	82,56
Perú	6,9	2,4	1,8	43,90	73,98	79,10
R. Dominicana	7,6	2,5	1,9	45,95	72,73	77,83
Venezuela	6,5	2,4	1,8	55,19	74,48	79,59
Brasil	6,2	1,8	1,7	51,01	73,20	79,43
Chile	5,0	1,8	1,6	54,81	78,94	82,15
Argentina	3,1	2,2	1,8	67,24	76,01	80,73
Cuba	4,2	1,5	1,6	59,40	79,16	82,06
Uruguay	2,7	2,0	1,7	66,11	76,96	81,63

Fuente: CELADE (2011) Estimaciones y proyecciones demográficas. CEPAL, Santiago Chile

La **tasa global de fecundidad** (TGF) es el número promedio de hijos e hijas que nacerían de una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieran sus hijos de acuerdo a las tasas de fecundidad por edad de un determinado período de estudio (normalmente de un año determinado) y no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del período fértil.

La **esperanza de vida** es la media de la cantidad de años que vive una determinada población absoluta o total en un cierto período.

El envejecimiento de la población es uno de los principales efectos a largo plazo de la transición demográfica. Se refiere a la presencia de una proporción cada vez mayor de adultos mayores en su estructura por edades. El perfil del envejecimiento se ilustra habitualmente por tres indicadores (gráfico 1)[7]:

el índice de envejecimiento propiamente tal, que mide el cociente entre adultos mayores (en este caso mayores de 60 años) y los jóvenes (aquellos menores de 15 años);

la edad mediana de la población, que es aquella que divide a la población entre el 50 por ciento de menores que esa edad y 50 por ciento de mayores que esa edad y

la relación de apoyo potencial que mide el cociente entre las personas en edad de trabajar (aquellas entre 15 y 59 años) y los adultos mayores de 60. Este cociente es fundamental para describir cuánta población en edad activa hay por adulto mayor, y se utiliza para evaluar la sostenibilidad financiera potencial de los sistemas basados en el reparto (véase Recuadro 1).

Para toda la población de América Latina (y de Chile), el índice de envejecimiento indica que por cada 100 jóvenes había 13,6 (en Chile 18,7) adultos mayores en 1950, los que aumentarán a 42,8 (en Chile 72,9) en 2015 y serán 106 (en Chile 173) en el año 2040. La edad mediana de la población era de 19,9 (en Chile 22,2) años en 1950, llegará a 28,9 (en Chile 33,7) en el año 2015 y superará los 37 (en Chile los 43) años en el 2040. La relación de apoyo potencial indica que por cada adulto mayor había 9,7 (en Chile 8,2) personas en edad de trabajar en 1950; habrá 4,9 (en Chile 4,3) en el 2015, y sólo 2,6 (en Chile 2,2) en el año 2040. Chile se ubica entre los países de mayor envejecimiento de América Latina.

Las implicaciones del envejecimiento sobre el diseño y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones son importantes.

1. La base demográfica para sostener un sistema de reparto[8] se debilita. En efecto, cae la relación de apoyo potencial[9] . Ésta ya se encuentra en valores menores de 4 en Cuba, Argentina y Uruguay y lo será en cinco años más en Chile, y en una década más en Brasil. Hacia el año 2100 las proyecciones de CELADE estiman que será de 1,3 en Chile y 1,4 en América latina (Gráfico 1).

2. Como consecuencia de los descensos de la mortalidad aumenta la esperanza de vida a la edad de jubilar. Con lo cual no sólo llega más gente a esa edad, sino que sobreviven más años. Según los datos de CELADE, en los próximos diez años la expectativa de vida a los 60 años de los países latinoamericanos aumentará desde 20,2 a 21,1 años en el caso de los hombres y desde 23,4 a 24,4 años en el de las mujeres. En Chile lo hará desde 20,9 a 21,6 años para los hombres y desde 25,0 a 25,9 años para las mujeres (CELADE, op. cit).

3. Aumenta el costo relativo al PIB de ofrecer una pensión universal. Si el costo de ésta representa 10% del PIB per cápita, como es el valor de la Pensión Básica Solidaria en Chile, y se la entrega a todos los mayores de 60 años, entonces el costo de proveerla sería superior al 1,4 por ciento del PIB para los países más envejecidos en el 2010 y llegaría a superar el 2,2% del PIB en esos países en los próximos treinta años. Bajo las mismas condiciones en ese mismo lapso en Chile el costo para el fisco de realizar una transferencia de esta naturaleza pasaría de 1,3% a 2,7% del PIB (Cuadro 2). Estos valores se obtienen de multiplicar el valor de la pensión por el número de personas elegible, y dividirlo por el PIB. Esto es equivalente a multiplicar la Pensión como proporción del PIB per cápita, por la proporción de beneficiarios en la población

[7] Las edades de corte habitualmente difieren entre países. Acá adoptamos aquellas con las cuales CELADE proporciona los datos y computa los indicadores de envejecimiento.

[8] El reparto se entiende como la modalidad en que las cotizaciones de los hoy activos financian las pensiones de los hoy pasivos, bajo el acuerdo que las próximas generaciones harán lo mismo. Por ello en la medida que disminuye la relación de potenciales activos a pasivos, se debilita como mecanismo para financiar pensiones, a menos que existan reservas o se cambien parámetros como la tasa de cotización, la tasa de reemplazo o la edad de jubilación (véase Recuadro 2).

[9] Se dice potencial por cuanto es una razón puramente demográfica, no considera lo que pasa efectivamente con respecto al trabajo y el ahorro previsional entre la población en edad de trabajar.

(1) **Carga Fiscal de la Pensión Universal** = (pu *P>X)/(PIB) = [pu /(PIB/PT) * (P>X/ PT)]

Donde:

pu = valor de la pensión universal

PIB = Producto Interno Bruto

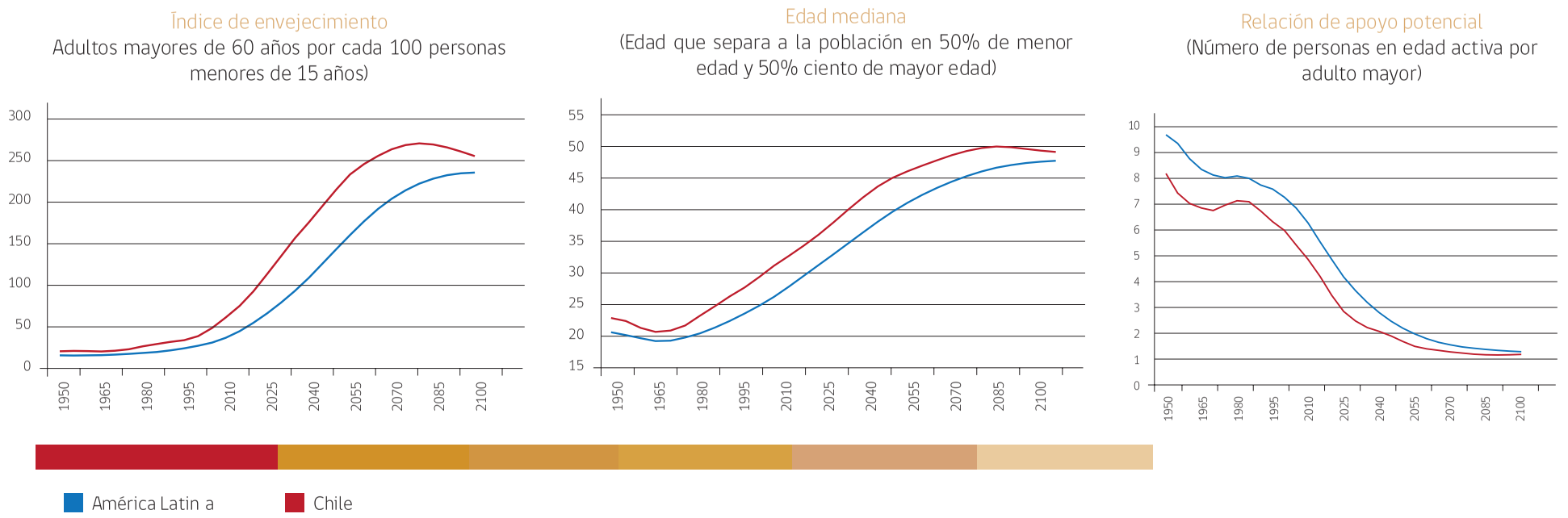
PT = Población total

P>X = Población mayor de x años

Esta sencilla fórmula enseña que el costo fiscal de una pensión universal aumenta como consecuencia del envejecimiento (mayor proporción de adultos mayores) como también por aumentos de la pensión universal más allá del incremento del PIB per cápita (nivel al cual se sitúa la prestación universal respecto a la capacidad productiva del país).

Grafico 1

Indicadores de envejecimiento para Chile y América Latina



Fuente: CELADE (2011) 1950 - 2100 Estimaciones y proyecciones de población. CEPAL, Santiago de Chile

Índice de envejecimiento = (población de 60 y más / población de 0-14) * 100

Relación de apoyo potencial =((población de 15-59) / (más población de 60 y más)

Cuadro 2
Costo (expresado como % del PIB) de entregar una pensión universal anual (equivalente a 10%[10] de su PIB per cápita) a todos los adultos mayores de 60, 75 y 80 años (P> 60, P> 75, P> 80)

	2010			2025			2040		
	P>60	**P>75**	**P>80**	**P>60**	**P>75**	**P>80**	**P>60**	**P>75**	**P>80**
Bolivia	0,71	0,16	0,07	0,97	0,24	0,11	1,39	0,39	0,20
Guatemala	0,65	0,18	0,09	0,74	0,22	0,12	1,03	0,30	0,17
Honduras	0,62	0,18	0,09	0,87	0,23	0,13	1,35	0,39	0,22
Nicaragua	0,62	0,18	0,10	0,97	0,24	0,14	1,52	0,46	0,26
Paraguay	0,77	0,20	0,11	1,09	0,29	0,15	1,47	0,47	0,27
Colombia	0,86	0,21	0,11	1,41	0,34	0,17	1,96	0,65	0,36
Costa Rica	0,95	0,27	0,15	1,66	0,41	0,23	2,35	0,84	0,47
Ecuador	0,86	0,25	0,13	1,27	0,34	0,19	1,81	0,60	0,34
El Salvador	0,94	0,29	0,16	1,20	0,39	0,24	1,65	0,55	0,32
México	0,88	0,24	0,13	1,30	0,36	0,20	1,96	0,60	0,35
Panamá	0,97	0,27	0,15	1,41	0,41	0,24	2,01	0,69	0,41
Perú	0,88	0,23	0,11	1,27	0,34	0,19	1,86	0,57	0,32
R Dominicana	0,86	0,25	0,13	1,29	0,34	0,19	1,80	0,60	0,34
Venezuela	0,86	0,21	0,11	1,34	0,34	0,17	1,85	0,61	0,34
Brasil	1,02	0,27	0,15	1,66	0,44	0,24	2,40	0,84	0,48
Chile	1,31	0,38	0,21	2,06	0,59	0,33	2,65	1,05	0,61
Argentina	1,46	0,47	0,26	1,73	0,57	0,32	2,18	0,76	0,46
Cuba	1,71	0,54	0,30	2,67	0,83	0,50	3,61	1,45	0,78
Uruguay	1,85	0,67	0,39	2,13	0,76	0,46	2,53	0,99	0,61

Fuente: Consejo Consultivo Previsional de Chile con datos de proyecciones demográficas de CELADE

[10] Aproximadamente el equivalente al valor de la PBS en Chile.

Diseño de los sistemas de pensiones

Una pensión es un pago, temporal o por toda la vida, que recibe una persona cuando se encuentra en una situación, establecida por ley en cada país, que la hace acreedora de hecho de una cantidad económica, ya sea de los sistemas públicos de previsión nacionales o de entidades privadas. En un sistema contributivo es la base de trabajadores activos la que da sustento al pago de dichas pensiones. En un sistema no contributivo lo financia el Estado desde impuestos generales.

Evolución de los sistemas públicos de pensiones

Un sistema público de pensiones contributivas es aquel en que el Estado obliga a participar y recauda las cotizaciones con el fin de garantizar protección social frente a los riesgos laborales (desempleo, accidente de trabajo, enfermedad), la vejez (jubilación) u otras circunstancias sobrevenidas por dependencia. Erróneamente se suele identificar a los sistemas públicos de pensiones exclusivamente con el reparto (véase Recuadro 1), la equidad intergeneracional e intrageneracional y la universalidad. Hoy existen sistemas obligatorios contributivos con alternativas al reparto y que delegan parte de su administración a entidades privadas, estrictamente supervisadas por el Estado.

Los sistemas públicos contemplan tanto pensiones contributivas (en las que se tiene en cuenta la cuantía o tiempo cotizado a lo largo de la vida laboral), pensiones indirectas derivadas de aportaciones de terceros (viudez, orfandad), como pensiones no contributivas (que responden a necesidades sociales sobrevenidas y que no requieren cotización previa).

Es habitual hacer referencia a cuatro diseños de sistemas de pensiones que se distinguen por su origen histórico y la forma de obtener y gestionar el financiamiento.

1. El primero, de tipo seguro social o bismarckiano[11]: un sistema que se financia con contribuciones tripartitas (aportes del trabajador, de su empleador y del Estado); gestionado por un régimen de reparto (Recuadro 1); donde los beneficios son establecidos por una regla basada en la antigüedad y el ingreso imponible hacia fines de la vida activa (beneficios definidos); administrado por el Estado o instituciones paraestatales y, a veces, cajas privadas; y sin un componente de alivio de la pobreza. Paralelamente pueden existir políticas asistenciales. Este sistema ha predominado en América Latina pero con una baja y segmentada cobertura debido a la alta presencia de informalidad en el mercado de trabajo y a que se diseñó en forma cerrada para diferentes agrupaciones gremiales.

2. El segundo tipo de seguridad social es el beveridgiano[12] . Un sistema no contributivo, financiado exclusivamente con rentas generales administrado por el presupuesto público (transferencias a partir de ingresos corrientes y/o reservas) de beneficios definidos, gestionado por el Estado y con un componente de alivio de la pobreza. Este sistema se ha visto limitado en América Latina por las bajas bases y cargas tributarias a partir de las cuales financiarlo. Un caso extremo es aquel que se implementó en Nueva Zelanda para el pago de una pensión universal.

[11] En honor a su gestor, el canciller alemán Otto Bismarck.

[12] En honor a Lord Beveridge, su gestor en Inglaterra.

3. El tercero, que sigue la experiencia chilena de 1980, es impulsado por las instituciones financieras internacionales en la década de los noventa, arguyendo el inminente cambio demográfico, la escasez de ahorro financiero de largo plazo y los riesgos políticos y demográficos que vulneraban los sistemas de reparto. Llamado de capitalización en cuentas individuales, transforma las cotizaciones de los afiliados en cuotas de ahorro de propiedad individual, se gestiona bajo el régimen de capitalización en cuentas individuales, de contribuciones definidas[13] , con administración privada regulada y supervisada por el Estado, e inicialmente con altas exigencias para asegurar garantías mínimas y políticas asistenciales para el alivio de la pobreza. Su funcionamiento requiere de importantes incentivos para cubrir (incluir) a los trabajadores independientes y llenar lagunas previsionales (densidad de cotizaciones), además de un importante componente de solidaridad para aliviar la pobreza de quienes viven su vida activa en condiciones de precariedad laboral[14] .

4. El cuarto lo constituyen los sistemas que combinan los diferentes diseños anteriores, para promover garantías con el aporte del Estado, la solidaridad intergeneracional, mediante el reparto, y los esfuerzos de cada persona en la forma de capitalización individual. Existen variadas experiencias que se distinguen según el grado de complementación o integración de cada una de estas modalidades. Es así como hay modelos que ponen a competir los diferentes componentes (sistemas paralelos de Colombia y Perú), otros que los complementan en la fase contributiva (sistema mixto de Uruguay, Costa Rica y Panamá) y/o en la fase de otorgar beneficios (sistema solidario integrado de Chile).

Opciones para construir un sistema de pensiones

Para evitar los problemas de los modelos anteriores, los países enfrentan el desafío de combinar las diferentes alternativas, y así se encuentran sistemas que: (i) articulan lo contributivo y no contributivo; (ii) combinan reparto (véase Recuadro 3) con capitalización; (iiI) entregan pensiones tanto de beneficios como de contribuciones definidas; (iv) buscan la apropiada mezcla de administración público-privada fortaleciendo los mecanismos de regulación y supervisión; y (v) rediseñan el componente de alivio de la pobreza mediante incentivos al trabajo y al ahorro.

Los sistemas diseñados para proveer beneficios de pensiones y hacer exigibles los derechos son resultado de opciones entre a lo menos cinco aspectos relevantes. Las principales alternativas se hallan entre dos extremos, las cuales se detallan a continuación[15] .

1. Aporte del participante en el sistema a su financiamiento. El sistema puede ser contributivo o no contributivo. Se refiere a si el ciudadano en su calidad de afiliado debe o no aportar al financiamiento del sistema para adquirir derechos dentro de éste. Existen dos modalidades extremas:

a. Cuando es contributivo el afiliado debe aportar regularmente al sistema.
b. Cuando es no contributivo, el afiliado no debe contribuir al sistema y los beneficios se financian de otra fuente.

2. Contrato financiero. Los recursos que recauda el sistema y con los cuales paga las pensiones pueden obtenerse mediante dos tipos de contratos:

[13] Sólo se define la cotización y el beneficio es el resultado de la capitalización final de éstas en cada cuenta.

[14] En Argentina y Uruguay se aplicaron en forma complementaria a los sistemas de reparto. En Colombia y Perú se aplicaron en forma paralela y optativa a los sistemas de reparto.

[15] Para cada opción expuesta en forma binaria existen situaciones intermedias que pueden plantearse.

a. Reparto: un contrato entre generaciones donde la generación que es activa económicamente aporta sus cotizaciones al sistema para el pago de pensiones de la generación ya retirada, y para la acumulación de una Reserva Técnica que es administrada por instituciones públicas o privadas bajo una permanente auditoría autónoma (Véase Recuadro 1).
b. Capitalización individual, es cuando los contratos establecen cuentas de ahorro para cada afiliado donde se depositan y capitalizan las cotizaciones, que son administradas por instituciones públicas o privadas.

3. Determinación del nivel de prestaciones. Los beneficios a los cuales da derecho el sistema deben establecerse de alguna manera, igualmente hay dos alternativas extremas:

a. El plan de beneficio definido (como su nombre indica) establece de antemano una regla para determinar la prestación sobre la base de la antigüedad en el sistema y la remuneración cercana a la edad de retiro. El beneficio en un plan de pensiones de beneficio definido se determina mediante una fórmula que incorpora un rango de salarios pasados del empleado, los años de servicio, la edad de jubilación y otros factores[16] .
b. En el plan de contribución definida la contribución está definida, pero el monto del beneficio se desconoce. Existen dos modalidades extremas para contar los aportes para estimar la pensión. Una es mediante el valor "efectivo" que resulta de su inversión en mercados financieros bajo una fuerte regulación y supervisión del Estado. Y la otra es mediante su valor nocional que resulta de capitalizar sus contribuciones conforme a una rentabilidad imaginaria establecida por ley. A la hora de jubilarse, el trabajador dispone de un fondo acumulado en una cuenta de su propiedad que utiliza para comprar/determinar su pensión.

4. Administrador. Si bien los sistemas de pensiones deben ser regulados y supervisados por el Estado, su gestión puede ser realizada por terceros, ya sean cajas gremiales, administradoras privadas u otras entidades. Hay dos alternativas extremas de administración de la gestión del sistema, de la cual siempre es responsable el Estado.

a. Administración estatal, cuando el mismo Estado o alguna institución de su dependencia gestiona la marcha del sistema.
b. Administración privada, cuando un tercer agente privado administra el sistema, pero bajo una fuerte regulación y supervisión del Estado.

5. Solidaridad y redistribución. En el contexto de los países en desarrollo, y aun en los desarrollados, hay situaciones de vulnerabilidad que impiden a una persona participar adecuadamente del sistema. Llegado a una situación de invalidez, muerte del trabajador (sobrevivencia de algún dependiente) o de vejez puede no haber cumplido con los requisitos para recibir pensiones y estar en situación de pobreza. En estos casos existen dos opciones.

a. Solidario, cuando el sistema tiene un componente interno de subsidios cruzados entre los afiliados y/o sus empleadores o integrado desde otras fuentes (habitualmente el Estado) para el alivio de la pobreza en situaciones de invalidez, vejez y muerte.
b. No distributivo, cuando el sistema no dispone de un componente de alivio de la pobreza y en tales circunstancias se debe recurrir a políticas asistenciales.

[16] Pueden ser criterios de reajuste para actualizar la prestación con la inflación, para integrar servicios de seguridad social y/o incentivos para una jubilación anticipada o continuar con el trabajo.

RECUADRO 1
Regímenes de Reparto

En esencia el reparto es un mecanismo de financiamiento de un sistema contributivo de pensiones, donde las prestaciones de hoy se pagan con las cotizaciones de hoy. Constituye la institucionalización de un contrato implícito entre generaciones. La generación de cotizantes activos hoy aporta al financiamiento de las pensiones de los hoy pensionados. El sistema de pensiones se encarga de que esta cadena continúe para que las generaciones de cotizantes activos de mañana, hagan los mismo con los hoy cotizantes y que mañana serán pensionados. De ahí que sea usual conceptualizarlo como un sistema que se endeuda con la generación activa y cotizante del presente, para pagar la deuda ya contraída con la generación activa del pasado y hoy pensionada. De hecho se dice que el reparto opera con una deuda implícita (aquella ya adquirida con los actualmente pensionados y con los que ya han cotizado y siguen activos). El mecanismo para establecer derechos dentro de este sistema es una regla de beneficios definidos sobre la base de la cuantía cotizada y los años cotizados a lo largo de la vida laboral.

Para asegurar la solvencia en casos de envejecimiento y evitar que la caída en la relación de apoyo potencial afecte la capacidad de financiamiento del sistema, son usuales dos cosas: generar excedentes y conformar una Reserva Técnica en la etapa joven del sistema y modificar la prima (tasa de cotización) con que los activos cotizan, para ajustarse a estos cambios conforme a evaluaciones actuariales.

De acuerdo a la forma como se haga uso de cada una de estas opciones se puede distinguir:

Reparto simple

Cuando las pensiones son pagadas (habitualmente por el Estado) a partir de cotizaciones corrientes del sistema y no de un fondo acumulado. Requiere evaluar cada año el costo de las prestaciones y establecer el nivel de los ingresos necesarios para cubrirlas. Puede constituirse alguna reserva para casos de contingencias. No debe confundirse con transferencias que son pagadas con ingresos corrientes del Estado a partir de impuestos generales.

Reparto de capitalización colectiva

Cuando las pensiones son pagadas de un fondo mancomunado que se alimenta de las cotizaciones corrientes y el rendimiento de sus inversiones. En este caso puede distinguirse un sistema de:

Prima media general. Cuando se fija desde el comienzo una tasa de aporte constante que permitirá garantizar indefinidamente su viabilidad financiera. La prima se calcula en un nivel necesario para que el valor actual de todos los ingresos futuros probables sea igual al valor actual de todos los gastos futuros probables. Durante un período inicial (varias décadas) los ingresos superan los gastos. El excedente se va a la Reserva Técnica. A futuro, cuando el costo supera a la prima (gastos mayores que ingresos por contribuciones), se utilizan los rendimientos de la reserva para cubrir la diferencia.

Prima media escalonada Cuando se calcula la prima para períodos de equilibrio de 10-15 años. La prima se cambia conforme a evaluaciones actuariales que demanden ajustes a mayores gastos por concepto de nuevos casos, aumentos de años de cobertura, mayores esperanzas de vida, reajustes no programados. Es un esquema intermedio entre reparto simple y prima media general. Se definen períodos de equilibrio, durante los cuales la prima no varía. Se garantiza el equilibrio financiero durante ese período, para luego pasar a otro escalón. Hay acumulación de fondos, pero en menor medida que en el sistema de prima media general. Los intereses de la reserva se utilizan para financiar gastos.

Reparto de capitalización nocional

Es un régimen de reparto donde las cotizaciones y la Reserva Técnica pagan las pensiones. Lo que cambia es la regla para definir el beneficio. Se cambia por una cuenta de capitalización plena e individual, similar a un sistema de ahorro para el retiro pero nocional. Es decir se lleva registro de los aportes realizados y estos valores se incrementan conforme a un rendimiento acordado en un contrato social (habitualmente relacionado con el crecimiento del ingreso per cápita). Al final del período los aportes así capitalizados se utilizan para reclamar una prestación vitalicia o temporal desde el fondo mancomunado. Debe disponer de un seguro complementario para invalidez y muerte.

Solidaridad y reparto

Al ser contributivas estas alternativas buscan una justicia actuarial entre quienes adquieren derechos por cumplir con la obligación de cotizar en el sistema. Pueden incluir mecanismos para garantizar solidaridad a través del diseño de la regla de beneficios definidos (intrasistema e intergeneracional). Si esta regla es muy exigente respecto a la antigüedad, puede excluir a muchos y requerir mecanismos adicionales de solidaridad.

Cuadro 3: Opciones para construir un sistema de pensiones			
Objetivo	**Alivio de la pobreza y distribución**	**Suavizar el consumo**	**Mejorar las pensiones**
Concepción	**Pilar Solidario**	**Pilar contributivo**	**Pilar contributivo**
TRANSFERENCIA DEL PRESUPUESTO PÚBLICO	No contributivo (impuestos generales); administrado en la Ley de Presupuesto; prestación definida • Por derecho ○ UNIVERSAL ○ PRUEBA DE MEDIOS • Asistencial ○ SEGÚN PRESUPUESTO Administrado por el Estado		
REPARTO 1.SIMPLE 2.PRIMA MEDIA 3.PRIMA MEDIA ESCALONADA		Contributivo (afiliado, empleador y Estado); cotizaciones de hoy pagan pensiones de hoy; prestación definida (tasa de reemplazo estimada) • Por antigüedad • Por cuantía • Acumula Reserva Técnica • Para invalidez-sobrevivencia • Para cambios demográficos Administrado por cajas paraestatales; regulado y supervisado por el Estado	
CAPITALIZACIÓN EN CUENTAS INDIVIDUALES		Contributivo (afiliado, empleador y Estado); cotizaciones alimentan ahorro individual; contribución definida (se capitaliza en mercado financiero) • Para renta vitalicia • Para retiro programado • Se contratan seguros • Para invalidez-sobrevivencia Administrado por empresas de giro único; regulado y supervisado por el Estado	Contributivo (afiliado aporta financiamiento); cotizaciones alimentan ahorro individual; contribución definida (se capitalizan aportes en mercado financiero) • Para renta vitalicia • Para retiro programado • Se contratan seguros • Para invalidez-sobrevivencia Administrado por empresas de giro único; regulado y supervisado por el Estado
CAPITALIZACION EN CUENTAS NOCIONALES		Contributivo (afiliado, empleador y Estado); cotizaciones de hoy pagan pensión de hoy; contribución definida (se capitalizan aportes en forma nocional) • Para definir derechos según regla • Se acumula Reserva Técnica • Para invalidez-sobrevivencia • Para cambios demográficos Administrado por empresas de giro único; regulado y supervisado por el Estado	

Resultados observados en América Latina entre las décadas de los 80 y 90

La selección entre las opciones depende del objetivo principal de la política pública detrás de la creación del sistema. Ya sea asistir a los ciudadanos en sus esfuerzos de disponer de ingresos para el consumo ante la eventualidad de discapacidad, sobrevivencia o vejez. O también para garantizar el derecho a una vejez digna a quienes no disponen de ingresos. Las selecciones entre opciones van conformando bloques que se transforman en pilares de una lógica con la cual funciona el sistema. Algunas combinaciones más frecuentes se representan en el Cuadro 3.

El paradigma de la sustitución del reparto por la capitalización en cuentas individuales (Chile 1981)

El sistema chileno de pensiones fue reformado estructuralmente en noviembre de 1980 desde un sistema contributivo diseminado en cajas de reparto y prima media escalonada hacia un sistema único de capitalización individual, para entregar como principales beneficios contributivos las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivencia. La **Reforma sustitutiva** de Chile termina totalmente con el mecanismo de reparto y lo reemplaza por el de capitalización en cuentas individuales. Genera una transición para dar cuenta de los derechos adquiridos en el sistema anterior. Incorpora un pilar limitado de solidaridad, para garantizar pensiones mínimas y alivio de la pobreza, pero no siempre sobre la base de derechos, sino de disponibilidad de recursos. Abre la posibilidad de cotizar voluntariamente a un pilar voluntario. Desarrolla una importante institucionalidad para regular y supervisar el sistema, así como para intermediar los recursos financieros.

Luego de la reforma chilena se identificaron dos tipos de reformas: estructurales y paramétricas. Las primeras cambian la lógica con que se construyen los pilares para alcanzar los objetivos del sistema. Las segundas sólo cambian los parámetros con que funcionaban los sistemas originales de reparto.

En general todos los países disponían de sistemas de reparto. Siguiendo orientaciones implícitas en las condicionalidades de las instituciones internacionales para sus programas de ajustes estructurales durante los noventa, varios reformaron sus sistemas de pensiones para incluir un pilar contributivo obligatorio de capitalización en cuentas individuales. En forma similar a Chile, se sustituyó el reparto por la capitalización en cuentas individuales en Bolivia, México (primero para los trabajadores del sector privado, IMSS, luego para los trabajadores del Estado, ISSTE), República Dominicana y El Salvador. El resto mantuvo sus sistemas de reparto cambiando los parámetros de la regla con que se definían los beneficios (tiempo de cotización, tasa de reemplazo y tasa de cotización).

Otras reformas estructurales de los 90 y Chile 2008

Las condiciones políticas de Chile durante los ochenta permitieron ajustar el presupuesto fiscal para generar la holgura necesaria para implementar un modelo de capitalización en cuentas individuales. Sin embargo, la mayoría de los otros países no pudieron hacerlo. Optaron por sustituir sólo parcialmente el sistema de reparto. En la práctica de esta experiencia surgen dos vertientes de reformas estructurales:

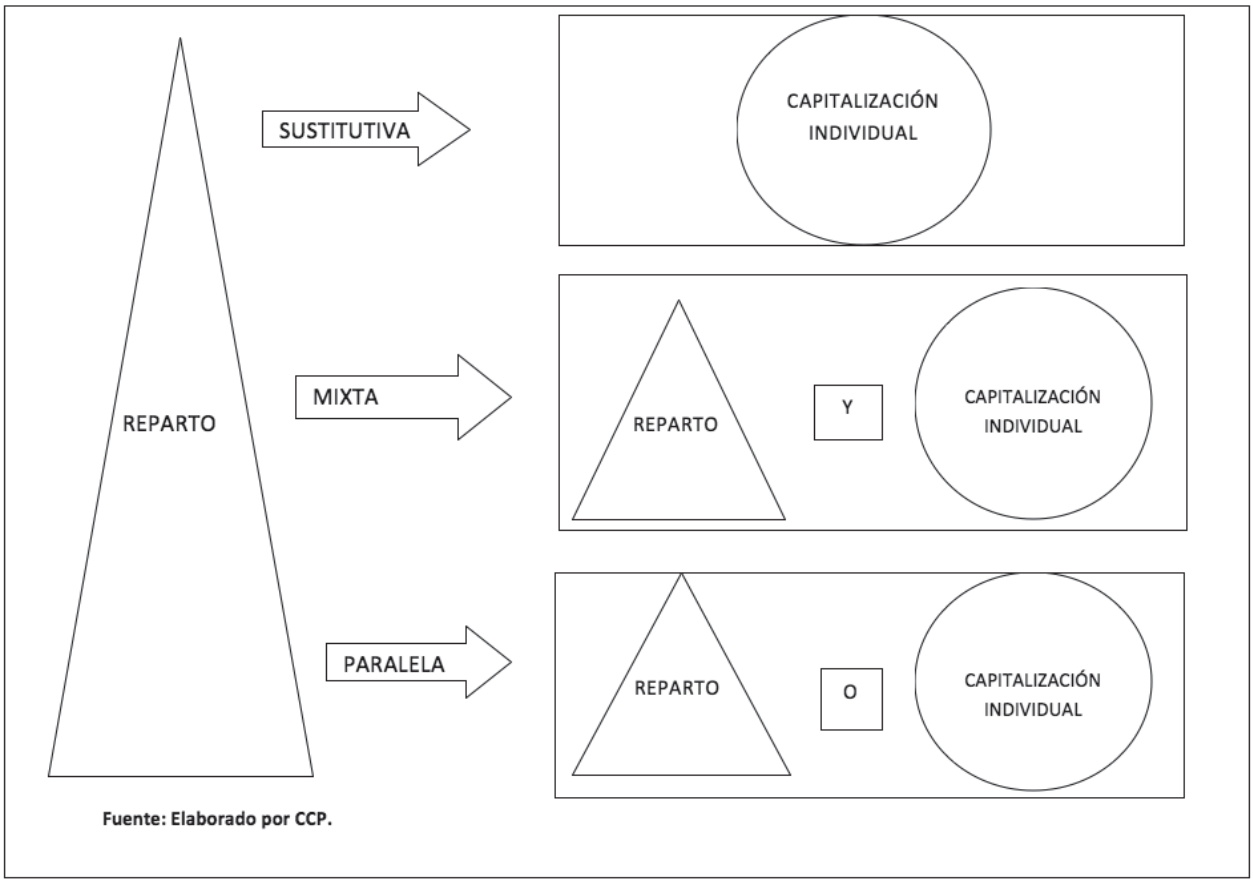
1. Una que sopesa el costo fiscal de la transición y opta por alternativas menos onerosas para el presupuesto fiscal. La sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización en cuentas individuales tiene la peculiaridad de transparentar la deuda implícita con que opera el primero, de modo de reconocer los derechos adquiridos por sus afiliados en el sistema que se reforma. Los montos de la deuda implícita pueden ser considerables. En Chile se estimó en 136% del PIB, en Brasil en 200% y para Argentina y Uruguay aun mayor (Bravo y Uthoff, 1999). Estos montos de deuda demandan una considerable holgura fiscal para absorber su amortización a lo largo del tiempo, sin tener que recurrir

al endeudamiento. Entre las reformas estructurales que incorporaron la capitalización en cuentas individuales para administrar las cotizaciones de los afiliados se diseñaron dos alternativas (Gráfico 2).

a. Reforma mixta. Sustituye parcialmente el mecanismo de reparto por uno que integra ambos esquemas de gestión financiera y la definición de beneficios. Hasta cierto nivel de ingreso imponible se continúa en el reparto, a partir de ese umbral se cotiza en cuentas de ahorro individual. Los beneficios son la suma de las prestaciones de ambos esquemas. Se establecen pensiones mínimas y asistenciales. Abre la posibilidad de cotizar voluntariamente en forma adicional para mejorar las pensiones. Establece un pilar solidario para el alivio de la pobreza y la garantía de mínimos. En algunos casos (Argentina) se ofreció la opción de no participar del componente de capitalización en cuentas individuales. Este tipo de reforma se implementó en Argentina y Uruguay. En el año 2008 Argentina revirtió la reforma y retornó a un sistema único de reparto.

b. Reforma paralela. Permite que el afiliado opte por continuar en un sistema de reparto o incorporarse a un sistema de capitalización en cuentas individuales. El afiliado tiene una posibilidad limitada de reconsiderar su decisión. En el caso de Colombia se permite al final del período evaluar la opción. Se desarrollan en conjunto con pilares solidarios para asegurar mínimos y aliviar la pobreza en la vejez. Este tipo de reforma se implementó en Colombia y Perú.

Gráfico 2: Reformas estructurales realizadas al pilar contributivo entre los 80 y 90.



Fuente: Elaborado por CCP.

Cuadro 4 Composición de la Cartera al 31.12.2012 y 31.12.2011										
América Latina	Mes Año	Sector estatal		Sector em-presas		Sector financiero		Sector extranjero		Otros
		%		%		%		%		%
Sistemas obligatorios:		R.F.	R.V.	R.F.	R.V.	R.F.	R.V.	R.F.	R.V.	
Bolivia	Dic. 2012	38,35%	0,00%	13,43%	0,00%	40,58%	5,54%	0,00%	0,00%	2,10%
Bolivia	Dic. 2011	9,79%	0,00%	13,41%	0,00%	31,11%	4,30% %	0,00%	0,00%	1,39%
Chile	Dic. 2012	21,38%	0,00%	8,11%	13,94%	17,02%	0,91%	11,55%	26,72%	0,38%
Chile	Dic. 2011	21,50%	0,00%	9,52%	14,94%	16,96%	0,98%	11,79%	24,69%	-0,38%
Colombia	Dic. 2012	39,79%	0,00%	2,65%	23,97%	7,37%	8,67%	1,23%	12,63%	3,69%
Colombia	Dic. 2011	43,42%	0,00%	2,88%	20,05%	5,45%	11,77%	1,05%	11,90%	3,49%
Costa Rica	Dic. 2012	76,77%	0,00%	1,40%	0,01%	10,88%	3,62%	1,16%	1,59%	4,57%
Costa Rica	Dic. 2011	74,99%	0,00%	1,88%	0,01%	12,06%	4,98%	1,52%	0,00%	4,56%
El Salvador (1)	Dic. 2012	83,24%	0,00%	1,40%	0,00%	8,05%	0,00%	6,79%	0,00%	0,53%
El Salvador (1)	Dic. 2011	81,73%	0,00%	1,06%	0,00%	9,57%	0,00%	5,47%	0,00%	2,17%
México (2)	Dic. 2012	50,08%	0,00%	20,14%	8,79%	1,60%	0,00%	2,16%	12,67%	4,57%
México (2)	Dic. 2011	54,46%	0,00%	19,63%	7,70%	1,67%	0,00%	2,73%	9,06%	4,75%
Perú	Dic. 2012	17,49%	0,00%	7,01%	28,97%	11,04%	5,75%	6,83%	22,61%	0,30%
Perú	Dic. 2011	16,99%	0,00%	7,69%	28,88%	11,04%	6,47%	6,67%	21,96%	0,32%
Rep. Dominicana (3)	Dic. 2012	59,94%	0,00%	2,92%	0,00%	37,14%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Rep. Dominicana. (3)	Dic 2011	58,46%	0,00%	3,17%	0,00%	38,37%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Uruguay (4)	Dic. 2012	77,85%	0,00%	8,34%	1,19%	2,00%	0,01%	7,61%	0,00%	3,00%
Uruguay (4)	Dic. 2011	80,67%	0,00%	8,16%	0,20%	1,48%	0,00%	7,14%	0,00%	2,36%

R.F.= Renta Fija; R.V.= Renta Variable

(1) El Salvador no está autorizado a invertir en el exterior; el porcentaje señalado en el cuadro obedece al cumplimiento de normas que regulan la clasificación de instrumentos en el país.

(2) En México, las Afores iniciaron la inversión en el extranjero en octubre de 2005.

(3) República Dominicana no cuenta con autorización para invertir en el exterior.

(4) A partir de mayo de 2008, las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) en Uruguay pueden invertir hasta un 15% en el exterior (renta fija emitida por entidades internacionales de crédito).

Fuente: FIAP

2. Otra que sopesa los efectos de la omisión un pilar explícito de solidaridad. Luego de 25 años de operación, el sistema chileno entregaba pensiones autofinanciadas sólo para el 45 por ciento de la población. Un 5 por ciento adicional podría acceder a pensiones mínimas garantizadas por el Estado. El 50 por ciento restante calificaría para pensiones asistenciales. Tales predicciones justificaban incorporar en forma integrada solidaridad al sistema (Bernstein y Larraín, 2005, Comisión Marcel, 2006).

Sistema integrado de pensiones solidarias (Chile 2008)

El Sistema de Pensiones Solidarias chileno resulta de una reforma implementada en el año 2008 luego de un proceso de consulta ciudadana y de debate técnico y parlamentario. Construye un sistema de pensiones que, en el ámbito de la protección social, entrega un seguro de protección de los ingresos y adicionalmente cumple un rol de reducción de la pobreza y de reducción de las desigualdades sociales. El monto de la prestación se establece combinando los criterios de beneficios garantizados (Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario) con los de contribuciones definidas. La administración es compartida entre el Estado y el sector privado, pero estrictamente regulada y supervisada por el primero.

Pilar contributivo obligatorio

Un contrato de capitalización en cuentas individuales permite al afiliado optar entre fondos según niveles de riesgo y obtener beneficios de contribuciones definidas. La afiliación y cotización a este pilar será obligatoria para los trabajadores dependientes y trabajadores independientes que emiten boleta de honorarios, a partir del 1 de enero de 2015.

Pilar voluntario

El Pilar Voluntario brinda alternativas de ahorro complementarias a la cotización obligatoria, permitiendo con ello aumentar el monto de la pensión o anticipar la edad de pensión. Estas alternativas de ahorro están asociadas a beneficios tributarios o una bonificación estatal, o incluso permiten hacer retiros parciales o totales de lo ahorrado antes del momento del retiro.

Pilar solidario

Las garantías del Estado se establecen como derechos para el 60 por ciento más pobre de la población, la cual por diversas razones tuvo escasa o nula participación en el sistema de pensiones contributivo. Se compone de dos grandes beneficios de carácter solidario.

1. La Pensión Básica Solidaria PBS (de Vejez e Invalidez) para quienes no tienen derecho a pensión en algún régimen previsional, y

2. El Aporte Previsional Solidario APS (Vejez y de Invalidez), orientado a quienes teniendo participación en el sistema, autofinanciaron una pensión de bajo monto.

Cuadro 5
Sistema de Pensiones Solidarias chileno
Pilar solidario, obligatorio y voluntario

Pilar solidario	Pilar contributivo obligatorio	Pilar contributivo voluntario
Garantía y alivio de la pobreza	Contributivo Aportes del afiliado	Mejorar pensión autofinanciada
Participación en financiamiento		
No contributivo impuestos generales		Contributivo Aportes del afiliado Incentivos tributarios
Presupuesto público	Capitalización en cuentas individuales	Capitalización en cuentas individuales
Regla de beneficios		
Beneficios definidos Derechos para el 60% más pobre a una Pensión Básica o un Aporte Previsional Solidario	Contribuciones definidas Ahorro acumulado permite compra de renta vitalicia o retiro programado	Contribuciones definidas Ahorro acumulado permite retiro total o aporte para compra de renta vitalicia o retiro programado
Administración		
Estatal, Fondo de Reserva de Pensiones auditado	Privada, regulada y supervisada	Privada, regulada y supervisada
Rol redistributivo		
Bonos y subsidios Pensión Básica Solidaria Aporte Previsional Solidario	Derechos conyugales Aportes cuentas de terceros	Derechos conyugales Aportes cuentas de terceros

Fuente: Elaborado por CCP

Riesgos que afectan a los sistemas de pensiones

Ningún sistema de pensiones resulta inmune a los cambios demográficos. Pero también pueden verse afectados por los ciclos económicos que afectan al mercado de trabajo; los choques financieros que afectan la rentabilidad de sus fondos y/o reservas técnicas; y por los conflictos de intereses que puede generar su administración. Todos ellos influyen sobre la capacidad del sistema de proveer buenas pensiones ya sea porque más gente llega a la edad de pensionarse y sobrevive más, o la vulnerabilidad de ingresos de los afiliados les impide cotizar, o la rentabilidad de las reservas técnicas y/o de los fondos de pensiones se ve mermada o se malversan los fondos.

1. Cambios demográficos. Todos los sistemas son sensibles a los cambios demográficos.

a. Los de reparto por cuanto afectan la relación de apoyo potencial que mide la relación entre pensionados y cotizantes. Para ajustarse a estos cambios, los sistemas de reparto evolucionaron hacia sistemas de prima media escalonada, es decir a sistemas que permiten ajustar cada cierto tiempo la tasa de contribución (la prima). Pero también pueden cambiar otros parámetros, como son la edad de jubilación y la relación prometida entre la pensión y el salario de afiliado cuando estuvo activo (tasa de reemplazo).

b. A los de capitalización individual los afectan los aumentos en la esperanza de vida a la edad de retiro, que reduce las pensiones para un mismo nivel de ahorro. El ajuste lo debe hacer el propio afiliado ahorrando voluntariamente más o retrasando la edad de retiro.

2. Ciclos económicos y trabajo. Todos los modelos contributivos (independientemente de su gestión financiera) están sometidos a problemas económicos que afectan la capacidad de sus afiliados para participar regularmente ya sea acumulando ahorro o ganando antigüedad en el sistema.

a. En ambos esquemas esto se refiere a la densidad de cotización en el sistema.

b. En el caso particular del sistema de reparto también afectan la recaudación para pagar pensiones y/o aumentar la Reserva Técnica.

3. "Uso indebido" del fondo. Quienes administran la gestión financiera de las cotizaciones pueden verse expuestos a conflictos de intereses.

a. Por motivos políticos en los modelos de reparto público total o parcial:

i. Uso de la Reserva Técnica para financiar proyectos sociales pero no siempre financieramente rentables; o asignación de recursos de pensiones a otros propósitos no previsionales (recreación, vivienda).

ii. La experiencia de la reforma argentina de 2008 demuestra que, en tanto el componente de capitalización de un sistema de pensiones no se consolide como pieza fundamental del sistema previsional y del funcionamiento del mercado de capitales, estará siempre sometido al riesgo político de la estatización de los fondos (Anexo 3).

b. Por concepto de conflictos de intereses en los sistema de capitalización:

i Uso de los fondos por los mismos grupos económicos que los administran e intermedian para su interés y no del afiliado.

ii. Ampliación del poder económico nominando directores afines a los grupos dueños de las AFP en las empresas donde están invertidos los fondos,

4. Riesgos de inversión En la medida que la operación de los sistemas demande de fondos de pensiones o reservas técnicas para su operación, estarán expuestos a fluctuaciones en los rendimientos de sus inversiones.

a. Por definición los fondos de pensiones acumulados a través de las cuentas individuales de ahorro y las reservas técnicas de un sistema de reparto tendrán la misma exposición a los riesgos financieros.

b. Una situación particular enfrentan aquellos países que habiendo sustituido su sistema de reparto por el de capitalización, financian el costo de transición con deuda pública [17].

Es interesante considerar que los sistemas de capitalización en cuentas nocionales también se ven afectados en la medida en que el acuerdo social con que se acumulan los derechos adquiridos por los afiliados sean sensibles al ciclo económico (PIB per cápita, salario real), o a algún rendimiento financiero (tasa de interés).

Los sistemas pueden ser evaluados conforme a su capacidad de hacer frente a los riesgos que afectan su funcionamiento a lo largo de generaciones. Los resultados pueden ser ambiguos.

Por ejemplo, ha sido tradicional atribuir a los sistemas diseñados bajo el régimen de reparto poca capacidad para adaptarse a los cambios asociados a la transición de la fecundidad (su reducción desde altos hacia bajos niveles) y el subsecuente efecto que el envejecimiento tiene sobre la estructura de edades (la relación activos/pasivos) y los aumentos en la esperanza de vida a la edad de retiro. Sin embargo, las continuas mejoras sanitarias y su efecto sobre la esperanza de vida de las persona a la edad de retiro también afectan a los sistemas de capitalización individual.

Igualmente, es habitual culpar a los sistemas públicos de reparto del "uso político" de sus fondos de reserva. No obstante, las decisiones políticas de suprimir los planes de contribuciones definidas y la posibilidad de conflictos de intereses en la gestión de los fondos tampoco aseguran a los planes privados obligatorios contra el "uso indebido" de los fondos.

Como se ilustra en el Cuadro 6, no existe un diseño totalmente inmune a estos riesgos. Siempre hay algún componente de las causas y/o consecuencias de los riesgos que pueden afectarlo. No es de extrañar que las últimas reformas combinen los diferentes regímenes. En el caso de los países de la OECD vemos que se recomienda complementar los sistemas de reparto con cuentas de ahorro individual (ver apartado: El debate en los países de la OCDE, pág. 67).

Para describir aspectos de debate, conviene distinguir entre los sistemas contributivos y no contributivos.

Sistemas no contributivos (transferencias del estado)

Cambios demográficos

El carácter no contributivo de un sistema no anula los riesgos demográficos ya que el envejecimiento lleva necesariamente a dos fenómenos. Primero, cada año una mayor proporción de la población llega a la edad de retiro y cambia la estructura de edades en desmedro de la relación de apoyo potencial del país. Segundo, los descensos de la mortalidad demandan mayores presupuestos para una misma pensión.

[17] En la experiencia de El Salvador, por ejemplo, la imposibilidad de incorporar en el Presupuesto de la Nación un ítem para el pago del déficit previsional ocasionado por la transición, ha significado un incremento paulatino de la deuda previsional del Estado con el sistema.

Riesgos financieros

Los riesgos de inversión son similares a los que administra cualquier dirección de presupuesto, donde la administración y composición de la deuda juega un factor fundamental. En la medida que la ley de pensiones demande al Estado generar reservas técnicas para futuras transferencias, la gestión del fondo que se crea está expuesta a riesgos financieros según la composición de su portafolio.

Ciclos económicos mercado de trabajo

En este caso no existen problemas de densidad de cotizaciones. Sin embargo, dado que el ítem previsional pasa a ser un componente del presupuesto su debate dentro de la ley de presupuesto de cada año es fundamental, requiriéndose de reglas claras en la asignación de recursos inter-temporales con fines previsionales. Si la recaudación de impuestos generales tiene una base importante en la masa de remuneraciones de los trabajadores, entonces el mercado de trabajo recuperará su importancia.

Uso indebido de los fondos

El financiamiento de un sistema no contributivo pasa a ser un componente estable del presupuesto fiscal. Éste aumenta a medida que aumenta la proporción de la población elegible y más "generoso" [18] sea el beneficio garantizado. El peso de dichas transferencias en el presupuesto fiscal es directamente proporcional al porcentaje que representan los beneficiarios dentro del total de la población [19]. Por ende, existe un problema de política pública asociado a la elegibilidad de los beneficiarios, de modo de evitar el riesgo moral asociado a que los propios beneficiarios puedan afectar el monto de sus prestaciones en perjuicio del Estado o que éste se asocie con el legislador para aumentar el valor de la prestación.

[18] Una garantía universal extremadamente generosa respecto al nivel de desarrollo de un país se identifica con una alta relación entre el beneficio monetario y el PIB per cápita.

[19] Por cierto también lo es a la generosidad de la transferencia expresada en porcentaje del PIB per cápita

Cuadro 6 Exposición a riesgos según modalidad de recaudación y administración financiera					
	Pilar Solidario no contributivo	**Pilar contributivo**			
	Impuestos Generales y Reserva Técnica	**Reparto sin Reserva Técnica**	**Reparto con Reserva Técnica**	**Capitalización financiera**	**Capitalización Nocional**
Riesgo demográfico					
Bajas en relación apoyo potencial	Nula (1)	Alta	Relativo (1)	Nula	Relativo (1)
Aumentos en esperanza de vida	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
Riesgo financiero					
Fluctuaciones financieras	Relativo (2)	Nula	Relativo (2)	Alta	Relativo (2)
Riesgo de activos	Relativo (2)	Nula	Relativo (2)	Alta	Relativo (2)
Riesgo país	Relativo (2)	Nula	Relativo (2)	Alta	Relativo (2)
Riego inflacionario	Relativo (2)	Nula	Relativo (2)	Alta	Relativo (2)
Riesgo cambiario	Relativo (2)	Nula	Relativo (2)	Alta	Relativo (2)
Ciclo económico y laboral					
Bajas densidades de cotizaciones	Nula	Alto	Alto	Alta	Alta
Incentivos para evasión y elusión	Nula	Alto	Alta	Baja	Baja
Derechos trabajo del cuidado	Alta	Nula	Nula	Nula	Nula
Uso indebido					
Baja base y carga tributaria	Alta	Nula	Nula	Nula	Nula
Uso político del fondo	Alta	Nula	Alta	Depende (5)	Alta
Conflicto de intereses	Nulo	Nula	Nula	Medio	Nula
Costos de transición	Variable (3)	No aplica	No aplica	Variable (4)	No aplica

Fuente: Elaborado por el Consejo Consultivo Previsional.

(1) Nula, nos referimos sólo a la relación de apoyo entre cotizantes y beneficiados del sistema de pensiones; relativo al caso de existir una Reserva Técnica.

(2) Dependen de la importancia que tenga la Reserva Técnica (fondo de pensiones para contingencias) para el pago de prestaciones.

(3) Si un país se ha embarcado en la sustitución del sistema de reparto, disminuye su holgura para aportes solidarios mientras los pagos por gastos de operación y bonos de reconocimiento sean altos.

(4) Si no se genera holgura fiscal hay riesgo de desplazar la inversión privada.
La reforma argentina de 2008 ha venido a llamar la atención de que este riesgo persiste en estos sistemas.

Sistemas Contributivos

Cambios demográficos

La gestión financiera de los aportes de los afiliados a los sistemas de pensiones contributivos debe velar por su sostenibilidad a largo plazo. Esta es sensible a cambios demográficos tanto en los regímenes de reparto como en los de capitalización individual.

1. El mecanismo de reparto se sustenta en un contrato donde las generaciones activas financian las pensiones de las generaciones pasivas. Dicha gestión requiere de un modelo actuarial que asegure que los parámetros con que opera (tasa de cotización, edad de jubilación y tasa de reemplazo) se ajusten a los cambios demográficos y del mercado de trabajo que afectan su relación efectiva de sostenibilidad (afiliados activos y cotizando/afiliados pasivos con derechos a beneficios). En un sistema de reparto la capacidad de financiar pensiones se irá deteriorando en tanto haya cada vez menos personas que aportan por cada beneficiario, y mientras mayor sea la pensión en relación al salario de los que aporten. Por ello se contemplan las reservas técnicas. En Chile la relación de apoyo potencial (se refiere sólo a la demografía) pasará de algo más de 4 a 1 hoy a sólo 3 a 1 en el año 2025, 2 a 1 en 2050 y se estima seguirá bajando. Frente a estos cambios, como se observa

en Europa, esto implica un importante debate político acerca de si elevar la edad de jubilación, aumentar la tasa con que aportan las generaciones activas, reducir la relación entre la pensión que reciben los beneficiarios y los salarios de los activos que aportan al sistema, o complementar el sistema con pensiones privadas de contribuciones definidas [20] .

2. Los sistemas de capitalización en cuentas individuales no escapan al efecto de cambios demográficos. Por el contrario, los permanentes avances en la esperanza de vida, y en particular a la edad de jubilación, hacen que, dada una tasa de descuento, el monto de ahorro acumulado para autofinanciar una pensión deba financiar un mayor número de años, por lo que el único efecto es que se disminuya la pensión. La diferencia con el caso anterior es que, en éste, para evitar menores pensiones, optar por retirarse más tarde y ahorrar más es una decisión del individuo y no de la política pública. La esperanza de vida de hombres y mujeres a los 65 años se encuentra en Chile en el nivel promedio de los países de la OECD. Sin embargo se espera que aumente entre 2 y 3 años más en los próximos años.

Ciclos y crisis de naturaleza económica

En los sistemas contributivos es esencial la continuidad en las cotizaciones y también en los de capitalización individual, en especial desde las edades jóvenes.

1. En los sistemas de reparto una de las condiciones de elegibilidad es el número de cotizaciones realizadas (antigüedad). Sin embargo, no todas las personas económicamente activas están en condiciones de hacerlo, ya que es su situación ocupacional la que lo determina. Al no contabilizarse el monto cotizado existen incentivos para la elusión, lo que se ha tratado de corregir mediante las cuentas nocionales.

2. Para todos los sistemas contributivos, la alta incidencia de la pobreza, el desempleo y el subempleo (asociado a la informalidad) y la escasa presencia de políticas contra-cíclicas de protección social (en particular seguros de desempleo) hacen que un alto porcentaje de la población económicamente activa pase largos períodos de su historia laboral subempleada o desempleada sin condiciones para cotizar. Como resultado, presentan historias previsionales con bajas densidades de cotizaciones que limitan su capacidad de autofinanciar o ganar antigüedad para su pensión. Por ende es dable esperar que a lo largo de su vida activa muchos afiliados a los sistemas contributivos tengan importantes lagunas previsionales que les impidan acumular ahorro suficiente como para autofinanciar su pensión. Un ejemplo se ilustra en el Cuadro 7. Para los planes de capitalización individual, la Federación Internacional de Administradoras de Pensiones (FIAP) ha llevado registro en sus boletines estadísticos de la afiliación y de la cotización promedio, mostrando una amplia brecha en casi todas las experiencias. Lamentablemente las historias individuales, que son las que interesan, no se reportan en esos informes.

[20] El efecto de estos cambios demográficos puede ser atenuado en la medida que los sistemas de reparto hayan administrado en forma apropiada un fondo de reservas técnicas desde sus etapas en que tenían una alta relación de apoyo potencial.

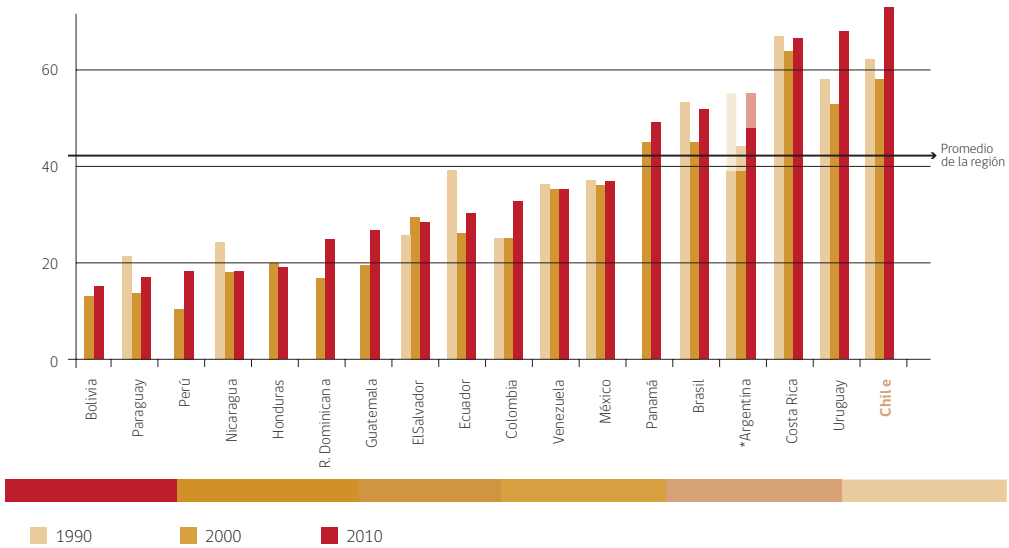
Cuadro 7 Cobertura (Cotizantes/PEA, %) Sistemas de capitalización individual			
Sistemas Obligatorios América latina	**31.12.2012**	**31.12.2011**	**Variación 12-11 (puntos porcentuales)**
Chile	63,89%	61,61%	2,27
Colombia	18,91%	18,81%	0,10
Costa Rica	41,89%	42,19%	-0,30
El Salvador	28,44%	27,38%	1,06
México	29,29%	28,49%	0,80
Perú	11,37%	9,90%	1,47
República Dominicana	25,50%	24,49%	1,01
Uruguay	43,26%	40,69%	2,57
Promedio simple	32,82%	31,70%	1,12
Fuente: FIAP. Informe semestral diciembre 2012.			

3. Un caso emergente que demanda atención en el enfoque de derechos es el de quienes se dedican al cuidado del hogar y de dependientes. Es usual que el tiempo dedicado al cuidado no sea valorado en tanto el sistema se base en cotizaciones a partir de las remuneraciones. A menos que se regule para dar una pensión por el trabajo de cuidado y se compensen las lagunas de aportes previsionales por tales causas, sus consecuencias afectaran la calidad de las pensiones de las personas que se dedican a esas tareas.

En definitiva la medición de la cobertura asociada a estos riesgos y sus implicaciones sobre las pensiones es un tema muy complejo. El Gráfico 3 indica, sobre la base de respuestas a encuestas de hogares, el porcentaje de población económicamente activa que declara estar cotizando a algún sistema previsional. En promedio el 55% de la PEA no estaría cotizando, y en el caso chileno este porcentaje sería cercano al 30%. No obstante, a pesar de estas cifras, la situación de las historias laborales y previsionales estudiadas en Chile indica que en promedio los hombres cotizan 25 años durante su vida activa y sobreviven 19 años luego de jubilarse; las mujeres, en cambio, en promedio cotizan 15 años de su vida activa y sobreviven 28 años luego de jubilarse *(Libro Blanco de la Subsecretaria de Previsión Social, 2013, Chile).*

Gráfico 3

Población económicamente activa que cotiza (Países seleccionados 1990, 2000 y 2010. En porcentaje)



Fuente: Banco Central y Rofman Oliveri (2011) (*) Incluye una estimación basada en registros de la cobertura de los trabajadores independientes.

Riesgo de inversión

Los fondos de pensiones privados de los sistemas de capitalización o las reservas técnicas de los sistemas de reparto representan ahorro financiero de largo plazo, y deben disponer de un componente de liquidez para pagar pensiones cuando el sistema lo requiera. Su manejo financiero es vulnerable a diversos factores:

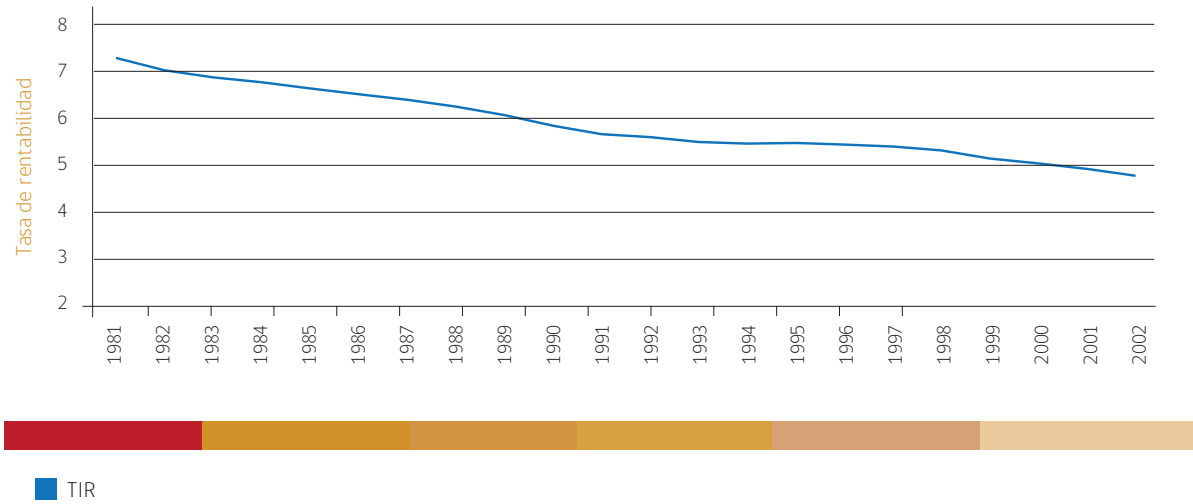
- **i.** volatilidad en los mercados financieros donde se invierten estos fondos;
- **ii.** riesgo asociado a la composición del portafolio según activos;
- **iii.** riesgo asociado al país donde se ha invertido;
- **iv.** riesgo cambiario asociado a la diferente nominación de los activos del portafolio;
- **v.** riesgo inflacionario;

La rentabilidad de estos fondos se reporta en términos reales, ya que debiera permitir su crecimiento más allá de las tendencias inflacionarias para que el ahorro aumente en términos de la capacidad real de consumo. El manejo de la combinación entre riesgo y rentabilidad es altamente regulado y supervisado por la autoridad respectiva. A la postre la composición del portafolio en términos de instrumentos, emisores y países determina una exposición al mercado cuyas tendencias inciden en gran medida en el resultado para diferentes cohortes de afiliados. La exposición final a los riesgos de naturaleza financiera del portafolio de los fondos de pensiones resulta de la capacidad que la institucionalidad del sistema tenga para evitar tendencias decrecientes en los rendimientos.

La experiencia chilena, que se caracteriza por haber desarrollado una institucionalidad moderna en resguardo de los fondos de los afiliados al sistema de capitalización individual, muestra tendencias preocupantes por las condiciones de los mercados financieros. La rentabilidad de los fondos de pensiones para sucesivas cohortes de afiliados ha bajado sostenidamente prácticamente desde los inicios del sistema. Por ejemplo, mientras la rentabilidad real promedio anual de los fondos de pensiones a junio de 2013, para quienes se afiliaron al sistema el año 1981, fue de 7,3%, la rentabilidad promedio anual para los afiliados el año 1990 fue de 5,9%, y para los afiliados el año 2000 de 5,1% (Grafico 4).

Gráfico 4

Chile: Rentabilidad del Fondo de pensiones según cohortes. En porcentajes



Fuente: Libro Blanco de la Subsecretaría de Previsión Social, 2013, Chile. Rentabilidad promedio corresponde a rentabilidad promedio anual de un individuo que invierte sus fondos en el Fondo C de Habitat, desde el año señalado hasta 2013 (TIR).

Uso indebido de los fondos del sistema

Se refiere a la posibilidad de que los recursos acumulados sean utilizados para fines diferentes al de obtener rendimientos para mejorar las pensiones de quienes son sus dueños individuales o colectivos.

a) En el caso de sistemas de reparto, la administración del Fondo de Pensiones Colectivo o Reserva Técnica debiera independizarse de la gestión del presupuesto. Cuando ello no ocurre existe el riesgo político de aprovechar la liquidez de los fondos de pensiones para endeudamiento público, el cual muchas veces se justifica por su rentabilidad social pero no así por su rentabilidad financiera, que es la que hace crecer los fondos de pensiones a largo plazo. Existe así un riesgo político de utilizar los fondos en alternativas menos rentables desde el punto de vista previsional.

b) En el caso de sistema de capitalización individual existen conflictos de intereses cuando la administración financiera se concentra en pocas administradoras. Pero tampoco, como lo demuestra la experiencia de Argentina, existe garantía de que el riesgo del uso político se omita. Luego de una serie de medidas que perseguían mejorar la cobertura y la libertad de opción entre ambos regímenes jubilatorios (facilidades de pago para trabajadores autónomos, y enmiendas legislativas no estructurales que se presentan como mejoras del sistema mixto preexistente) las presiones sobre el sistema terminaron en un cambio radical y estructural definitivo que eliminó la capitalización individual. Luego de 14 años de régimen mixto, se creó en su lugar el Sistema Integrado Previsional Argentino (S.I.P.A.). Se vuelve al régimen de reparto y de administración pública, a través de la ANSES, el organismo de gestión de seguridad social más importante (diciembre de 2008 con la Ley N°26.425)[21] .

[21] En este proceso se termina con la gran litigiosidad; se crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad administrado por ANSES, de acuerdo a reglas en materia de inversiones similares a las que poseían las AFJP; y también se crea un Comité Legislativo de Supervisión de 2008.

Cuadro nº7
Regímenes contributivos en países seleccionados de América Latina y el Caribe

País	Régimen contributivo	
	Régimen de beneficio definido	Régimen de contribución definida
Argentina √	✓	
Bahamas √	✓	
Barbados √	✓	
Belice √	✓	
Bolivia √	✓	
Brasil √	✓	
Chile √ (T) √	✓ (T)	✓
Colombia √ (P) √	✓ (P)	✓
Costa Rica √ (I) √	✓ (I)	✓
Ecuador √	✓	
El Salvador √ (T) √	✓ (T)	✓
Guatemala √	✓	
Guyana √	✓	
Haití √	✓	
Honduras √	✓	✓
Jamaica √	✓	
México √ (T) √	✓ (T)	✓
Nicaragua √	✓	
Panamá √ (I) √	✓ (I)	✓
Paraguay √	✓	✓
Perú √ (P) √	✓ (P)	
Rep. dominicana √ (T) √	✓ (T)	✓
Trinidad y Tobago √	✓	
Uruguay √ (I) √	✓ (I)	
Venezuela √	✓	

Fuente: BID (2014) Mejores trabajos mejores pensiones. Elaboración propia utilizando información de los sistemas previsionales. Nota: T = transitorio; P = paralelo; I = integrado.

La situación actual de América Latina obliga a resolver el diseño de sus sistemas de protección social en el marco de una solidaridad integral combinando las ventajas de componentes contributivos y no contributivos.

Los distintos sistemas contributivos distribuyen los riesgos de manera diferente se distinguen dos riesgos principales de los sistemas previsionales: el riesgo de longevidad y el riesgo financiero . En el caso de los sistemas de beneficio definido es el Estado, o la entidad pública o privada promotora del plan, quien asume ambos riesgos, el de longevidad[22] y el financiero[23], tanto en la etapa activa del afiliado (mientras contribuye) como en su etapa pasiva (mientras recibe una pensión). En los sistemas de contribución definida es el afiliado el que asume los riesgos de longevidad y financieros en su etapa activa. Al alcanzar la edad de jubilación el afiliado puede optar por dos productos: renta vitalicia o retiro programado, o en ocasiones por un retiro total de los fondos. Si opta por adquirir una renta vitalicia, el afiliado deberá entregar su capital acumulado a una compañía de seguros, la que a partir de ese momento asumirá el riesgo de longevidad y el financiero. En el caso en que opte por un retiro programado, el afiliado mantiene la propiedad de su monto acumulado, y la administradora del fondo le abonará mensualmente una renta que recalcularía anualmente en función del rendimiento financiero obtenido y de la estimación de esperanza de vida actualizada. Por lo tanto, el afiliado asumiría también durante su etapa pasiva los riesgos de longevidad y financiero.

El Cuadro 8, tomado de un informe del BID, indica que en la región convive una rica variedad de sistemas. Luego de la reforma chilena de 1981, otros nueve países pasaron a sistemas de contribución definida. Sin embargo, los sistemas de beneficio definido aún persisten, incluso en los países donde se reformaron. En Chile, El Salvador, México y República Dominicana aún existen de manera transitoria hasta su desaparición. En Colombia y Perú conviven de manera paralela (y permanente) con los sistemas de contribución definida, de tal forma que los trabajadores pueden elegir uno u otro. Y finalmente en Costa Rica, Panamá y Uruguay están integrados con los sistemas de contribución definida, de tal modo que las pensiones que otorgan estos países son una combinación de beneficios derivados de ambos sistemas[24] .

A partir de las pensiones contributivas no todos van a tener una pensión adecuada. Estimar quiénes debieran tener derecho a una compensación es una tarea extremadamente complicada, tanto para los individuos, que muchas veces desconocen las reglas de los sistemas previsionales, como para el propio Estado, que en ocasiones carece de datos y herramientas para llevar a cabo esa predicción. El porcentaje de afiliados, o incluso el porcentaje de cotizantes en un momento dado en un sistema de pensiones no reflejan necesariamente el porcentaje de adultos mayores cubiertos por un plan de pensiones cuando esas generaciones lleguen a la edad de jubilación. Se necesitan buenos datos y herramientas para poder estimar qué porcentaje de adultos mayores va a estar cubierto por una pensión contributiva y de qué monto será esa pensión. En caso que sean insuficientes está la necesidad de ocuparse de los ciudadanos en la tercera edad y en particular sacarlos de la pobreza. Para ello se han diseñado pensiones no contributivas cuya magnitud y costo potencial deben ser parte importante de una política previsional.

Las pensiones no contributivas (PNC) son beneficios pensionales que no responden a ningún tipo de aporte o contribución del individuo. Se pueden otorgar universalmente, como en Bolivia, o estar focalizadas, por ejemplo, a condición de tener un determinado nivel de ingreso o no recibir pensión contributiva (normalmente el Estado establece un nivel de pensión y su ajuste a lo largo del tiempo).

[22] El riesgo de longevidad se deriva del hecho de que el trabajador/asegurado sobreviva su previsión de vida. Esto hace que los fondos acumulados para financiar la pensión del individuo puedan agotarse.

[23] El riesgo financiero se deriva de la dependencia que tiene el valor del ahorro pensional de la rentabilidad que se obtenga de su inversión en los mercados financieros, cuya volatilidad produce tasas que pueden llegar incluso a ser negativas.

[24] Mariano Bosch, Ángel Melguizo y Carmen Pagés (2013) MEJORES PENSIONES, MEJORES TRABAJOS: HACIA LA COBERTURA UNIVERSAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HD7130.5.B67 2013 IDB-BK-120

Opciones que se están tomando en América Latina

Diversas reformas han intentado superar la vulnerabilidad del diseño de sus sistemas a los problemas revisados más arriba no siempre con el mismo resultado. La mayoría de los países ha mantenido sistemas contributivos de tipo bismarckiano, ajustando sus parámetros. Entre las reformas estructurales a esta alternativa destacan los esfuerzos por (i) combinar pilares contributivos y no contributivos; (ii) introducir entre los pilares contributivos la capitalización individual como mecanismo de recolección y administración de las cotizaciones; (iii) crear una más estrecha relación entre aportes y beneficios a nivel individual; (iv) delegar algunas tareas de gestión al mercado; (v) fortalecer al Estado en su papel de regulador y supervisor del sistema.

Resulta interesante observar como la nueva ola de reformas a los sistemas de pensiones busca recuperar el paradigma tradicional de la Seguridad Social (Anexo 1) mejorando la combinación entre regímenes contributivos y no contributivos. En Brasil se ha hecho complementando los regímenes obligatorios mediante un componente de ahorro complementario voluntario para los con mayor capacidad de ahorro y una pensión no contributiva para los sin capacidad de ahorro. En Costa Rica se establecen pilares complementarios para promover el ahorro previsional y se consolidan aportes no contributivos para el alivio de la pobreza en la vejez. En Uruguay se combina un componente de beneficios definidos con otros de contribuciones definidas, y se promueve la opción de movilidad entre ellos. Se establecen además opciones de ahorro voluntario y pensiones no contributivas para el alivio de la pobreza en la vejez. En Estados Unidos su sistema de seguridad social promueve desde su origen la solidaridad intrasistema fijando un techo y una regla de beneficios proporcionales al ingreso, más una pensión asistencial, y se promueven mercados de ahorro privado voluntario con fines previsionales por fuera del sistema.

Aliviar la pobreza en la vejez

Existen diversas formas de utilizar recursos no contributivos para este propósito. No siempre bajo un enfoque de derechos.

a) En Brasil, por ejemplo, el sistema se compone de tres pilares. Uno de ellos es de carácter subsidiado en la forma de asistencia social, que otorga pensiones no contributivas a personas ancianas que están por debajo de la línea de pobreza.

b) En Costa Rica se diseñó un sistema integrado de pensiones que contiene cuatro componentes. Uno de ellos, de pensiones no contributivas, ofrece dos beneficios: el Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC), y la garantía de la Pensión Mínima (PM) del Régimen Contributivo de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).

c) En Perú el Programa Nacional de Asistencia Solidaria, Pensión 65, otorga protección a los grupos sociales especialmente vulnerables, dentro de los cuales están comprendidos los adultos a partir de los 65 años de edad que carezcan de las condiciones básicas para su subsistencia.

d) En Uruguay desde 2008 se otorga una prestación no contributiva que supuso la ampliación de la cobertura en aquellos sectores sociales más vulnerables.

e) En Estados Unidos existen por separado mecanismos adicionales de asistencia social, como para el alivio de la pobreza en la vejez.

Suavizar el consumo

Para suavizar el consumo los países intentan combinar esquemas de aportes contributivos.

a) En Brasil se contempla un pilar de reparto donde se regula actuarialmente la definición de beneficios, asimilándose a un sistema de capitalización nocional (la Regla de Cálculo Previsional, que ajusta actuarialmente los flujos de aportes y beneficios).
b) En Costa Rica se establece un Régimen de Pensiones Básicas administrado por la Caja Costarricense de Seguridad Social. El monto de la pensión por vejez del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social es una cuantía básica del salario promedio calculado sobre las últimas 240 cotizaciones realizadas por el afiliado, actualizadas por inflación. Se crea un Fondo de Capitalización Laboral (FCL) como un ahorro constituido con el aporte patronal del 3% del salario del trabajador que reporta a la CCSS. Dichos aportes se acreditan en las cuentas individuales propiedad de los trabajadores, las cuales administran las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC).
c) En Perú se pueden identificar dos sistemas paralelos de pensiones:
   - El Sistema Nacional de Pensiones a cargo del Estado, donde el aporte no es a una cuenta individual, sino a un fondo colectivo (sistema de reparto). El Estado fija pensiones tope (mínima y máxima) y una contribución definida (aporte mínimo). La característica principal es que el cálculo de la pensión permite ajustar las pensiones con relación a las remuneraciones del personal activo. Actualmente, el dinero que se aporta mes a mes ingresa a un fondo común que se usa para pagar las pensiones de los jubilados de hoy. Para jubilarse se requiere demostrar que se ha aportado durante 20 años. Existe una organización competente para reconocer, declarar y calificar solicitudes derivadas de los derechos pensionarios del Régimen del Decreto Ley Nº 20530, de todas aquellas entidades que cuenten con personal activo y/o cesante de dicho régimen y cuyas pensiones sean financiadas con recursos del Tesoro Público. Para el resto de entidades, la responsabilidad para la calificación, reconocimiento y pago de la pensión de este régimen recae en las entidades de origen del trabajador.
   - El Sistema Privado de Pensiones: fue creado en 1992 y atiende a más de cuatro millones de trabajadores afiliados, además integra a más de 72 mil personas que gozan de sus beneficios (pensionistas). Es un sistema alternativo al administrado por el Estado por el cual el afiliado cotiza una contribución definida a una cuenta individual que es administrada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con el objetivo de acumular un fondo pensionario individual y gozarlo al momento de su cese laboral.
d) En Uruguay se mantiene un sistema mixto con dos componentes. A los fines de la aplicación de cada régimen, se determinan niveles de ingresos individuales de percepción mensual siempre que constituyan asignaciones computables.
   - Primer nivel o Régimen de Jubilación por Solidaridad Intergeneracional. Este régimen comprende a todos los afiliados por sus asignaciones computables o tramo de las mismas hasta cierto valor (por ejemplo $5.000 cinco mil pesos uruguayos), dando origen a prestaciones que se financian mediante aportación patronal, personal y estatal.
   - Segundo nivel o Régimen de Jubilación por Ahorro Individual Obligatorio. Este régimen comprende el tramo de asignaciones computables superiores a (por ejemplo $5.000 cinco mil pesos uruguayos), y hasta un tope (por ejemplo $15.000 (quince mil pesos uruguayos) dando origen a prestaciones que se financian exclusivamente con aportación personal. Su administración está a cargo de entidades propiedad de instituciones públicas, incluido el Banco de Previsión Social o de personas u organizaciones de naturaleza privada (artículo 92 de la correspondiente ley).

Mejorar pensiones

Con este propósito, existen opciones basadas en esfuerzos voluntarios.

a) En Brasil existe la posibilidad de combinar con otro pilar que premia la capacidad de ahorro configurado por la denominada previsión complementaria. ésta está asociada a iniciativas vinculadas a acuerdos entre empleadores y trabajadores de grandes empresas.
b) En Costa Rica, el Régimen Voluntario de Pensiones Complementarias es un plan de pensiones adquirido bajo la Ley 7523 que puede ser trasladado a otra operadora, en cuyo caso se le reconocerá únicamente su antigüedad, mientras que el resto de las condiciones se regirá por lo establecido en la Ley de Protección al Trabajador.
c) En Perú se pueden realizar aportes voluntarios con la finalidad de usar el fondo de pensión como una opción de ahorro, lograr un mayor monto de pensión de jubilación o alcanzar el requisito para la jubilación anticipada.
d) En Uruguay se contempla un tercer nivel de ahorro voluntario. Para el tramo de asignaciones computables que excedan de (por ejemplo quince mil pesos uruguayos), el trabajador puede aportar a cualquiera de las entidades administradoras del sistema obligatorio.

El debate en los países de la OECD

En los países de la OECD las reformas se han acelerado en los últimos años para incluir tanto cambios en los parámetros del sistema original, como para complementarlo con componentes adicionales de financiamiento. Los principales cambios incluyen el retraso en la edad de jubilación, la introducción de mecanismos de ajustes automáticos y el fortalecimiento de los incentivos al trabajo y ahorro. Otros países han preferido mejorar la focalización del gasto público en pensiones en los grupos de más bajos ingresos. Sin embargo, algunas reformas recientes han provocado controversia, como la decisión de algunos países de Europa central y del este que revirtieron anteriores reformas que introducían un componente de capitalización obligatorio.

Edad legal de jubilación

La mayoría de los países de la OECD ha comenzado a incrementar las edades legales de jubilación, o planean hacerlo en el futuro cercano. La edad de 65 años es la edad modal a la cual se obtienen las pensiones (en 17, o la mitad de los países de la OECD, en referencia a los hombres y en 14 países en el caso de mujeres). Pero esta edad modal se está incrementando a 67 o más. Aproximadamente 13 países (12 en el caso de mujeres) están incrementando las edades hacia este nivel o ya lo alcanzaron (Islandia y Noruega). Italia, que vincula los requerimientos de la edad de retiro y la antigüedad a la esperanza de vida desde 2013, y Dinamarca, que planea hacerlo con la edad de retiro desde mediados del 2020, se prevé que alcanzarán una edad de retiro de 69 en el 2050. El Reino Unido aceleró el aumento de la edad de retiro, la cual se moverá desde 65 a 66 en el 2020 (seis años antes de lo planeado) y desde 66 a 67 hacia 2026–28 (diez años antes de lo planeado).

La extensión de la vida de trabajo ayuda a mejorar la sostenibilidad y adecuación de los sistemas de pensiones. Sin embargo, estos aumentos programados en la edad de jubilación resultan generalmente insuficientes ante los aumentos esperados en la esperanza de vida. En muchos países los recortes en las pensiones públicas aumentarán la brecha entre los ingresos antes y después del retiro. Para cerrar esta brecha, se prevé que es esencial un creciente rol para las pensiones privadas.

Componentes privados de capitalización

En la actualidad trece países de la OECD tienen implementados sistemas de pensiones privados obligatorios (ej. Australia, Chile) o sistemas cuasiobligatorios basados en acuerdos de negociación colectiva de cobertura nacional o por industrias (ej. Dinamarca y Holanda) de modo de asegurar que la mayoría de los trabajadores estén cubiertos por ellos y tengan acceso así a una pensión complementaria suficientemente alta. Sin embargo, en algunos países con pensiones públicas relativamente bajas, la provisión privada es solo voluntaria y las mayores tasas de cobertura que se observan son de alrededor de 50%. En todos los países que examina el informe de la OECD resulta que los jóvenes, los trabajadores temporales y a tiempo parcial son los que menos participan en sistemas privados de planes de pensiones voluntarios.

Una alternativa a la afiliación obligatoria que ha ganado popularidad en años recientes es la afiliación automática. En su esencia, implica la inscripción automática a pensiones privadas de la población pero dándoles la opción de salir con diferentes grados de dificultad. La autoafiliación se introdujo en Nueva Zelanda en 2007 y explica en parte el rápido aumento en la cobertura del KiwiSaver[25] (cerca de 55% de su población en edad de trabajar, el mayor nivel entre los sistemas no obligatorios en los países de la OECD). Por su parte, en Italia la introducción de la autoafiliación en 2007 ha tenido sólo un pequeño efecto en las tasas de cobertura.

La introducción de la auto-afiliación a nivel nacional en el Reino Unido se realizó en octubre de 2012 para todos los trabajadores que no estaban entonces cubiertos por un plan privado de pensiones. Se esperaba entonces que este mecanismo incrementara aún más las tasas de cobertura de esquemas de pensiones ocupacionales desde su nivel equivalente al 43,3% de la población en edad de trabajar.

Incentivos al ahorro

El diseño de incentivos financieros para el ahorro para el retiro también requiere ser reformado. En Alemania (Riester) y Nueva Zelanda (KiwiSaver) se introdujeron incentivos financieros basados en subsidios estatales directos a las cuentas de ahorro para el retiro, las cuales benefician al trabajador por cuanto están exentas o pagan pocos impuestos. En Alemania el subsidio estatal que se provee a los planes de pensiones Riester ha promovido una mayor participación de los trabajadores de bajas rentas que otros arreglos privados de pensiones. Los trabajadores de bajas rentas no se benefician habitualmente de incentivos tributarios que se utilizan para promover pensiones privadas.

El éxito de estos países en la extensión de la cobertura en un período relativamente corto, avala el uso de estas políticas, aun cuando los incentivos financieros pueden crear un elevado peso sobre los ya abultados presupuestos públicos. Adicionalmente, las brechas de cobertura permanecen en estos países, y la tasa total de afiliación está aún por debajo de la que se observa en países con sistemas obligatorios o cuasiobligatorios (sobre 70% de la población en edad de trabajar).

[25] Por ejemplo en Nueva Zelanda al comenzar a trabajar, si la persona no está afiliada y es elegible su empleador lo hará en forma automática. Las condiciones de elegibilidad son tener entre 18 y 64 años, comenzar un nuevo trabajo con un nuevo empleador donde el trabajo es: (i) de tiempo completo; (ii) permanente de tiempo parcial; (iii) un contrato temporal por más de 28 días, o un trabajador Agrícola temporal contratado por más de 3 meses. Las excepciones para la afiliación automática son: (i) ser menor de 18 años; (ii) Ser una trabajador agrícola casual; (iii) ser trabajador a jornal; (iv) ser un trabajador independiente; (v) estar empleado bajo un contrato temporal por menos de 28 días, no obstante si el contrato se extiende más allá, quedará afiliado automáticamente; (vi) es un empleado casual que recibe pagos de licencia con su salario; (vii) estar con licencia de maternidad; (viii) permanece en la misma planilla; (ix) cuando la empresa se fusiona, (x) el trabajador es reasignado con el mismo empleador o es transferido dentro de la misma rama o promovido; cuando sólo recibe honorarios; (xi) no es sujeto a deducciones de su remuneración; (xii) regresa adonde su empleador luego de haber sido asignado a una misión temporal y regresa de inmediato; (xiii) está empleado como profesor o es trasladado a otro

Regulaciones de planes de contribuciones definidas

Los planes privados de pensiones, en particular aquellos obligatorios y de autoafiliación, requieren de un cuidadoso diseño y de regulaciones, dado que los individuos no están bien capacitados para administrar sus ahorros de manera efectiva. Por ejemplo sus decisiones involucran el nivel de la tasa de contribución definida, como el riesgo de la inversión. Ambas la cuota de ahorro y la rentabilidad de la misma, serán esenciales al momento de calcular el ahorro con que deberá tomar sus decisiones de pensión. Los individuos no se encuentran capacitados para tomar decisiones informadas.

Nivel de la tasa de contribuciones definidas

El punto de partida de un plan exitoso de Contribuciones Definidas es una tasa de contribución suficientemente alta. La OECD reporta una relación inversa entre los beneficios públicos y las tasas de contribución del sistema privado. Por ejemplo, en el caso del Reino Unido una tasa de contribución de 8% en el sistema de autoafiliación debiera permitirle al trabajador promedio con una carrera completa alcanzar una tasa bruta de reemplazo de cerca de 70% (32% del sistema público de reparto y 37% del sistema de ahorro de autoafiliación).

Por otro lado, existen otros países que destacan por tener bajos tanto los beneficios de pensiones públicos como las tasas de contribuciones de Contribuciones Definidas. Tales países incluyen a Bélgica, Alemania, Japón, Nueva Zelanda y Noruega. El gobierno de Australia anunció recientemente que elevaría la tasa de contribución desde 9 a 12%, lo cual elevaría su tasa de reemplazo.

Riesgo de inversión

Otra preocupación fundamental en las pensiones privadas es el riesgo de inversión. La crisis financiera y económica ha ejercido grandes presiones sobre los arreglos de pensiones privadas. La mayoría de los fondos de los países tuvieron importantes caídas durante el período 2007-11 (-1,6% anual, en promedio, en términos reales). En el período 2001-10, la tasa real de retorno de los fondos de pensiones en los 21 países de la OECD que reportan tales datos promedió un escaso 0,1%. Tal resultado debilita el argumento de que las pensiones privadas puedan ofrecer pensiones adecuadas. El Reino Unido sigue la tendencia general, con tasas de retorno reales para las inversiones de sus fondos de pensiones de -1,1% entre 2007-10 y -0,1% entre 2001-10.

En los sistemas de pensiones de contribuciones definidas y capitalización individual, un objetivo claro de política debiera ser el de mejorar el diseño de estrategias de inversión alternativas de modo que el riesgo de inversión se reduzca a medida que el trabajador alcance la edad de retiro. Tales estrategias de inversión a lo largo del ciclo de vida deben ser cuidadosamente reguladas para asegurar que los trabajadores dispongan de suficiente diversificación y protección de los choques de mercados para asegurar una buena pensión durante su vejez.

estado o colegio integrado al estado; (xiv) es un empleado del servicios diplomático de Nueva Zelanda trabajando en el extranjero; (xv) trabaja como socio en una empresa sin retenciones.

Conclusiones

El estado actual de los sistemas de pensiones en el mundo y la importancia que la forma como se diseña el financiamiento de las pensiones tiene para hacer frente a los desafíos que surgen como consecuencia del rápido envejecimiento de la población y del incremento en las expectativas de vida son los temas analizados en este capítulo. Estos cambios se manifiestan en importantes modificaciones en la estructura de edades que inciden en la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de reparto. Pero también se traduce en aumentos de la esperanza de vida de las cohortes que llegan a las edades legales de retiro, afectando las pensiones de los sistemas de capitalización en cuentas individuales.

No existen sistemas de pensiones totalmente inmunes a los efectos del envejecimiento y del aumento en las expectativas de vida. Tampoco son inmunes a los efectos de los ciclos económicos y financieros dentro de los cuales deben operar, los que inciden sobre la capacidad de sus afiliados para disponer de empleos e ingresos permanentes para aportar a los sistemas contributivos, y de los administradores de reservas técnicas y fondos de pensiones, para aumentar el valor real de los fondos acumulados.

El sistema de pensiones chileno ha diseñado un mecanismo integral de financiamiento que combina recursos contributivos en un pilar de capitalización en cuentas individuales, y no contributivos en un pilar solidario de garantías mínimas. Sin embargo, su diseño como sistema mixto no escapa a las tendencias que se observan en otros sistemas en el mundo. Su diseño debe enfrentar los desafíos del envejecimiento, incremento en las expectativas de vida, la precariedad del empleo, la variabilidad de los retornos de las inversiones financieras y la necesidad de disponer de recursos fiscales para realizar transferencias monetarias. La reforma de 2008 significó un importante avance hacia los nuevos paradigmas de los sistemas de pensiones. Como de lograr mezclar financiamiento contributivo y no contributivo para dar prestaciones dignas, complementando y no sustituyendo aquellas que resultan del trabajo y el ahorro de los afiliados. Resta por dimensionar cada uno de estos pilares para integrarlos en forma eficiente para el logro de un sistema más inclusivo, que mejore la calidad de las pensiones y restablezca la credibilidad de la ciudadanía ya sea ajustando sus expectativas, minimizando las decisiones que debe tomar el afiliado o facilitando que lo haga en forma informada.

ANEXOS

Anexo 1: Principios fundamentales en seguridad social según la organización internacional del trabajo

Los principios de seguridad social se han desarrollado por más de un siglo, principalmente a través de la labor de la Organización Internacional del Trabajo, y rigieron en el mundo y en América Latina sin ningún reto importante hasta el decenio de 1980. Las reformas estructurales de pensiones en la región han modificado los principios convencionales y desarrollado una controversia: cuando los componentes contributivos son contratos de cuentas de ahorro individuales donde los flujos de cotizaciones netas y aquellos de las prestaciones deben ser actuarialmente equivalentes, se contraponen a los imperativos éticos de contratos que apelan a la solidaridad para universalizar el acceso al sistema.

Universalidad de la cobertura

Tiene dos vertientes: la objetiva, es decir que la seguridad social debe cubrir todas las contingencias (riesgos) a las que está expuesto el hombre que vive en sociedad, y la subjetiva, esto es, que todas las personas deben estar amparadas por la seguridad social, principio que deriva de su naturaleza de derecho humano fundamental.
Este principio se relaciona con el principal tema actual de la seguridad social: la falta de cobertura frente a algunas contingencias sufridas por los ciudadanos.

Igualdad, equidad o uniformidad en el trato

Este principio no es exclusivo de la seguridad social, sino que es consustancial a todas las materias e implica que todas las personas deben ser amparadas igualitariamente ante una misma contingencia. Analizando las desigualdades sociales y económicas, el tratamiento debe ser adecuado a efectos de que la prestación cubra en forma digna el riesgo en cuestión, independientemente de la referida desigualdad.

También puede definírsele como Igualdad de trato: todo ser humano como tal tiene el derecho a la Seguridad Social prohibiéndose toda clase de discriminación en cuanto a raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición

Solidaridad y redistribución del ingreso

Este principio es esencial al momento de determinar si estamos ante un sistema de seguridad social o frente a cualquier otro sistema que cubra o atienda las contingencias de seguridad social, pero que no es un sistema de seguridad social, sino de seguro privado. El principio de solidaridad se define en cuanto cada cual aporta al sistema de seguridad social según su capacidad contributiva y recibe prestaciones de acuerdo a sus necesidades, lo cual constituye una herramienta indispensable a efectos de cumplir con el objetivo esencial de la seguridad social: la redistribución de la riqueza con justicia social. La solidaridad es la del sano con el enfermo, la del joven con el anciano (intergeneracional u horizontal), pero también entre las personas de diferentes ingresos, de los que más tienen con los que menos tienen (intrageneracional o vertical), incluso solidaridad geográfica entre regiones con más recursos y otras más pobres.

Integridad y suficiencia de las prestaciones

La prestación que se otorgue debe cubrir en forma plena y a tiempo la contingencia de que se trate: debe responder a las necesidades efectivas del sector al que van destinadas, con niveles de dignidad, oportunidad y eficacia.

Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión

Unidad

Supone la implantación de un sistema de manera tal que toda institución estatal, paraestatal o privada, que actúe en el campo de la previsión social deba hacerlo bajo una cierta unidad y/o coordinación para evitar duplicidades e ineficacias en la gestión.

Sostenibilidad financiera

El plan de seguridad social debe ser financieramente viable de acuerdo con la capacidad económica del país. Debe implementarse por etapas pero como parte de un plan general e indicando las prioridades en su implementación e ir avanzando cuando existan los recursos.

Participación

La sociedad debe involucrarse en la administración y dirección de la seguridad social a través de sus organizaciones representativas, y también de su financiamiento. El Convenio 102 de OIT (1952) habla de la participación de los representantes de los trabajadores y posiblemente de los empleadores. Participación en un sentido amplio implica que deben poder hacer sentir su opinión todos quienes de una forma u otra están alcanzados por la Seguridad Social. Hay participaciones informativas, consultivas, asesoras, directivas.

Fuente: Mesa-Lago, Carmelo, 2004. "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", Serie Financiamiento del Desarrollo, Nº 144 (LC/L.2090-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.

ANEXO 2: Definición de algunos indicadores demográficos

Fecundidad: Se entiende por fecundidad la frecuencia de los nacimientos que ocurren en el seno de grupos o subgrupos humanos en edad de procrear. Cuando se consideran los resultados y no la aptitud para procrear se usan las palabras fecundidad e infecundidad, según haya existido o no procreación.

Nacimiento (o nacimiento vivo): Nacimiento vivo es la expulsión o extracción completa desde el cuerpo de la madre, independientemente de la duración del embarazo, del producto de la concepción que, después de dicha separación, respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta. Cada producto de un nacimiento que reúna esas condiciones se considera como un nacido vivo[26] .

Defunción: En general, se considera defunción a la desaparición permanente de todo signo de vida en un momento cualquiera posterior al nacimiento, sin posibilidad de resurrección[27] .

Tasa bruta de natalidad: Es el cociente entre el promedio anual de nacimientos ocurridos durante un período determinado y la población media del período.

Tasa global de fecundidad: Es el número de hijos que en promedio tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieran sus hijos de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad del período en estudio y no estuvieran sometidas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta la finalización del período fértil.

Tasa de fecundidad por edad: La tasa de fecundidad por edad de las mujeres se define como el cociente entre los nacimientos provenientes de mujeres de una edad determinada (o grupo de edades) y el promedio de mujeres de esa edad (o grupo) durante un año o período determinado. Esta medida también se generaliza diciendo que corresponde al cociente entre los nacimientos provenientes de mujeres de una edad determinada (o grupo de edades) y el tiempo vivido por las mujeres de esa edad (o grupo) en un período determinado.

Tasa bruta de reproducción: Es el número de hijas que en promedio tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieran sus hijos de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad del período en estudio y no estuvieran sometidas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta la finalización del período fértil.

Tasa neta de reproducción: Es el número de hijas que en promedio tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieran sus hijos de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad y con los riesgos de mortalidad correspondientes al período en estudio.

Tasa bruta de mortalidad: Es el cociente entre el promedio anual de defunciones ocurridas durante un período determinado y la población media de ese período.
Esperanza de vida al nacer: Representa la duración media de la vida de los individuos que integran una cohorte hipotética de nacimientos, sometidos en todas las edades a los riesgos de mortalidad del período en estudio.

[26] Organización Mundial de la Salud (OMS), Clasificación estadística internacional de enfermedades, traumatismos y causas de defunción. Revisión de 1975, vol. 1, 1975.

[27] Naciones Unidas, Manual de métodos de estadísticas vitales, serie F, Nº 7, Nueva York, abril de 1955.

Tasa de mortalidad infantil: Es la probabilidad que tiene un recién nacido de morir antes de cumplir un año de vida. En la práctica, se define como el cociente entre las defunciones y los nacimientos de los niños menores de un año ocurridos en un período determinado.

Tasa de crecimiento natural: Es el cociente entre el incremento natural medio anual (nacimientos menos defunciones) de un período determinado y la población media del mismo período. Puede definirse también como la diferencia entre las tasas brutas de natalidad y de mortalidad.

Tasa de migración: Es el cociente entre el saldo neto migratorio anual correspondiente a un período determinado y la población media del mismo período.

Tasa de crecimiento total: Es el cociente entre el incremento medio anual total durante un período determinado y la población media del mismo período. Puede definirse también como la suma algebraica de la tasa de crecimiento natural y la tasa de migración.

ANEXO 3: Indicadores de envejecimiento (P>60 / P<15)

Países	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Bolivia	19,8	23,2	28,1	33,9	41,3	50,9	61,9
Guatemala	15,6	17,3	19,2	21,9	25,7	31,1	38,8
Honduras	16,9	20,2	24,5	30,2	38,0	48,0	61,5
Nicaragua	18,0	22,6	28,3	35,1	43,9	55,5	70,7
Paraguay	22,9	27,7	33,4	40,3	48,2	57,1	69,1
Colombia	29,9	37,6	46,5	57,5	69,9	81,1	93,7
Costa Rica	38,0	50,6	67,7	88,3	107,5	125,3	146,6
Ecuador	27,8	33,3	40,3	48,7	59,2	71,2	84,4
El Salvador	29,2	35,1	40,1	47,3	57,3	70,0	84,6
México	29,1	36,4	44,1	52,2	62,6	76,2	89,4
Panamá	33,0	39,2	47,6	57,9	70,2	83,8	97,7
Perú	29,3	35,2	42,6	52,1	63,3	76,5	92,3
R Dominicana	27,5	32,8	40,1	49,1	59,2	70,2	81,9
Venezuela	29,3	36,0	44,0	54,4	65,6	77,0	90,5
Brasil	39,9	52,1	69,1	88,5	107,1	126,3	148,6
Chile	59,1	72,9	90,1	111,1	132,0	153,6	172,5
Argentina	58,9	65,2	71,3	78,9	88,0	99,9	116,1
Cuba	98,8	125,1	152,1	191,5	231,9	270,5	288,0
Uruguay	82,0	89,5	98,2	107,6	116,8	129,6	144,7

Fuente: CELADE (2011) 1950 - 2100 Estimaciones y proyecciones de población. CEPAL, Santiago de Chile

ANEXO 4: Indicadores de apoyo potencial (P15 A 59 / P>60)

Países	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Bolivia	8,0	7,5	7,0	6,4	5,8	5,1	4,6
Guatemala	8,1	8,0	8,0	7,9	7,5	6,9	6,1
Honduras	9,2	8,6	79	7,1	6,4	5,6	4,8
Nicaragua	9,6	8,5	7,3	6,4	5,7	4,9	4,2
Paraguay	7,7	6,9	6,3	5,7	5,3	4,9	4,3
Colombia	7,3	6,1	5,2	4,4	3,7	3,4	3,0
Costa Rica	6,9	5,8	4,8	3,9	3,3	2,9	2,6
Ecuador	7,0	6,2	5,5	4,8	4,2	3,7	3,3
El Salvador	6,2	6,1	5,7	5,3	4,8	4,3	3,9
México	7,0	6,1	5,4	4,8	4,1	3,4	3,0
Panamá	6,3	5,7	5,0	4,4	3,8	3,3	3,0
Perú	7,0	6,3	5,7	4,9	4,3	3,8	3,3
R Dominicana	7,0	6,3	5,4	4,7	4,2	3,7	3,3
Venezuela	7,2	6,2	5,4	4,6	4,1	3,7	3,3
Brasil	6,3	5,5	4,7	3,9	3,4	2,9	2,5
Chile	4,9	4,3	3,6	3,0	2,6	2,3	2,2
Argentina	4,1	3,9	3,7	3,5	3,3	3,1	2,7
Cuba	3,8	3,3	2,9	2,2	1,8	1,5	1,4
Uruguay	3,2	3,1	2,9	2,8	2,6	2,5	2,3

Fuente: CELADE (2011) 1950 - 2100 Estimaciones y proyecciones de población. CEPAL, Santiago de Chile

ANEXO 5: Las Re-Reformas en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay

Los principios de seguridad social se han desarrollado por más de un siglo, principalmente a través de la labor de la Organización Internacional del Trabajo, y rigieron en el mundo y en América Latina sin ningún reto importante hasta el decenio de 1980. Las reformas estructurales de pensiones en la región han modificado los principios convencionales y desarrollado una controversia: cuando los componentes contributivos son contratos de cuentas de ahorro individuales donde los flujos de cotizaciones netas y aquellos de las prestaciones deben ser actuarialmente equivalentes, se contraponen a los imperativos éticos de contratos que apelan a la solidaridad para universalizar el acceso al sistema.

El Caso de Argentina[28]

Se inicia con una serie de medidas que persiguen el objetivo de mejorar la cobertura.

1. Atenuar las condiciones de acceso a las pensiones no contributivas con el Plan Mayores, de marzo de 2003.

2. Facilidades de pago para trabajadores autónomos, conocida normalmente como Ley de Moratoria Previsional (Ley 24.476) y de Retiro Anticipado, de diciembre de 2004 (Ley 25.994).

3. Enmiendas legislativas no estructurales que se presentan como mejoras del sistema mixto preexistente en sus dos pilares o componentes.

i. Se establece un mínimo de pensión en el régimen de capitalización y un tope para el costo de las comisiones de las administradoras.

ii. Se subraya la importancia de asegurar al afiliado la libre opción del régimen jubilatorio (público y privado), opción que se replantearía regularmente cada cinco años.

iii. Se establecen diferentes mecanismos que fortalecen la incorporación al sistema público:

- A los que no optaban dentro del plazo previsto en la ley, el sistema les asignaba de oficio el régimen público;
- Aquellos afiliados que con una edad relevante no habían acumulado en su cuenta una suma que les permitiera acceder a una pensión mínima, pasaron de pleno derecho al régimen público.
- Este proceso había tenido ya un antecedente, en el que se habían aprobado las desafiliaciones de los maestros, investigadores, diplomáticos y empleados judiciales.

El cambio radical y estructural elimina la capitalización individual, luego de 14 años de régimen mixto, creando en su lugar el Sistema Integrado Previsional Argentino (S.I.P.A.). Se vuelve al régimen de reparto y de administración pública, a través de la ANSES, el organismo de gestión de seguridad social más importante (diciembre de 2008 con la Ley n°26.425).

1. Se termina con la gran litigiosidad, la revaluación o indexación automática de las pasividades (cientos de miles de juicios y fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y el pronunciamiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas).
2. Se crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad administrado por ANSES, de acuerdo a reglas en materia de inversiones similares a las que poseían las AFJP; y también se crea un Comité Legislativo de Supervisión de 2008.

[28] La nacionalización de los fondos privados de pensiones en 2008 fue sólo la última etapa de un proceso iterativo de la intervención del Estado, en función de la dinámica de la deuda pública. (Azcue y Buzquets, 2010; Datz, 2012). La ley de creación del sistema integrado de previsión argentino, fue aprobada por el partido de gobierno Partido Justicialista y el Frente para la Victoria, el Partido Socialista y obtuvo el apoyo parcial de la Coalición Cívica-A.R.I. En cambio, se opusieron el PRO, la Coalición Cívica -A.R.I. y la UCR. Según Carmelo Mesa-Lago no se tomaron en cuenta los resultados del proceso de diálogo realizado en el curso del 2001.

El Caso de Bolivia[29]

La Constitución de 2008 estableció que la seguridad social debería ser manejada por el Estado. Posteriormente, en diciembre de 2010, mediante la ley No. 065, se aprobó una reforma que se considera una transición hacia un sistema integral de pensiones y que contiene:

1. La continuidad del pilar de capitalización, pero gestionado por la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo
2. Un nuevo primer pilar que prevé un mínimo beneficio después de diez años de contribuciones y 58 años de edad financiado con contribuciones adicionales, ingresos de impuestos y rentas generales.
3. Se integra una pensión social básica en el sistema.

El Caso de Chile[30]

El gobierno de Michelle Bachelet (2006 – 2010) tuvo en agenda desde el inicio de su gestión la reforma del sistema de pensiones y logró concretarla mediante la Ley n°20.255 de julio de 2008.
La nueva reforma chilena crea un sistema integrado de pensiones solidarias, que contiene:

1. un nuevo pilar solidario y el fortalecimiento del pilar contributivo (contribuciones obligatorias para trabajadores independientes, plan de ahorro previsional voluntario colectivo e incentivo para trabajadores de ingresos bajos y medios);
2. medidas tendientes a mejorar la equidad de género;
3. aumento de incentivos a la competencia de las AFP, con el consiguiente abatimiento de las comisiones; y
4. una flexibilización del régimen de inversiones para las administradoras.

El Caso de Uruguay

El gobierno de Tabaré Vázquez (2005 – 2010) aprobó varias leyes y decretos que modificaron el sistema jubilatorio.

1. Medidas tendientes a mejorar la formalización del empleo:
   a. Convocatoria a los Consejos de Salarios y
   b. Ley n°17.963 del 2006 que establece reglas más flexibles para la regularización de los aportes al Banco de Previsión Social, tanto para empresas como para trabajadores no dependientes, y se instaura por primera vez en la historia un régimen de beneficios para los buenos pagadores.

2. Medidas para posibilitar la desafiliación
   a. Decretos 281/008 y 291/008, que autorizan a aquellos que no estaban obligados en 1996 a afiliarse al régimen mixto a hacerlo voluntariamente.
   b. A partir del 1º de febrero de 2014, la Ley n°19.162 del 1º de noviembre de 2013 habilita a revocar opciones previstas en la Ley n°16.713, que desde 1996 creara el régimen mixto de jubilaciones y pensiones (solidaridad intergeneracional del Banco de Previsión Social – BPS y ahorro individual obligatorio con Administradora de Fondo de Ahorro Previsional – AFAP).

- Aquellas personas que sin estar obligadas a hacerlo optaron por quedar incluidas en el Régimen Mixto,

[29] La ley fue aprobada por el partido de gobierno, el partido Movimiento al Socialismo, pero contó con un acuerdo previo con la Central Obrera Boliviana (COB).

[30] La aprobación de la ley que hizo posible la re-reforma fue ampliamente negociada en las dos cámaras legislativas con la oposición partidaria y se logró un acuerdo total en todo el arco político partidario.

encuentran en esta ley la posibilidad de volver al Régimen de Transición que administra sólo el BPS, lo que implica la desafiliación de la AFAP.

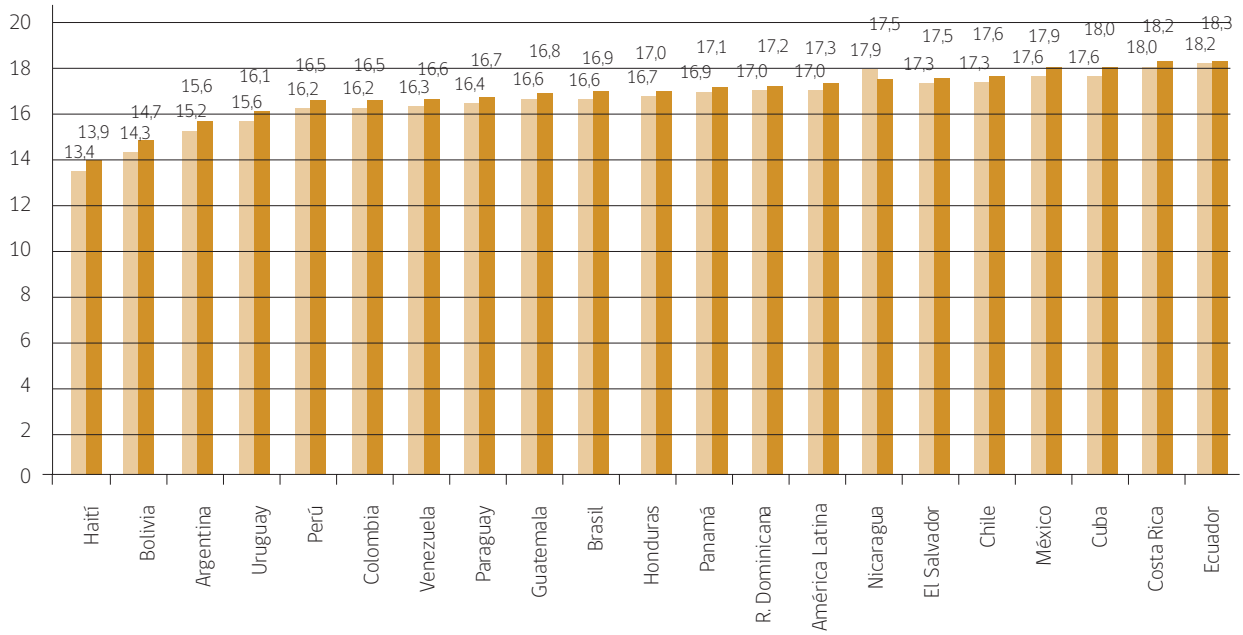
- Aquellas personas que estando en el Régimen Mixto optaron por ampararse en el Art.8 Ley 16.713 podrán dejar sin efecto dicha opción, lo que implica la revocación de dicho artículo.

En todos los casos, tanto la desafiliación de AFAP como la revocación de la opción del Art. 8, tendrán efecto retroactivo al momento de haber efectuado la opción original. El haber obtenido una jubilación por Régimen Mixto excluye estas posibilidades.

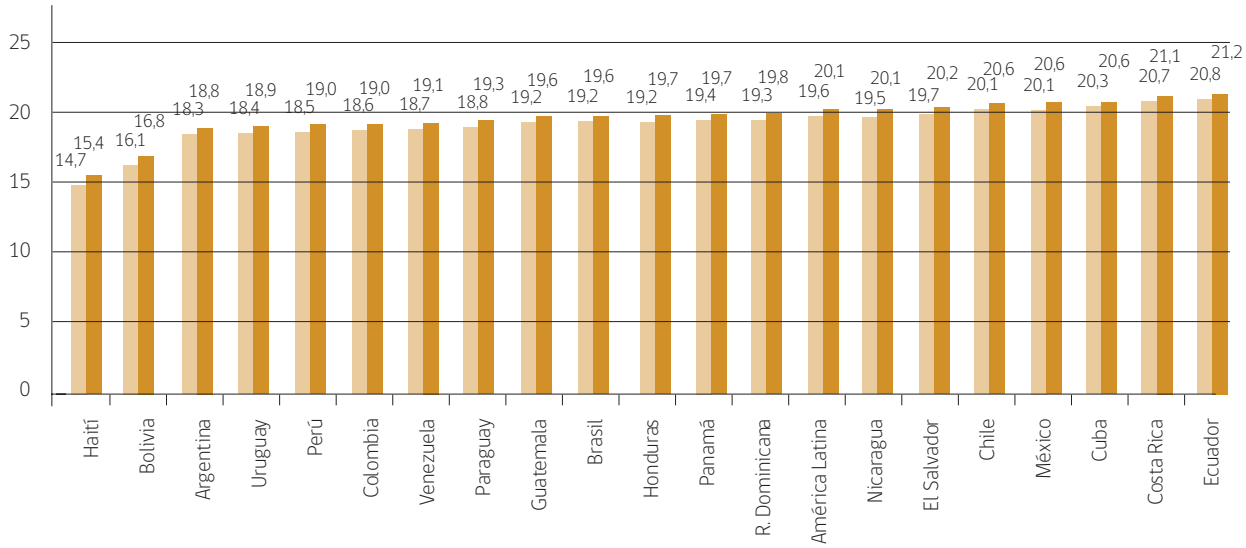
3. Medidas de asistencia a la vejez: en 2008 se aprueba la Ley nº18.241, que otorga prestación no contributiva que supuso la ampliación de la cobertura en aquellos sectores sociales más vulnerables.

ANEXO 6: Esperanza de vida a los 65 años de Hombres y Mujeres

Hombres



Mujeres



2010 - 2015 2015 - 2020

Fuente: CELADE 2010 – Observatorio Demográfico N° 9. CEPAL, Santiago de Chile.

Bibliografía

Barr, N.; Diamond, P. 2008. Reforming Pensions: Principles and Policy Choices. Oxford, Oxford University Press.

Bertranou, Fabio M. (2013). RESTRICTIONS, PROBLEMS AND DILEMMAS OF SOCIAL PROVISION IN LATIN AMERICA: FACING CHALLENGES FROM AGING AND INCOME INEQUALITY WELL-BEING AND SOCIAL POLICY, VOL 1, N°1, pp. 33-54. International Labour Office, Chile bertranou@ilo.org

Bertranou, Fabio y Fernando Grafe (2007). LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN BRASIL: ASPECTOS FISCALES E INSTITUCIONALES Banco Interamericano de Desarrollo RG-P1126 Departamento de Países del Cono Sur (CSC). Mayo 2007.

Bravo, Jorge and Uthoff, Andras (1999). Transitional fiscal costs and demographic factors in
shifting from unfunded to funded pension in Latin America. ECLAC, Development Finance Unit International Trade and Development Finance Division Santiago de Chile, October 1999.

Calvo, E.; Bertranou, F.; Betranou, E. (2010). "Are Old-age Pension System Reforms Moving Away from Individual Retirement Accounts in Latin America?" in Journal of Social Policy, 39/2, pp. 223-234.

CELADE (2011). Estimaciones y proyecciones demográficas. CEPAL, Santiago Chile.

Cepal (2006). La Protección Social de Cara al Futuro. Acceso, Financiamiento y Solidaridad. CEPAL, Período de Sesiones en Montevideo, 2006.

Chile (1981). Decreto ley 3500.

Chile (2008). Ley 20255.
Costa Rica: http://www.supen.fi.cr/

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 2011. Social Panorama of Latin America 2011. Santiago de Chile.

European Social Watch Report 2010 (ESWR). (2010). http://www.socialwatch.eu/wcm/
home.html, September 11.

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP). (2011). Informe
Trimestral n°31, junio. (Santiago de Chile).

Fultz, E. (2012). "The Retrenchment of Second-Tier Pensions in Hungary and Poland: A
Precautionary Tale", in International Social Security Review, n° 65/3, pp. 1-25.
Held, Günther (1994). "¿Liberalización o desarrollo financiero?", Revista de la CEPAL, n°54
(LC/G.1845-P), Santiago de Chile, diciembre.

Hohnerlein, E. M. (2013). "Pension Re-reform in Argentina", in Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), n°3/2012, pp. 213-234.

Mesa-Lago, Carmelo, (2004). "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", serie Financiamiento del desarrollo, n°144 (LC/L.2090-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004.

Mesa-Lago, Carmelo, (2014). Reversing

pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary ESS Working Paper n°44. International Labour Office, Geneva.

OECD, 2014. Pensión Outlook. Media Brief.

Paddison, Oliver, (2005). Social Security in the English-Speaking Caribbean (LC/CAR/L.64), Puerto
España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, 2005

United Nations Programme for Development (UNDP). (2011). Human Development Report 2011.
New York, Palgrave Macmillan.

World Bank. (1994). Averting the Old-Age Crisis. Oxford, Oxford University Press.

CAPÍTULO IV
El Caso de los Trabajadores Independientes

1. Introducción

En los sistemas de pensiones contributivos, el ciudadano adquiere derechos sobre la base de sus aportes al Sistema. En el sistema de pensiones chileno, el componente contributivo es de capitalización en cuentas individuales, por lo que la forma de adquirir derechos es contribuyendo con el 10 % del ingreso imponible a una cuenta de ahorro. Los derechos adquiridos se determinan al final de la vida activa sobre la base de un cálculo actuarial que incluye el monto total ahorrado, la edad de jubilación y la esperanza de vida a esa edad. Para quienes ahorran poco y pertenecen a un grupo familiar del 60% más pobre de la población existe un Pilar Solidario que complementa su pensión con un Aporte Previsional Solidario financiado por el Estado.

El monto de las pensiones en relación con el salario durante la vida activa del afiliado es altamente sensible al monto contribuido a lo largo de ésta. Por ello las autoridades se ocupan de que, en la etapa de acumulación, el ciudadano se afilie y contribuya en forma estable al sistema. El resultado de este comportamiento se ha intentado medir de diferentes maneras. Una de ellas es la relación entre quienes cotizan al sistema y quienes están ocupados en el mercado de trabajo (en tanto se asume que son ellos los sujetos del sistema). Pero ésta es una medida estática que no mide cuántas veces una persona cambia de una situación ocupacional a otra y, como consecuencia, omite aquellos períodos sin cotizar. De ahí que se ha elaborado una medida dinámica que es la densidad de cotizaciones, la cual mide las cotizaciones efectivas que un ciudadano ha realizado, en relación con el total de aquellas que debió haber realizado a lo largo de toda su historia ocupacional. Su medición requiere datos de panel (o también denominados longitudinales).

En informes anteriores vimos que con relación a la ocupación existen categorías ocupacionales que han tenido la obligación de cotizar y otras donde la cotización es voluntaria. Sin embargo, en reconocimiento de que todos llegarán a adultos mayores y necesitarán de una pensión para subsistir sin trabajar, la Ley Nº20.255 estableció un plazo para que una parte de los trabajadores independientes coticen al sistema. Es así como, al igual como reconocimos en informes anteriores, que aun entre aquellos obligados a cotizar por ocuparse en calidad de asalariados dependientes existía una alta tasa de evasión y elusión, en este Informe deseamos resaltar lo que ocurre con aquellos trabajadores que se ocupan en calidad de independientes y en qué medida responden a la obligatoriedad de cotizar.

Para estos efectos este capítulo intenta dimensionar el volumen de trabajadores que laboran en calidad de independientes, relacionarlo con la brecha de contribuciones, recordar lo establecido en la Ley Nº20.255 y comentar los resultados obtenidos en la declaración de renta 2013.

2. ¿Cuántos son los trabajadores independientes?

En relación con su aporte a un sistema previsional la categoría de independientes ha tenido diferentes connotaciones.

1. En algunas se asocia a la informalidad en dos sentidos: (i) aquellos que simplemente no cumplen con la legislación que los hace acreedores de derechos previsionales, y (ii) aquellos que trabajan en establecimientos precarios y extremadamente vulnerables que no tienen condiciones de generar niveles de empleo estables y productivos que permitan a quienes los ejercen cumplir con la legislación.

2. En otras se utiliza la relación contractual con un empleador, distinguiéndose entre (i) trabajadores en relación de dependencia (asalariados) y trabajadores por cuenta propia; y (ii) trabajadores con contratos formales estables y trabajadores asalariados empleados en establecimientos vulnerables, ocupados por cuenta propia y familiares no remunerados.

Cuadro 1
OCUPADOS POR CATEGORÍA EN LA OCUPACIÓN 1/
Trimestre móvil. Nov. 2013-Ene. 2014
(miles de personas)

	Categoría ocupacional					
	Total	**Empleadores**	**Cuenta propia**	**Asalariado**	**Personal de servicio**	**Familiar no remunerado**
Total nacional	7.915,41	337,79	1.562,21	5.584,23	313,84	117,34

1/ Clasificación internacional de categoría de la ocupación CISE-93.

Fuente: Nueva Encuesta Nacional de Empleo. INE.

Al margen de la riqueza de estas definiciones conceptuales para fines de política pública, las mediciones oficiales disponibles sólo permiten aproximaciones a ellos. La categoría ocupacional se mide de acuerdo a la Clasificación Internacional de Ocupaciones que distingue cinco categorías: empleadores, asalariados, cuenta propia, personal de servicios y familiares no remunerados. No hay mediciones de la calidad de los contratos ni tampoco de la calidad de la inserción productiva de los establecimientos donde se emplean. Ello dificulta precisar la calidad del tipo de inserción laboral que puede constituirse en causa de la ausencia de cotización de los ciudadanos ocupados.

Las cifras oficiales del INE señalan que en el último trimestre de 2013 en Chile había 17.729.300 de ciudadanos, de los cuales 13.999.270 son mayores de 15 años. De éstos, se encontraban en la fuerza de trabajo 8.431.020 y sólo 7.915.410 estaban ocupados (Cuadro 1). Por ende, si quisiéramos dimensionar el problema potencial que representan estas categorías ocupacionales para fines de incrementar la cobertura previsional, podemos estimarlo sobre la base de los ocupados que son quienes se consideran sujetos de afiliación[31]. Habría un total de 1.562.210 de trabajadores calificados como independientes por su relación contractual (igual al número de cuenta propia), y que podría incluir adicionalmente a los empleadores y a los familiares no remunerados, con lo cual tendríamos los siguientes porcentajes de potenciales independientes entre los ocupados.

[31] Véase Anexo 1.

Cuadro 2 Porcentaje potencial de trabajadores independientes según categoría ocupacional			
Categorías incluidas			Porcentaje
Cuenta propia			19,7
Cuenta propia	Empleadores		24,0
Cuenta propia	Empleadores	Familiar no remunerado	25,5

Fuente: Elaboración propia.

Conforme a mediciones a partir de la categoría ocupacional el problema asociado a la cotización de los independientes se podría dimensionar en una proporción entre 20 y 26 por ciento de los ocupados.

Si en cambio utilizáramos el tamaño de la empresa (Cuadro 3) como un indicador de precariedad del empleo, y por ende de dificultad para cotizar, las cifras entregarían un rango entre 32 y 39 por ciento. Los porcentajes se han calculado sobre los datos recogidos en el Cuadro 4 desde la NENE, con datos entre noviembre 2013 y enero 2014.

Cuadro 3 Porcentaje potencial de trabajadores independientes según tamaño de establecimiento	
Tamaños incluidos	Porcentaje Sobre 7.601,57
< 5 personas	32%
Entre 5 y 10 personas	39%

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4 Ocupados por tamaño del establecimiento o negocio y según sexo. Total nacional Trimestre móvil noviembre 2013-enero 2014 (en miles)			
Tamaño de la empresa	Total ambos sexos	Mujeres	Hombres
Total	**7.601,57**	**2.907,45**	**4.694,11**
Menos de 5 personas	2.427,21	959,17	1.468,04
De 5 a 10 personas	545,28	172,28	373,01
Entre 11 y 49	1.079,26	351,51	727,74
Entre 50 y 199	935,96	333,49	602,47
200 y más personas	2.613,86	1.091,00	1.522,86

Fuente: Nueva Encuesta Nacional de Empleo, INE.

3. ¿Cuánto representan de la brecha?

La Superintendencia de Pensiones informa de un total de 8.014.792 afiliados a diciembre de 2013, lo cual entregaría un porcentaje de afiliación mayor que el número de ocupados. Esto se explica por cuanto muchos de ellos pueden estar retirados, haber trabajado formalmente alguna vez y estar actualmente inactivos.

No obstante lo que interesa es el número de ellos que efectivamente están cotizando. El Cuadro 5 presenta los afiliados activos que cotizaron a diciembre de 2013. El total de 4.992,32 miles de ciudadanos que cotizaron ese mes representa el 28 por ciento de la población, el 36 por ciento de la población mayor de 15 años, el 59 por ciento de la fuerza de trabajo, el 62 por ciento de los afiliados y el 63 por ciento de los ocupados.

Cuadro 5
Afiliados y cotizantes como porcentaje de distintas definiciones de población

	Afiliados (8.014,79)	Cotizantes (4.992,32)
Fuerza de trabajo (8.431,02)	95,1	59,2
Ocupados (7.915,41)	101,3	63,1

Fuente: Elaboración propia.

La brecha estática representa el 37 por ciento de los afiliados, es decir 37 de cada 100 ocupados no cotizaron ese mes. Por cuanto no siempre son los mismos, esta brecha se traduce en importantes lagunas previsionales para quienes durante su vida activa tienen una relación laboral que les impide cotizar y/o les permite evadir la cotización.

Esta brecha puede relacionarse con las estimaciones de trabajadores independientes que según la definición varía entre 20 y 26 por ciento si se considera la categoría ocupacional o entre 32 y 39 por ciento si se considera el tamaño de establecimiento.

4. ¿Qué dice la ley?

La reforma al sistema de pensiones (Ley N°20.255 de 2008) introdujo una serie de medidas orientadas al fortalecimiento de la obligatoriedad de cotizar al sistema de pensiones por parte de los trabajadores independientes, específicamente de los trabajadores que perciben rentas gravadas por el Art. 42 N°2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta (LIR)[32] .

La entrada en vigencia de esta medida fue gradual con un período informativo de tres años después de aprobada la reforma al sistema (2009-2011). Luego, un período de tres años de obligatoriedad "por defecto" en que los trabajadores independientes tienen la obligación de cotizar al Sistema de Pensiones a menos que manifiesten de forma explícita su deseo de no contribuir (2012-2014). A partir del año 2015 la obligación de cotizar será obligatoria para los trabajadores independientes que perciban rentas del Art. 42 N°2 de la LIR. Se excluyó de dicha obligación a los trabajadores hombres que tenían 55 años o más en enero de 2012 y a las mujeres que a la misma fecha tenían 50 años o más. También están excluidos de dicha obligación los individuos afiliados al Instituto de Previsión Social (ex INP), a la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Dipreca) o a la Caja

[32] Ley N°20.255. Los trabajadores independientes que no perciban rentas gravadas por el Art. 42 N°2 de la LIR, podrán cotizar conforme a las normas establecidas para los afiliados voluntarios.

de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena), así como los pensionados en forma anticipada por el D.L. 3.500.

Para efectos del cálculo de las cotizaciones se considera como ingreso imponible el 80% del conjunto de rentas obtenidas en el año calendario anterior a la declaración del Impuesto a la Renta. No puede resultar inferior a un ingreso mínimo mensual, ni superior al producto de multiplicar 12 por el límite máximo imponible vigente al 31 de diciembre del año al que correspondan las rentas, dicho tope anual actualmente es de 867,6 UF (12 por 72,3 UF). En el caso que un trabajador perciba rentas y remuneraciones de uno o más empleadores en forma simultánea, todas las remuneraciones y rentas imponibles se suman para efectos de aplicar el límite máximo anual. Se fijó un período transitorio para las cotizaciones respecto de las rentas de los años 2012 al 2014: 40% de ingreso imponible en el primer año, para el segundo año corresponde al 70% y para el tercer año al 100% (ver Cuadro 6).

Cuadro 6
Gradualidad de la medida

Período	% sobre la renta imponible anual respecto de la cual se calcularán las cotizaciones	Obligatoriedad
2012	40%	Obligado a cotizar, salvo que expresamente manifieste lo contrario
2013	70%	Obligado a cotizar, salvo que expresamente manifieste lo contrario
2014	100%	Obligado a cotizar, salvo que expresamente manifieste lo contrario
2015	100%	Obligado

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma la ley obliga a cotizar sólo a los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios. La obligación de cotizar es anual y corresponde al SII, como parte de la operación renta, determinar las cotizaciones por el 80% de los ingresos brutos percibidos en el año anterior, y enterarlas en las instituciones correspondientes, con cargo a la retención del 10% que afecta a los citados ingresos. En caso que el trabajador haya realizado cotizaciones durante el año, éstas deben ser consideradas en la reliquidación.

Las cotizaciones obligatorias corresponden al 10% para el fondo de pensiones, más la comisión que cobra la AFP, más el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS). Por otra parte la ley obliga además a cotizar para el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, obligación que es mensual y que corresponde al SII hacer la reliquidación anual en la respectiva operación renta.
Así, las cotizaciones obligatorias suman entre 13% y 14% de la remuneración imponible (80% de los ingreso brutos por honorarios), que representan más que la retención del 10% destinada al pago de las cotizaciones, situación que generará deuda en todos los casos en que estos trabajadores no realicen cotizaciones durante el año, lo que se agravará el 2018 en que la cotización para salud también será obligatoria.

5. ¿Cuáles son los resultados?

El año 2013 el Servicio de Impuestos Internos (SII) llevó a cabo el proceso de cálculo y retención de cotizaciones por las rentas percibidas por los trabajadores independientes a honorarios durante el año 2012 que no manifestaron su voluntad de no contribuir.

En el primer año de inicio de la medida (ingresos de 2012, operación renta 2013) de los 953.743 trabajadores independientes que perciben rentas gravadas por el Art. 42 N°2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta y que se encontraban afectos a la obligación de cotizar, sólo 320.191 individuos cotizaron para pensiones y 633.552 independientes presentaron su renuncia a cotizar mediante Declaración Jurada N°1879.

La efectividad de la medida (Cuadro 7) puede resumirse como sigue:

1. Alcanza el 34% de los independientes afectos a la obligatoriedad de cotizar (ver Cuadro 7).
2. El 89% lo hizo con la retención de impuesto.
3. Un bajo porcentaje de individuos ya había realizado pagos provisionales de cotizaciones (PPC).
4. El 6% de los individuos que cotizaron al sistema quedaron con deuda previsional.
5. Los fondos recaudados de las cotizaciones de los independientes representan el 0,4 por ciento del total recaudado en ese año.

Cuadro 7
Número y monto de las cotizaciones de los trabajadores independientes que cotizaron

	N°/Monto	%
N° contribuyentes que pagaron cotizaciones	320.191	34%
Monto cotización anual(1)	$68.962	-
Contribuyentes pagaron cotización con retenciones	284.909	89%
Contribuyentes hicieron PPC	16.233	5%
Contribuyentes con deuda	19.606	6%
Total recaudado por esta medida a julio 2013 (millones de $)	$16.698	0,4%(2)

Fuente: Superintendencia de Pensiones

(1) Esta cifra corresponde al promedio ponderado de la cotización realizada por los contribuyentes que presentaron Formulario N°22 y los contribuyentes que no presentaron dicho formulario. De estos últimos el SII obtiene la información de ingresos a partir de la Declaración Jurada N° 1.879 de las entidades retenedoras de impuestos.

(2) El denominador corresponde al total recaudado por los Fondos de Pensiones por cotizaciones obligatorias en el año 2012.

Adicionalmente la efectividad de la medida (Cuadro 8) tiene las siguientes características:

1. De los 320.191 que cotizaron, 149.566 declararon renta mediante el formulario de declaración F22 y 170.625 no declararon renta pero se les retuvieron sus cotizaciones por cuanto no renunciaron a la obligación de cotizar.

2. De los 149.566 que declararon renta mediante el formulario F22:

a. 15.959 personas no se encontraban afiliadas al Sistema (11% del total).

b. 14.010 personas realizaron PPC o cotizaciones como independientes durante el año 2012 (8.627+5.383).

c. Un porcentaje importante de individuos ya presentaba cotizaciones sólo como dependientes, 60% del total (que representan trabajadores independientes que transitan entre dicho estado y el trabajo asalariado).

Cuadro 8 Información previsional independientes que cotizaron al sistema de pensiones y que declararon rentas mediante F22		
	N°	**%**
Total contribuyentes	149.566	
No afiliados	15.959	11%
Afiliados no cotizantes en 2012	29.391	20%
Hicieron **sólo PPC** o cotización como **independientes** durante 2012	8.627	6%
Cotizaron **sólo** como **dependientes** durante 2012	90.206	60%
Hicieron PPC + cotización como dependientes	5.383	4%

Fuente: Superintendencia de Pensiones

6. ¿Cómo evaluar la experiencia?

Brecha de cobertura:

La brecha de cobertura se estima en 37 por ciento de los ocupados. Esta cifra es bastante parecida a la que representan las definiciones de independientes/informalidad, en particular aquella por tamaños de establecimientos. Corresponde a 1.847,16 miles de ocupados.

Captación vía impuestos:

El número de independientes que según el SII se encontraban afectos a pago de cotizaciones es de 973,4 miles de ocupados. Es decir, sólo la mitad de la brecha de cobertura por concepto de cotizaciones.

Impacto de la medida:

a. Desde la perspectiva de cerrar la brecha de cobertura por concepto de no pago de cotizaciones, la ley sólo obliga a cotizar a la mitad de la población excluida (973.400 de 1.874.160)
b. Por ende, el hecho de haber logrado hacer cotizar al 34 por ciento de los independientes afectos a la obligatoriedad de cotizar representa sólo el 17 por ciento de la brecha por cerrar
c. El 93% de los cotizantes que no realizaban PPC ni cotizaciones como dependientes durante el 2012, pagaron la totalidad de sus cotizaciones con cargo a su retención, el porcentaje restante quedó con deuda previsional
d. Entre quienes declararon renta y cotizaron (149.566 personas), un alto porcentaje (70%) ya había realizado algún tipo de cotización al Sistema de Pensiones (por ser asalariado, haber hecho PPC o cotización como independiente) durante el año 2012, por lo que la obligación de cotizar como independiente les permite elevar su cotización habitual, potencialmente mejorando el nivel de sus pensiones:
   i. los trabajadores independientes que perciben mayores rentas se encuentran entre aquellos que hicieron PPC durante el año 2012;
   ii. el 36% de los individuos que realizaron PPC durante el año 2012 debieron hacer cotizaciones adicionales con cargo a la retención de impuestos, lo que revela que a pesar que este grupo realizaba cotizaciones al Sistema de Pensiones durante el año, lo hacían por un monto inferior a su renta efectiva;
e. 170.625 personas que no cotizaban antes y que no declararon en el formulario F22 ahora pasaron a cotizar porque no renunciaron a la obligación.

Si bien una cobertura del 34% puede ser considerada medianamente exitosa, en especial cuando se observa que el 89% del grupo pagó cotizaciones con la retención de impuesto, permitiendo aumentar el fondo

acumulado en su cuenta individual, es importante considerar también que la brecha de cobertura por concepto de cotizaciones es el doble.

Considerando que una gran mayoría no ha estado cotizando en estos tres primeros años en que hacerlo era voluntario, la obligatoriedad de cotizar a partir del año 2015 se traducirá en que bruscamente las devoluciones de las retenciones (10% de las rentas brutas del año) que acostumbran recibir quienes emiten boletas de honorarios no se harán. Por ello, es posible anticipar que:

a. Se presentarán demandas por una nueva transición que postergue la obligación de cotizar, y por un aumento en los honorarios de funcionarios municipales y del sector público que reciben sus remuneraciones bajo la modalidad de honorarios. Esto postergaría su incorporación al Sistema Previsional, afectando de paso el gasto del Sistema de Pensiones Solidarias.
b. Como por las rentas del 2018 se exigirá la cotización del 7% para salud sobre el 100% de la renta imponible, se generarán aumentos en la carga previsional y demandas por nuevas gradualidades y postergación en la obligación de cotizar.
c. Como la retención del 10% que afecta a las boletas de honorarios no es suficiente para cubrir la totalidad de las cotizaciones previsionales, se generarán deudas previsionales difíciles de cobrar. En régimen, para una cotización total del 21% sobre la renta tributable se requiere una retención del 14,7% de los honorarios brutos. Distintas instituciones deberán cobrar las cotizaciones previsionales adeudadas, cobranza que puede terminar en tribunales para recaudar cotizaciones adeudadas a ellos mismos.
d. También se puede anticipar que, dado que el pago mensual de las cotizaciones para la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales es de difícil aplicación, se generará una situación en que no se accederá a la cobertura del seguro, pero sí a su cobro en la reliquidación anual.

Anexo

POBLACIÓN TOTAL DE 15 AÑOS Y MÁS POR SITUACIÓN 1/ 2/ EN LA FUERZA DE TRABAJO SEGÚN SEXO Y GRUPO DE EDAD NDE2013. TOTAL NACIONAL											
	Población de 15 años y más		En la Fuerza de Trabajo			Fuera de la Fuerza de Trabajo					
Sexo y grupos de edad	Total	Total	Total	Ocupados	Desocupados	Cesantes	Buscan trabajo por primera vez	Fuerza de Trabajo	Tasa de desempleo	Tasa de participación	Tasa de Ocupación
Ambos Sexos	17.729,30	13.999,27	8.431,02	7.915,41	515,61	429,32	86,29	5.568,25	6,1	60,2	56,5
De 15 Años y Más	13.999,27	13.999,27	8.431,02	7.915,41	515,61	429,32	86,29	5.568,25	6,1	60,2	56,5
15 - 19	1.451,85	1.451,85	297,67	218,35	79,32	37,37	41,95	1.154,18	26,6	20,5	15
20 - 24	1.462,85	1.462,85	823,36	692,86	130,5	104,45	26,05	639,49	15,8	56,3	47,4
25 - 29	1.159,94	1.159,94	883,98	814,01	69,97	59,42	10,56	275,96	7,9	76,2	70,2
30 - 34	999,15	999,15	819,41	774,18	45,23	43,33	1,9	179,74	5,5	82	77,5
35 - 39	1.033,71	1.033,71	840,69	802,35	38,33	37,22	1,11	193,03	4,6	81,3	77,6
40 - 44	1.180,02	1.180,02	949,69	910,5	39,19	37,97	1,22	230,33	4,1	80,5	77,2
45 - 49	1.249,88	1.249,88	1.001,60	965,05	36,54	35,55	0,99	248,28	3,6	80,1	77,2
50 - 54	1.260,30	1.260,30	974,88	947,02	27,86	25,57	2,29	285,41	2,9	77,4	75,1
55 - 59	1.119,25	1.119,25	813,63	789,91	23,71	23,58	0,13	305,62	2,9	72,7	70,6
60 - 64	856,97	856,97	507,57	492,68	14,89	14,81	0,08	349,41	2,9	59,2	57,5
65 - 69	760,62	760,62	306	300,05	5,95	5,95	0	454,62	1,9	40,2	39,4
70 Años y Más	1.464,74	1.464,74	212,55	208,44	4,12	4,12	0	1.252,19	1,9	14,5	14,2
Hombres	8.778,91	6.878,89	4.979,01	4.706,94	272,07	233,94	38,13	1.899,87	5,5	72,4	68,4
De 15 Años y Más	6.878,89	6.878,89	4.979,01	4.706,94	272,07	233,94	38,13	1.899,87	5,5	72,4	68,4
15 - 19	782,88	782,88	183,22	136,87	46,36	24,27	22,08	599,66	25,3	23,4	17,5
20 - 24	747,84	747,84	484,15	421,17	62,98	54,57	8,41	263,69	13	64,7	56,3
25 - 29	603,01	603,01	518,94	478,92	40,02	34,72	5,3	84,07	7,7	86,1	79,4
30 - 34	496,84	496,84	463,56	441,84	21,72	20,78	0,94	33,27	4,7	93,3	88,9
35 - 39	500,17	500,17	470,99	452,74	18,25	17,9	0,35	29,18	3,9	94,2	90,5
40 - 44	585,31	585,31	552,42	531,25	21,17	20,93	0,24	32,88	3,8	94,4	90,8
45 - 49	592,42	592,42	555,27	536,08	19,19	18,94	0,25	37,14	3,5	93,7	90,5
50 - 54	609,85	609,85	570,09	554,47	15,62	15,07	0,55	39,76	2,7	93,5	90,9
55 - 59	538,38	538,38	479,52	468,33	11,2	11,2	0	58,86	2,3	89,1	87
60 - 64	418,46	418,46	342,14	334,54	7,59	7,59	0	76,32	2,2	81,8	79,9
65 - 69	370,65	370,65	210,08	205,43	4,65	4,65	0	160,57	2,2	56,7	55,4
70 Años y Más	633,09	633,09	148,61	145,3	3,31	3,31	0	484,48	2,2	23,5	23
Mujeres	8.950,39	7.120,38	3.452,01	3.208,46	243,54	195,38	48,16	3.668,38	7,1	48,5	45,1
De 15 Años y Más	7.120,38	7.120,38	3.452,01	3.208,46	243,54	195,38	48,16	3.668,38	7,1	48,5	45,1
15 - 19	668,97	668,97	114,45	81,48	32,97	13,1	19,87	554,52	28,8	17,1	12,2

20 - 24	715,01	715,01	339,21	271,69	67,52	49,88	17,64	375,8	19,9	47,4	38
25 - 29	556,93	556,93	365,04	335,09	29,95	24,7	5,26	191,89	8,2	65,5	60,2
30 - 34	502,31	502,31	355,84	332,33	23,51	22,55	0,96	146,47	6,6	70,8	66,2
35 - 39	533,54	533,54	369,69	349,61	20,08	19,32	0,76	163,85	5,4	69,3	65,5
40 - 44	594,72	594,72	397,27	379,25	18,02	17,04	0,98	197,45	4,5	66,8	63,8
45 - 49	657,46	657,46	446,32	428,97	17,35	16,61	0,74	211,14	3,9	67,9	65,2
50 - 54	650,45	650,45	404,79	392,55	12,24	10,5	1,74	245,65	3	62,2	60,4
55 - 59	580,87	580,87	334,1	321,59	12,51	12,38	0,13	246,77	3,7	57,5	55,4
60 - 64	438,51	438,51	165,43	158,14	7,29	7,22	0,08	273,08	4,4	37,7	36,1
65 - 69	389,97	389,97	95,92	94,62	1,3	1,3	0	294,05	1,4	24,6	24,3
70 Años y Más	831,65	831,65	63,94	63,14	0,81	0,81	0	767,71	1,3	7,7	7,6

CAPÍTULO V
Sistema de Pensiones Solidarias y Edad de Jubilación: Un Desincentivo por Corregir

El objetivo de esta nota técnica es llamar la atención sobre el hecho que el Sistema de Pensiones Solidarias provoca, como un efecto colateral no deseado, un desincentivo a postergar la edad de jubilación más allá de los 65 años para los hombres y más allá de los 60 años en el caso de las mujeres. Por las consecuencias que ello podría tener en el monto de las pensiones se considera que sería conveniente corregir.

Como es sabido, el sostenido incremento en las expectativas de vida de las personas se traduce necesariamente en menores pensiones, por cuanto con un mismo fondo acumulado ahora es necesario financiar una pensión por un tiempo más largo. Actualmente la expectativa de vida de un hombre a los 65 años de edad es de 19 años y la de la mujer a los 60 años es de 29 años. En el año 1980, en que se creó el sistema de capitalización individual, las expectativas de vida se estimaban en 14 y 22 años, respectivamente.

Además, una disminución en el monto de las pensiones autofinanciadas, producto de las mayores expectativas de vida, provocará un incremento en el gasto fiscal del Sistema de Pensiones Solidarias.

Una forma de mejorar las pensiones es generar condiciones favorables para que las personas trabajen por más tiempo y, de haber condiciones en el mercado laboral, posterguen su edad de jubilación. Si la persona trabaja más años se acumulará un mayor fondo en su cuenta de capitalización individual, toda vez que continuará cotizando y los ahorros que ya tiene acumularán el retorno por mayor tiempo. Adicionalmente, al momento de jubilarse, la persona tendrá que financiar menos años en valor esperado de pensión porque se habrá reducido su expectativa de vida.

En el Sistema de Pensiones Solidarias las personas que cumplen con los requisitos de focalización y alcanzan a financiar una pensión autofinanciada menor que la Pensión Máxima con Aporte Previsional Solidario (PMAS) tienen derecho al Aporte Previsional Solidario (APS), monto que se determina en base a la pensión autofinanciada a la edad en que la persona se jubile, y que decrece a medida que esta última aumenta[33] .

El problema surge como consecuencia de que si la persona posterga su edad de jubilación tendrá una mayor pensión autofinanciada pero, como consecuencia de ello, un menor APS. Esta reducción del APS desincentiva la postergación de la edad de jubilación. Si bien al retrasar la edad de jubilación se incrementa la pensión autofinanciada, se reduce también el APS y, por lo tanto, la pensión total se incrementa menos.

Así, para quienes están fuera del Sistema de Pensiones Solidarias, postergar la edad de retiro genera, bajo ciertos supuestos[34] , un aumento de la pensión de 8%; sin embargo, para quienes son beneficiarios del Sistema el aumento de la pensión total es menor, particularmente para quienes reciben menores pensiones. A modo de ejemplo, en el Cuadro 1, y bajo los mismos supuestos, se muestra el impacto de postergar la edad de jubilación de 65 años a los 66 años, en distintos niveles de pensiones autofinanciadas.

[33] En el caso de los hombres la edad legal de jubilación coincide con la edad de acceso al Sistema de Pensiones Solidarias: 65 años. Por su parte, para las mujeres la edad legal de pensión es 60 años; sin embargo, sólo pueden acceder a la Pensión Básica Solidaria (PBS) o al Aporte Previsional Solidario a los 65 años de edad. En este último caso, el APS se determina a los 65 años de edad, con la pensión autofinanciada a la edad de pensión, que en la mayoría de los casos corresponde a los 60 años.

[34] Considerando que entre los 65 y 66 años de edad el fondo de pensiones renta 5,3% real anual, que el afiliado no cotiza y que el costo por unidad de pensión se reduce en 2,5% por la reducción de la expectativa de vida.

Cuadro 1 Incremento porcentual en la pensión total en caso de postergar la edad de pensión a los 66 años		
A los 65 años de edad		**Incremento en caso de postergar la edad de pensión**
Pensión autofinanciada	**APS**	
$ 50.000	$ 66.676	2,4%
$ 100.000	$ 51.294	3,7%
$ 150.000	$ 32.220	4,5%
$ 200.000	$ 15.607	5,0%
$ 250.000	$ 5.147	Pierde el derecho

Fuente: Cálculos realizados por el Consejo Consultivo Previsional.

Además, cuando la pensión autofinanciada, como consecuencia de retrasar la edad de jubilación, sobrepasa la PMAS, el pensionado pierde el derecho a APS y, junto con ello, la exención de cotizar el 7% para salud, riesgo que desincentiva aun más la postergación de la edad de pensión.

Por otra parte, la normativa actual genera incentivos para que los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias no trabajen después de los 65 años de edad, al menos formalmente, ya que los ingresos laborales que generen podrían sacarlos del 60% más pobre de la población y perderían el derecho al beneficio y a la exención de la cotización del 7% para salud.

Algunas alternativas de solución que podrían considerarse son las siguientes:

a. Una forma de generar incentivos a la postergación de la edad de retiro sería mantener constante la condición de beneficiario y el monto del APS determinado a los 65 años. De esta manera, la persona que postergara su edad de jubilación incrementaría su pensión autofinanciada y no vería reducido el APS.

b. Una segunda alternativa, que generaría aún mayores incentivos, sería incrementar el APS a aquellas personas que decidan postergar su edad de jubilación. El hecho de postergar en el tiempo el APS genera un ahorro fiscal puesto que no se paga el beneficio durante los años que median entre los 65 años y la edad en que realmente se pensiona la persona. Este ahorro fiscal podría traspasarse a los beneficiarios por medio de un mayor APS, que en términos de valor presente fuese equivalente al monto esperado que se habría obtenido si se hubiese optado por solicitarlo a los 65 años.

CONSEJO CONSULTIVOPREVISIONAL

Cuarto Informe

Integrado por expertos asesores de los ministros de Hacienda y Trabajo, cuando corresponde la realización de modificaciones legales al Pilar Solidario. El Presidente de este consejo es designado por el Presidente de la República y los cuatro consejeros restantes han sido ratificados por el Senado mediante una votación de quórum calificado.

Diseñado e impreso en Chile.

Gobierno de Chile.
Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
Subsecretaría de Previsión Social, 2014

Subsecretaría de Previsión Social

Gobierno de Chile