

POLÍTICAS SOCIALES

Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina

Andras Uthoff



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

POLÍTICAS SOCIALES

Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina

Andras Uthoff



NACIONES UNIDAS



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Andras Uthoff, con la colaboración de Fabiana Pierre, Consultores de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Rodrigo Martínez y Carlos Maldonado, Oficiales de Asuntos Sociales de la misma División, en el marco del proyecto “Protección social, enfoque de derechos y desigualdad en América Latina” del programa Cambio Estructural para un Desarrollo Sostenible e Inclusivo en América Latina y el Caribe, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.4282

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-01271

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Sistema de pensiones y seguridad social	9
A. Opciones de diseño de un sistema de pensiones	11
B. Tipología de sistemas de pensiones	13
II. Los desafíos institucionales	15
A. Elementos para resolver el conflicto entre eficiencia y solidaridad	16
1. Vía articulación del financiamiento contributivo y no contributivo	18
2. Vía la organización de subsidios cruzados.....	18
3. Vía beneficios dignos por derechos ciudadanos y contributivos.....	19
4. Algunas experiencias	19
B. Elementos para la sustentabilidad asociada al proceso de envejecimiento	24
1. Ajuste ante cambios en la estructura de edades y en la esperanza de vida a la edad de retiro	28
2. Ajuste ante variaciones en la calidad del empleo en el mercado laboral	31
3. Regulación de destino y uso (propiedad) de los fondos de pensiones	33
4. Regulación prudencial ante vulnerabilidad financiera	35
C. Algunas experiencias de reforma frente al envejecimiento.....	36
1. Reformas paramétricas.....	37
2. Las reformas estructurales.....	39
III. El caso chileno: capitalización en cuentas de ahorro individuales	41
A. Opciones del diseño de la reforma de 1981	41
B. La evidencia de los conflictos	42
1. Conflicto entre principios de equivalencia y solidaridad	42
2. Riesgos asociados con el envejecimiento.....	43

C.	Desarrollos institucionales	43
1.	Para compatibilizar el principio de equivalencia con la solidaridad y el alivio de la pobreza en la vejez	43
2.	El envejecimiento y el financiamiento contributivo y no contributivo	55
IV.	Consideraciones finales	63
	Bibliografía	67
	Serie Políticas Sociales: números publicados	70
Cuadros		
Cuadro 1	Opciones para el diseño de un sistema de pensiones.....	14
Cuadro 2	América Latina y el Caribe (10 países): indicadores de cobertura en esquemas de contribuciones definidas por afiliados	17
Cuadro 3	América Latina y el Caribe (8 países): indicadores de cobertura en esquemas de contribuciones definidas por cotizantes.....	17
Cuadro 4	Esfuerzos por conciliar la equivalencia de los contratos y solidaridad	20
Cuadro 5	Brasil, Chile y Uruguay: perfil del sistema de pensiones	23
Cuadro 6	América Latina y el Caribe (19 países): diferente transición de la fecundidad y mortalidad	24
Cuadro 7	América Latina y el Caribe (19 países): costo de simulación de pensión universal como porcentaje del PIB nacional	27
Cuadro 8	Esfuerzos por resguardar el sistema de riesgos vinculados con el envejecimiento poblacional	30
Cuadro 9	América Latina y el Caribe (2009-2015): principales cambios paramétricos en los programas públicos de reparto.....	37
Cuadro 10	Chile (2008-2015): evolución del gasto fiscal por concepto del SPS.....	53
Cuadro 11	Chile: cobertura gradual de beneficios	54
Cuadro 12	Diferencias entre Instrumento Técnico de Focalización (ITF) y el puntaje de la Ficha de Protección Social	55
Gráfico		
Gráfico 1	América Latina (18 países) (1950-2100): indicadores de envejecimiento	25
Recuadros		
Recuadro 1	Principios fundamentales en seguridad social	9
Recuadro 2	Diferentes concepciones de reparto.....	12
Recuadro 3	Extracto de la reciente Comisión Asesora Presidencial de Chile	35
Recuadro 4	Coberturas y tasas de reemplazo en el sistema previsional de Chile.....	57
Diagramas		
Diagrama 1	Interacción entre la estructura por edades de la población y el mercado laboral.....	32
Diagrama 2	Marco institucional de pensiones solidarias	45

Resumen

Los sistemas de seguridad social se enmarcan en una institucionalidad social constituida por cuatro dimensiones: i) la jurídico-normativa, con las convenciones y tratados internacionales ratificados por los países, las leyes nacionales y normas que rigen el sistema de pensiones; ii) la organizacional, con la estructura formal de las instituciones con sus respectivas autoridades y mandatos que conforman una red, interconectada o no, sobre la que se erige el sistema de pensiones; iii) la técnico-operativa, con los programas y herramientas de gestión para dar seguimiento y monitoreo a la política referente al sistema de pensiones y iv) la fiscal, con los recursos y capacidades financieras que moviliza todo el sistema (contributivo y no contributivo) (CEPAL, 2015).

En este documento se analizan los desarrollos institucionales necesarios para los sistemas de pensiones y se presenta la experiencia de Chile. Al revisar estos desarrollos se busca asegurar que el desempeño de un sistema de pensiones concilie la lógica de su financiamiento con la de los principios de la seguridad social y garantice que a lo largo de varias generaciones pueda superar los riesgos (captura de los fondos, cambios demográficos, crisis económicas y financieras) frente a los cuales el funcionamiento del sistema es vulnerable. La evidencia que se examina en este trabajo muestra que, en todos los avances, las dimensiones de la institucionalidad no son excluyentes y deben complementarse. En conclusión, se trata de un esfuerzo continuo que vela para que, junto con asegurar la solvencia y sostenibilidad del sistema en el tiempo, este garantice un acceso universal a prestaciones dignas y asequibles.

Introducción

El Secretario General de Naciones Unidas planteó que es una obligación hacerse cargo de los cambios demográficos, en particular del creciente número de adultos mayores en el mundo. Llamó a comprometerse a remover las barreras a la plena participación de los adultos mayores en la sociedad, a la vez que a proteger sus derechos y dignidad.

En relación con el mejoramiento de los sistemas públicos de pensiones que se ocupan de asegurar ingresos durante la vejez, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recomienda que los países debieran concentrarse en dos políticas esenciales: postergar la edad de retiro y extender la cobertura de las pensiones privadas¹. En tanto, en América Latina hay controversia en torno a las pensiones privadas. Durante 2008, en Chile y la Argentina se reformaron los sistemas privados mediante diferentes enfoques: Chile preservó su componente de administración privada de cuentas de ahorro individuales y expandió el sistema para extender la cobertura a las personas más pobres mediante un pilar solidario financiado por rentas generales; no obstante, debido a la baja suficiencia de las pensiones, llamó a una nueva revisión del sistema en el año 2014. Por su parte, en la Argentina se cerró el sistema y todos los afiliados y sus fondos fueron transferidos al sistema público. Algo similar al caso argentino se realizó durante 2010 en el Estado Plurinacional de Bolivia y también en Hungría. En la actualidad, en el Perú se está revisando la apropiación y uso de los fondos individuales.

La pregunta acerca de cómo deben diseñarse e implementarse los sistemas de pensiones para sustentar a largo plazo pensiones de calidad es algo extendido a nivel mundial. Sin embargo, la respuesta depende del contexto en donde se aplicará el sistema y los desarrollos institucionales que lo sustentan. Esta publicación se refiere a este tema.

Los sistemas de pensiones son parte de la política de protección social² en su componente de seguridad social (también llamada seguro social o previsión social)³, cuyo objetivo es suavizar el

¹ Véase OECD Pensions Outlook 2012 Media Brief [en línea] <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/50560110.pdf>

² Concepto utilizado en las ciencias políticas y económicas con el que se designa a una propuesta política o modelo general del Estado y de la organización social, según la cual el Estado provee servicios en cumplimiento de derechos sociales a la totalidad de los habitantes de un país.

³ Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el seguro social o la previsión social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así,

consumo a lo largo del ciclo de vida, asegurar ingresos en casos de invalidez y sobrevivencia y aliviar la pobreza en la vejez. Estos sistemas deben adaptarse a diferentes contextos que, en lo esencial, difieren por la demografía, las condiciones laborales de sus afiliados, el rol que se le asigna al Estado para 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) fuentes de financiamiento; ii) modalidad de gestión financiera; iii) forma de definir sus beneficios; iv) administración del sistema y v) redistribución hacia los más necesitados. Requieren de instituciones de provisión, regulación y supervisión de su funcionamiento en forma sustentable a lo largo del tiempo.

La institucionalidad social en la cual se enmarcan los sistemas de seguridad social está conformada por cuatro dimensiones: i) la jurídico-normativa, con convenciones y tratados internacionales ratificados, leyes nacionales y normas que rigen el sistema de pensiones; ii) la organizacional, con la estructura formal de las instituciones con sus respectivas autoridades y mandatos que conforman una red, interconectada o no, que soporta el sistema de pensiones; iii) la técnico-operativa, con programas y herramientas de gestión para dar seguimiento y monitoreo a la política referente al sistema de pensiones y iv) la fiscal, con los recursos y capacidades financieras de gestionar todo el sistema (contributivo y no contributivo) (CEPAL, 2015).

En este documento se analizan los desarrollos institucionales necesarios para los sistemas de pensiones y se presenta la experiencia de Chile. El examen de estos desarrollos tiene el objeto de asegurar que el desempeño de su sistema concilie la lógica de su financiamiento con la de los principios de la seguridad social y garantice que a lo largo de varias generaciones sea capaz de superar los riesgos (captura de los fondos, cambios demográficos, crisis económicas y financieras) frente a los cuales el funcionamiento del sistema es vulnerable.

La evidencia que se examina en este trabajo muestra que, en todos los avances, las dimensiones de la institucionalidad no son excluyentes y deben combinarse. Se concluye que este es un esfuerzo continuo que vela porque, junto con asegurar la solvencia y sostenibilidad del sistema en el tiempo, este garantice un acceso universal a prestaciones dignas⁴ y asequibles⁵.

El trabajo se organiza en cuatro secciones adicionales a esta introducción. La que sigue plantea los desafíos que enfrenta el diseño de un sistema de pensiones y las opciones entre las cuales seleccionar; la segunda, destaca la importancia de los desarrollos institucionales adoptados y su respuesta a los desafíos futuros; luego, se examina la experiencia de Chile y en la cuarta se presentan comentarios finales a modo de conclusión.

ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte. También contempla la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. El concepto de seguro se refiere cuando se utiliza un método actuarial para lograr financiarlo mediante el pago de una prima.

⁴ Se refiere al derecho a acceder a un nivel de prestación que el sistema otorga a un ciudadano, y que la sociedad establece dado el cumplimiento de sus deberes ciudadanos y la condición de retirado, inválido o sobreviviente.

⁵ Con esto se hace alusión a que pueda ser conseguido o alcanzado bajo la modalidad de operar del sistema.

I. Sistema de pensiones y seguridad social

Los sistemas públicos de pensiones son parte de la seguridad social⁶ de un país, diseñados para asegurar logros sociales que implican crear las condiciones para recibir una pensión en los casos de: i) discapacidad del trabajador; ii) sobrevivencia como dependiente de un trabajador que fallece y era el proveedor del hogar; iii) trabajadores que alcanzan la edad que la sociedad ha definido como elegible para optar por vivir de rentas sin tener que trabajar y iv) personas que estando en situación de vejez e invalidez, carecen de ingreso para su sustento (alivio de la pobreza).

Como parte de la seguridad social, los sistemas públicos de pensiones se sustentan en cimientos que sostienen y conforman una organización, una institución, un ideal en seis principios sin los cuales perdería identidad y razón de ser: universalidad, igualdad, solidaridad, integridad, unidad y sostenibilidad financiera (véase recuadro 1).

Recuadro 1 Principios fundamentales en seguridad social

Universalidad de la cobertura

En sus dos vertientes:

La objetiva, es decir que la seguridad social debe cubrir todas las contingencias (riesgos) a las que está expuesta una persona que vive en sociedad.

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 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 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.

⁶ Ver definiciones en notas anteriores.

Recuadro 1 (conclusión)

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 distinguir un sistema de seguridad social de un 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 que 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 implica 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 a los que menos tienen (intrageneracional o vertical) e, incluso, la 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

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

La participación se refiere a que 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. En un sentido amplio, la participación (informativa, consultiva, asesora o directiva), implica que deben poder hacer sentir su opinión todos quienes de una forma u otra están alcanzados por la seguridad social.

Sostenibilidad financiera

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

Fuente: elaboración propia.

Es interesante notar que el marco normativo de los principios de la seguridad social incluye el financiamiento de sus beneficios en forma solvente y sostenible en el tiempo. Esto demanda la conciliación de sus objetivos sociales con los requerimientos económicos referidos a su financiamiento, en particular al diseño de tasas impositivas directas e indirectas que, en lo esencial:

- Cumplan su objetivo social de proveer beneficios dignos en casos de vejez, invalidez y sobrevivencia.
- Sean armónicos con la política macroeconómica en tanto no presionen sobre la capacidad competitiva de la mano de obra; no expandan la carga fiscal del país más allá de lo que autorizan los acuerdos de responsabilidad fiscal y no distorsione la demanda por instrumentos financieros.

Se genera así un desafío de política pública. Dadas las enormes desigualdades y restricciones presupuestarias que subsisten en las economías latinoamericanas, el diseño de un sistema de pensiones debe basarse en un importante contrato social. Uno llamado a conciliar el principio de equivalencia (es decir, un contrato actuarialmente solvente en el tiempo), con los principios de universalidad y solidaridad (es decir, un contrato que incluya subsidios cruzados desde aquellos con capacidad de ahorro hacia los sin capacidad de ahorro), para lograr un acceso a beneficios dignos en forma alcanzable por todos. Esta tarea no es nueva. Se refleja en una tipología de acuerdos que a lo largo de la historia han sugerido diferentes diseños y que responden a selecciones que las autoridades han hecho entre las opciones que existen para el diseño de un sistema de pensiones.

A. Opciones de diseño de un sistema de pensiones

Los sistemas diseñados para proveer beneficios de pensiones y hacer exigibles los derechos son resultado de opciones entre al menos cinco aspectos relevantes que involucran importantes desarrollos institucionales. A saber,

- Participación del afiliado en el financiamiento: se refiere a si el ciudadano en su condición de afiliado debe o no aportar al financiamiento del sistema para adquirir derechos en este. Existen tres modalidades:
 - Cuando es *contributivo*, el afiliado debe aportar regularmente al sistema.
 - Cuando es *no contributivo*, el afiliado no debe contribuir al sistema y los beneficios se financian mediante otras fuentes.
 - Una mezcla de las dos anteriores.
- Gestión financiera de los recursos. Los recursos que acumula el sistema y con los cuales paga las pensiones pueden gestionarse de dos maneras extremas:
 - *Reparto*: un contrato entre generaciones en que los económicamente activos aportan sus cotizaciones al sistema para el pago de pensiones de quienes ya están retirados, y para la acumulación de un fondo de reserva intertemporal. Equivale a un fondo colectivo que se acumula con una prima media general o escalonada y se asigna con una regla de beneficio definida de antemano (ver recuadro 2).
 - *Capitalización individual*: cuando se establecen cuentas de ahorro para cada afiliado donde se depositan y capitalizan sus cotizaciones para su uso personal al momento de pensionarse. La pensión se define luego según el monto acumulado y otros parámetros⁷.
- Regla para otorgar beneficios. Los beneficios a los cuales da derecho el sistema deben establecerse de alguna manera, existiendo igualmente dos alternativas extremas:
 - El plan de *beneficio definido* establece una regla para determinar la prestación sobre la base de normas claras relacionadas con la historia laboral. Así, el beneficio en un plan de pensiones de beneficio definido se determina mediante una fórmula que incorpora el salario del trabajador, los años de servicio, la edad de jubilación y otros factores⁸.
 - En el plan de *contribución definida*, la contribución está definida, pero el monto del beneficio se desconoce hasta que se calcula al momento de la jubilación. Un acuerdo típico de contribución definida es aquel en el cual las contribuciones (realizadas por el empleado, el empleador o ambos) se hacen a una cuenta que crece mediante su inversión en instrumentos financieros autorizados. Al momento de jubilarse, el trabajador dispone de un fondo acumulado en una cuenta de su propiedad que puede utilizar para comprar una pensión. Los fondos acumulados suelen ser portables para trasladarse voluntariamente entre diferentes administradoras. En un plan de contribución definida, el "coste" de esta se calcula con facilidad, pero el beneficio de un plan depende del balance de la cuenta al momento en el que los beneficiarios quieran utilizar sus fondos. La inversión de la contribución seguirá los ciclos económicos (recesión o depresión, expansión, auge o boom, declive o desaceleración), por lo que el beneficio es desconocido. En un régimen de

⁷ Es un régimen de contribución definida en que no se garantiza al individuo un nivel de beneficio o prestación. La capitalización es plena, pero individual. Se utiliza como sistema de ahorro obligatorio para el retiro, pero no para cubrir contingencias; la persona debe disponer de un seguro complementario para invalidez y muerte y al final del periodo de ahorro, el monto ahorrado se utiliza para comprar una prestación vitalicia o temporal. Esta alternativa es justa actuarialmente para el individuo, pero carece de mecanismos de solidaridad, por lo que debe complementarse con otros mecanismos para garantizar cierta solidaridad.

⁸ Estos factores pueden ser criterios de reajuste para actualizar la prestación con la inflación; integrar servicios de seguridad social y/o incentivos para una jubilación anticipada o continuar con el trabajo.

cuentas de ahorro financiero individuales (como el de Chile) es el propio afiliado quien asume los riesgos y, en un régimen de capitalización virtual (nocial), es el patrocinador (Estado) quien asume estos riesgos (por ejemplo, el modelo sueco).

- Administración pública o privada. Si bien un sistema de pensiones público es responsabilidad del 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, pero siempre el responsable es el Estado.
 - *Administración estatal*, cuando el mismo Estado o alguna institución de su dependencia gestiona la marcha del sistema.
 - *Administración privada*, cuando un tercer agente privado administra el sistema, lo que requiere una fuerte regulación y supervisión estatal.
- Mecanismos de distribución. En el contexto de los países en desarrollo, e incluso en los desarrollados, existen situaciones de vulnerabilidad que impiden a una persona participar adecuadamente del sistema. Llegado a una situación de invalidez, muerte (con sobrevivencia de algún dependiente) o de vejez, el trabajador puede no haber cumplido con los requisitos para recibir pensiones y encontrarse en situación de pobreza. En estos casos existen dos opciones.
 - *Distributivo*, cuando el sistema tiene un componente de subsidios cruzados o desde otras fuentes para el alivio de la pobreza en situaciones de invalidez, sobrevivencia y vejez.
 - *No distributivo*, cuando el sistema no dispone de un componente de alivio de la pobreza y tales personas deben recurrir a políticas asistenciales.

Recuadro 2 **Diferentes concepciones de reparto**

Es usual referirse al concepto de reparto cuando se pagan pensiones con ingresos corrientes. No obstante, cuando se refiere al mecanismo de financiamiento, esos ingresos corrientes alimentan un fondo a partir del cual se pagan pensiones futuras. De ahí que convenga precisar:

Pensiones de reparto Aquellas pagadas (habitualmente por el Estado) a partir de ingresos impositivos corrientes y no de un fondo acumulado.

Esquemas de reparto de capitalización colectiva Son aquellos regímenes de beneficios definidos, en los cuales las prestaciones se financian mediante un contrato intergeneracional donde la generación activa aporta con una prima para las prestaciones de la generación ya retirada y para la acumulación de un fondo de reserva para futuras contingencias. Se dice que el sistema opera mediante endeudamiento entre generaciones, con el compromiso que cada próxima generación de jóvenes aportará para la generación que se retira. El esquema opera con una reserva técnica a partir de la cual puede determinarse la prima, existiendo dos extremos:

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 periodo 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 y parte de la reserva para cubrir la diferencia.

Prima media escalonada

Plantea periodos de equilibrio de 10-15 años y con base en ellos se modifica la prima. Es un régimen de reparto donde se contemplan cambios en la prima conforme a evaluaciones actuariales que demanden ajustes a mayores gastos por concepto de nuevos casos, aumentos de años cobertura, mayores esperanzas de vida, y/o reajustes no programados. Es un esquema intermedio entre reparto simple y prima media general.

Recuadro 2 (conclusión)

Se definen periodos de equilibrio durante los cuales la prima no varía. Se garantiza el equilibrio financiero durante ese periodo 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.

Esquemas de reparto de capitalización colectiva simple El régimen de reparto simple consiste en evaluar cada año el costo de las prestaciones y establecer el nivel de los ingresos necesarios para cubrirlos, siendo posible en la práctica que se constituyan alguna reserva para caso de contingencias.

Esquemas de reparto de cuentas individuales y capitalización notional Es un régimen de contribución definida que utiliza un acuerdo social para determinar la forma de capitalizar los aportes que se administran mediante el reparto.

No se garantiza al individuo un nivel de beneficio o prestación.

Se lleva un registro de aportes para el retiro, pero no se invierten, sino que se capitalizan conforme a indicadores de desempeño de la economía (aumento de salarios reales, incrementos de productividad u otro). Al final del periodo, el monto así capitalizado se utiliza para proveer una prestación vitalicia o temporal.

Debe disponer de un seguro complementario para invalidez y muerte.

Esta alternativa es justa actuarialmente para el individuo y puede modificarse la fórmula de reajuste para establecer mecanismos de solidaridad, redistribuyendo las ganancias de productividad entre todos.

Se financia con cotizaciones de los activos.

Fuente: elaboración propia.

B. Tipología de sistemas de pensiones

Es habitual hacer referencia a cuatro modelos de organización del financiamiento y determinación de beneficios, los que se distinguen por su origen histórico.

- El primer tipo es el seguro social o *bismarckiano*⁹. Es un sistema de contribuciones tripartitas (con aportes del trabajador, su empleador y del Estado), gestionado por un régimen de reparto, de beneficios definidos, administrado por el Estado y sin un componente de alivio de la pobreza, el que se realiza mediante políticas asistenciales. Este sistema ha predominado en América Latina, pero con una baja cobertura debido a la alta presencia de informalidad en el mercado de trabajo.
- El segundo tipo es el de seguridad social o *beveridgeano*¹⁰. Es un sistema no contributivo, financiado exclusivamente con rentas generales, administrado por el presupuesto público (transferencias), 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 del cual financiarlo.
- El tercero, denominado de capitalización en cuentas individuales, fue impulsado por las instituciones financieras internacionales en la década de los noventa, las que, ante el inminente cambio demográfico, la escasez de ahorro financiero de largo plazo y los riesgos políticos y demográficos que vulneraban los sistemas de reparto, sugirieron modificar la gestión financiera de los sistemas originales contributivos. Lo hacen bajo el régimen de capitalización en cuentas individuales de contribuciones definidas¹¹, con administración privada regulada y supervisada por el Estado y sin un componente de alivio de la pobreza. Su funcionamiento ha fallado debido a la dificultad de cubrir a la informalidad y a la ausencia de subsidios cruzados para apoyar a aquellos con baja capacidad de ahorro (bajo nivel de ingreso imponible y limitada densidad de cotizaciones). Además, ha generado una serie de conflictos entre la regulación y supervisión de las empresas de administración de fondos.

⁹ En honor a su gestor el canciller Otto Bismarck.

¹⁰ A propósito de Lord Beveridge, su gestor en Inglaterra.

¹¹ Solo se define la cotización y el beneficio es el resultado de la capitalización final de estas en cada cuenta individual.

- El cuarto tipo es el mixto o multipilar, que surge como respuesta a las lecciones de cada uno de los modelos anteriores. Con este objetivo y para superar los problemas de exclusión (equidad), de ineficiencia y de solvencia, sugiere combinaciones de las diferentes alternativas. Existen sistemas que articulan lo contributivo y no contributivo, combinan reparto con capitalización (véase el recuadro 2), entregan pensiones tanto de beneficios como de contribuciones definidas, integran la gestión financiera vía capitalización y el manejo del presupuesto estatal, buscan la mezcla apropiada de administración estatal y privada fortaleciendo los mecanismos de competencia, y rediseñan el componente de alivio de la pobreza mediante incentivos al trabajo y al ahorro.

En el cuadro 1 se muestran ejemplos de países que de alguna forma han hecho opciones, asimilándose a alguna de las tipologías descritas¹².

Cuadro 1
Opciones para el diseño de un sistema de pensiones

Opciones	Beveridge Pensión universal	Bismarck Reparto público	Capitalización individual	Mixto o paralelo	Capitalización nacional
Participación en financiamiento					
Contributivo		X	X	X	X
No contributivo	X			X	
Gestión financiera					
Reparto	X	X		X	X
Ahorro y capitalización			X	X	
Beneficios					
Beneficios definidos		X		X	
Contribuciones definidas			X	X	X
Administración					
Estatal	X	X		X	X
Privada, regulada y supervisada			X	X	
Rol redistributivo					
Garantía de un mínimo (GM)	X	X	X	X	X
GM + alivio de la pobreza			X		X
Ejemplos	Nueva Zelanda y Brasil rural ^a	Ecuador, Nicaragua, Venezuela (Rep. Bol.de) y Brasil (Regimen Próprio de Previsión Social, RPPS)	Bolivia (Est. Plur. de), Chile, El Salvador, México, República Dominicana y Brasil (pensión complementaria)	Argentina (hasta 2008), Colombia, Perú, Uruguay, Costa Rica y Panamá	Suecia, Brasil (Régimen General de Previsión Social, RGPS adaptación) ^b

Fuente: elaboración propia.

^a Programa de Asistencia al Trabajador Rural/Fondo de Asistencia y Pensión para el Trabajador Rural (ProRural/FunRural) que ofrece pensiones, aunque precarias, a los trabajadores rurales, pescadores y extractores de minerales (garimpeiros) al cumplir 65 años. Sin embargo, la pensión es exclusiva para el jefe de hogar con un límite máximo de un salario mínimo.

^b Régimen General de Previsión Social, bajo la lógica de la Regla del Cálculo Previsional, donde se relaciona el monto recaudado de las cotizaciones a la pensión.

¹² Para cada opción expuesta en forma binaria existen situaciones intermedias que pueden plantearse.

II. Los desafíos institucionales

Como política de Estado que trasciende a los gobiernos, un sistema de pensiones debe sustentarse en valores constitucionales y permitir su adaptación a los permanentes conflictos que la realidad impone al logro de sus objetivos. Por ende, la institucionalidad que se construya a partir de las opciones recién revisadas implica la implementación de un sistema bajo los principios de la seguridad social. Dado que el acceso universal a beneficios dignos como forma de titularizar derechos sociales es la racionalidad que persigue la política de protección social, la pregunta fundamental es: **¿cómo garantizar en forma permanente y de forma asequible el acceso a pensiones dignas a personas de baja capacidad de ahorro en un sistema que debe estar permanentemente financiado?**

Ya en trabajos anteriores, la CEPAL (2006) advirtió de la importancia de la solidaridad, y señaló:

“La situación actual obliga a replantearse la protección social en el marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos. Esto hace necesaria la concertación de un nuevo pacto social que tenga a los derechos sociales como horizonte normativo, y a las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar. En otras palabras, se requiere conciliar los imperativos éticos que sirven de marco a un contrato centrado en derechos sociales con las restricciones financieras. Asimismo, es importante realzar la eficiencia en el uso de los recursos, a efectos de ampliar la cobertura y elevar la calidad de los servicios, en especial para los sectores de menores recursos” (CEPAL, 2006, pág. 12).

Al respecto surgen dos tipos de necesidades de desarrollo institucional. En primer lugar, cumplir con los objetivos fundamentales del sistema para conciliar eficiencia y solidaridad y proteger al sistema de los riesgos que influyen sobre su lógica de funcionamiento y sus resultados. Luego, actuar sobre las cuatro dimensiones de la institucionalidad¹³: i) la jurídico-normativa, resaltando un marco legal que pueda

¹³ Para la CEPAL, la institucionalidad social está conformada por cuatro dimensiones: i) jurídico-normativo, con convenciones y tratados internacionales ratificados, leyes nacionales y normas que rigen el sistema de pensiones; ii) organizacional, con la estructura formal de las instituciones con sus respectivas autoridades y mandatos que conforman una red, interconectada o no, que soporta el sistema de pensiones; iii) técnico-operativo, con programas y herramientas de gestión para dar seguimiento y monitoreo a la política

respaldar toda la estructura de seguridad social (pilar contributivo y no contributivo); ii) la organizacional, orientada a contar con una autoridad en el tema de pensiones capaz de articular y dialogar con todas las instancias de gobierno y participantes en el sistema; iii) la técnico-operativa, considerando la transparencia, la participación civil y la rendición de cuentas como las principales herramientas de gestión que puedan mover la institucionalidad del sistema de pensiones a un ambiente más democrático e inclusivo, y la iv) fiscal, para garantizar la solvencia y el equilibrio fiscal ante las presiones de los cambios demográficos, por el riesgo financiero de inversión y por los ciclos económicos.

A. Elementos para resolver el conflicto entre eficiencia y solidaridad

La evaluación de un sistema de pensiones es tanto un tema normativo como de método. En el primer plano, los sistemas deben ser justos y promover la equidad considerando sus dos dimensiones (vertical y horizontal). Desde la perspectiva de equidad vertical podría justificarse subsidiar a quienes experimentan problemas económicos y no están en condiciones de cotizar. Sin embargo, en los sistemas contributivos es necesario incentivar la cotización y, por ende, ello debe hacerse manteniendo algún tipo de equivalencia entre lo aportado y lo recibido. Desde la perspectiva de la equidad horizontal, dos personas con similares historias laborales y previsionales debieran tener los mismos beneficios.

En el segundo plano, una vez decidido el marco normativo, los métodos buscan la eficiencia logrando las metas trazadas al menor costo para el afiliado, lo que implica un sistema que proteja al individuo de la mejor forma posible frente a riesgos que afectan la operación del sistema.

En relación con este desafío, los sistemas de pensiones como componentes de la política de protección social se encuentran en una inflexión histórica que demanda un cambio de enfoque. Este implica reconocer que los mecanismos instituidos de solidaridad con fines de protección social, basados exclusivamente en el mercado del trabajo (modelos bismarckianos de seguros sociales), no han demostrado una capacidad incluyente. En efecto, la generación de trabajo decente (formal y estable) y de niveles contributivos no han permitido alcanzar los niveles de financiamiento necesarios para garantizar la cobertura universal.

Como se aprecia en los cuadros 2 y 3, en todas las experiencias reportadas por la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), donde se incentivó la cotización extremando el argumento de contribuciones definidas y el concepto de propiedad de la cotización, si bien se logra afiliarse un porcentaje significativo de la población económicamente activa (PEA)¹⁴, solo una fracción de ella cotiza de manera regular. En América Latina, la alta incidencia de la pobreza, el desempleo y el subempleo (asociado con la informalidad) y la escasa presencia de políticas contracíclicas de protección social (en particular, seguros de desempleo) hacen que un alto porcentaje de la PEA pase largos períodos de su historia laboral subempleada o desempleada, sin condiciones de cotizar; por ende, presentan historias previsionales con bajas densidades de cotizaciones que limitan su capacidad de autofinanciar su pensión. A ello se suma, la incompatibilidad de roles entre quienes ejercen el trabajo en el hogar, en tareas de cuidado y su potencial rol en el mercado de trabajo, cuestión que habitualmente discrimina contra el acceso de las mujeres a la protección social contributiva. Así, es dable esperar que a lo largo de su vida activa muchos afiliados a los sistemas contributivos experimenten importantes lagunas previsionales que le impidan acumular ahorro suficiente como para autofinanciar su pensión.

Sin desmedro de la necesidad de promover políticas que generen más y mejores empleos, no cabe esperar que a corto o mediano plazo el empleo sea suficiente como mecanismo de protección de la

referente al sistema de pensiones y iv) fiscal, con la capacidad financiera de gestionar todo el sistema (contributivo y no contributivo). Véase CEPAL, 2015.

¹⁴ Las cifras de afiliación deben compararse con cuidado por cuanto en algunos países los sistemas de contribuciones definidas (CD) no son obligatorios, excepto para personas de altos ingresos y empleo estables (Uruguay y Costa Rica con sistema mixtos) y, en otros, los afiliados optan entre el plan de contribuciones definidas (CD) y el de beneficios definidos (BD) (Perú y Colombia con sistemas paralelos).

mayoría de la población frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento. Ello hace indispensable explorar una combinación de las tres vías mencionadas.

Cuadro 2
América Latina y el Caribe (10 países): indicadores de cobertura
en esquemas de contribuciones definidas por afiliados
Cobertura (afiliados/PEA, en porcentajes)

Sistemas obligatorios en América Latina	2011	2012	2014	2015	Variación 2011 – 2015 (puntos porcentuales)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	34,53	28,17	29,14	31,48	3,05
Chile	110,20	113,09	114,29	115,35	5,15
Colombia	43,59	46,57	52,44	54,34	10,75
Costa Rica	94,57	97,78	112,81	118,34	23,77
El Salvador	100,19	107,24	94,53	98,07	-2,12
México	85,75	87,30	89,28	88,80	3,05
Panamá	24,40	24,20	15,41	15,91	-8,49
Perú	22,84	24,01	34,93	36,37	13,53
República Dominicana	51,72	55,13	58,32	60,99	9,27
Uruguay	64,54	68,53	73,84	76,50	11,96
Promedio simple América Latina	63,23	65,20	67,50	69,62	6,39

Fuente: Federación Internacional de Administradoras de Pensiones (FIAP) (2016).

Nota: los valores mayores a 100% responden a que se registran doble afiliación y se incluye como tales a quienes ya están percibiendo beneficios.

Cuadro 3
América Latina y el Caribe (8 países): indicadores de cobertura
en esquemas de contribuciones definidas por cotizantes
Cobertura (afiliados/PEA, en porcentajes)

Sistemas obligatorios en América Latina	2011	2012	2014	2015	Variación 2011 – 2015 (puntos porcentuales)
Chile	61,61	63,89	59,73	64,54	2,87
Colombia	18,81	18,91	22,04	20,83	2,02
Costa Rica	42,19	41,89	48,94	50,74	8,65
El Salvador	27,38	28,44	23,62	24,26	-3,12
México	28,49	29,29	29,91	30,00	1,51
Perú	9,90	11,37	15,37	15,79	5,89
República Dominicana	24,49	25,50	27,95	29,45	4,96
Uruguay	40,69	43,26	45,88	42,22	1,53
Promedio Simple América Latina	31,70	32,82	34,18	34,74	3,04

Fuente: Federación Internacional de Administradoras de Pensiones (FIAP) (2016).

Como resultado, varios países realizaron reformas estructurales que cambiaron las formas de financiar el sistema, gestionar ese financiamiento y vincular los derechos y obligaciones de los afiliados al sistema¹⁵. Si bien pusieron de manifiesto la importancia de las opciones revisadas en este documento, también evidenciaron el gran desafío de los sistemas por conciliar eficiencia y equidad.

¹⁵ Durante la década de los noventa y siguiendo el ejemplo de Chile en 1981 la mayor reforma se refería a cambiar el sistema de reparto por la introducción total o parcial de un sistema de capitalización individual (por ejemplo, Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, El

Los desarrollos institucionales necesarios para asegurar el acceso alcanzable por todos a pensiones dignas de personas independiente de su capacidad de ahorro, se realizan a través de tres vías:

- Vía la articulación del financiamiento contributivo y no contributivo.
- Vía la organización de subsidios cruzados implícitos o explícitos desde personas y/o agentes económicos con alta capacidad de ahorro hacia las personas de baja capacidad de ahorro.
- Vía la definición de beneficios dignos en respuesta a los derechos que surgen por la condición de ciudadano y/o de haber contribuido financieramente al sistema.

1. Vía articulación del financiamiento contributivo y no contributivo

La protección social responde a dos lógicas según la relación de su financiamiento con los beneficios: la que relaciona los aportes (“cotizaciones”) y los beneficios, y la que desvincula los aportes de las retribuciones, recurriendo para ello a los impuestos o subsidios cruzados.

En el primer caso, el individuo espera una clara relación entre lo que aporta a la seguridad social y los beneficios que recibe de ella. Se habla entonces, de un financiamiento contributivo y el acceso a un beneficio acorde con lo contribuido. El caso extremo es una cuenta obligatoria de ahorro individual.

En el segundo caso, se habla de un financiamiento no contributivo y el acceso a un beneficio que no guarda relación con la cotización. Permite avanzar hacia la equidad en el acceso a prestaciones. La expresión más tangible es la asistencia social. Los contribuyentes hacen sus aportes mediante los impuestos generales y los beneficios no tienen una relación directa con lo aportado por los contribuyentes. Esta modalidad funciona como un mecanismo de redistribución; es decir, canalizando transferencias de los que más tienen a los que menos tienen. La precisión de cuáles y cuántos derechos están garantizados y, por lo tanto, de qué riesgos está dispuesta a asumir la sociedad como responsabilidad colectiva, debe conducir a la definición explícita de los bienes de carácter público de los cuales el Estado se hace insustituible e indelegablemente responsable, al margen de si su provisión puede estar a cargo de instituciones públicas o privadas.

En este marco, un pacto o contrato social en el que se estipulen los estándares aceptables de protección social de todos los ciudadanos siempre se va a desplazar a lo largo de la línea cuyos extremos son la equidad individual entendida como la relación directa entre aportes y contribuciones al nivel de cada individuo y la equidad social, es decir, la optimización social de estas retribuciones a partir de la suma de aportes. El equilibrio ideal, aquel que articula los financiamientos de tipo contributivo y no contributivo, es el que permite movilizar de manera eficiente un máximo posible de recursos para promover el acceso alcanzable a niveles dignos de pensiones para todos.

2. Vía la organización de subsidios cruzados

Existen dos grandes categorías de subsidios que permiten que las personas de bajas rentas y capacidad de ahorro accedan a una pensión digna durante la vejez. Estos son los subsidios explícitos al beneficio que perciben y los subsidios cruzados implícitos, que pueden operar simultáneamente o por separado.

Los subsidios explícitos son transferencia en dinero a las personas con escasa capacidad de ahorro. Durante la etapa contributiva esto puede realizarse mediante cupones, exención de impuestos, créditos impositivos y aportes patronales. En la etapa pasiva puede ser transfiriendo ingresos a aquellos que, siendo potenciales o efectivos beneficiarios del sistema se encuentran en situación de pobreza. Pueden ser organizados por el patrocinador del sistema, habitualmente, el Estado, de modo que se conozca el origen y financiamiento del subsidio y pueden ser focalizados para atender realidades particulares.

Salvador, República Dominicana y Uruguay). En ese momento se constituyó en el nuevo paradigma y contó con el apoyo de las instituciones financieras internacionales al amparo de condicionalidades en los programas de renegociación de la deuda de esos países.

También es posible regular el sistema para que implícitamente genere subsidios desde personas con alta capacidad de ahorro hacia aquellas con baja capacidad de ahorro. Habitualmente, esto se realiza mediante una cuidadosa regulación de la fórmula que relaciona los aportes con los beneficios definidos.

3. Vía beneficios dignos por derechos ciudadanos y contributivos¹⁶

Un sistema de pensiones basado en la ciudadanía social conlleva una institucionalidad incluyente que garantiza a todas las personas las mismas oportunidades de participar en sus beneficios, sus deberes y en las decisiones que se toman respecto de cómo orientarlo. Es decir, mediante la acción deliberada del Estado, demanda la exigibilidad de la titularidad de derechos a partir de un proceso de participación e inclusión y un freno a las desigualdades económicas.

Dado que el logro de la titularidad de derechos económicos, sociales y culturales requiere de recursos, instituciones y capacidades públicas, su exigibilidad solo puede irse condicionando e incrementando a lo largo del tiempo y va a variar de una sociedad a otra. Asimismo, requiere de un sistema que vaya perfeccionando instituciones, ampliando la provisión de recursos y activos y que avance en el procesamiento de las demandas sociales. Se hace imprescindible definir permanentemente en qué se traducen los derechos sociales de las personas con discapacidad, adultos mayores o sobrevivientes; es decir, debe conocerse el abanico de acceso a prestaciones, activos y beneficios al que todo potencial beneficiario puede aspirar por su condición de ciudadano, y cuáles son los plazos que la sociedad fija para el logro de la plena titularidad.

Implica avanzar en el ámbito de la política en sus distintos campos de intervención: la política social, las estructuras impositivas, la orientación y magnitud del gasto público social; sus efectos redistributivos y de expansión de oportunidades para una vida digna en la tercera edad; la mitigación de los costos sociales con políticas contracíclicas ante la volatilidad económica; la eficiencia en la gestión para optimizar los efectos que tienen los programas y las políticas de protección social e inclusión en la población que vive en la pobreza o es vulnerable a ella así como en las políticas orientadas a la protección de la familia y el cuidado de ancianos que ofrezcan además mayores posibilidades a las mujeres de incorporarse al mercado laboral.

4. Algunas experiencias

Diversas reformas están intentando adaptar sus diseños al desafío de conciliar la sostenibilidad financiera con la solidaridad necesaria para garantizar prestaciones dignas para todos. Una síntesis de algunas experiencias recientes de reforma, reportada en el cuadro 4, indica que la preocupación en esta línea por medio de las tres vías mencionadas es una realidad en progreso en la región.

¹⁶ Basado en CEPAL, 2016, capítulo 1.

Cuadro 4
Esfuerzos por conciliar la equivalencia de los contratos y solidaridad

	Vía articulación de financiamiento contributivo y no contributivo	Vía la organización de subsidios cruzados	Vía beneficios dignos ciudadanos y contributivos
Dimensión jurídico – normativa	<p>Naturaleza del beneficio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratos individuales <ul style="list-style-type: none"> - Obligatorio (Est. Plur. de Bolivia, Chile, El Salvador México y República Dominicana) - Voluntarios (Brasil) - Opcional (Colombia y Perú) • Contratos sociales (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú) 	<p>Rol del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Activo (financia y provee) <ul style="list-style-type: none"> - Derechos (Brasil, Costa Rica y Uruguay) - Asistencial (Chile) • Subsidiario (Chile) 	<ul style="list-style-type: none"> • Alivio a la pobreza (Brasil, Chile 1981, Costa Rica, Estados Unidos y Uruguay) • Derecho a una garantía de un piso por antigüedad y condición de pobreza o desigualdad (Chile 1981 y 2008, Costa Rica y Estados Unidos)
Dimensión organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerios del Sector Público (Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras y Nicaragua) • Regulación/articulación pública-privada (Est. Plur. de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay) • Regulación iniciativa privada (Brasil y Estados Unidos) 	<p>Creciente articulación Ministerios de Desarrollo Social, de Salud y de Trabajo y Previsión Social (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecidas en red asistencial (Brasil, Chile 1981, Costa Rica, Estados Unidos y Uruguay) • Ofrecida por el propio sistema (Chile 2008, Costa Rica y Estados Unidos)
Dimensión técnico –operativa	<p>Análisis actuarial permanente entre derechos y</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cotizaciones (todos) • Aportes patronales (eliminados en algunos) • Aportes fiscales (diferentes) • Reforma tributaria (viabilidad) 	<ul style="list-style-type: none"> • Política asistencial • Instrumento/criterio de focalización • Pilares estancos o integrados 	<ul style="list-style-type: none"> • Topes, garantías y cuotas establecidas por Ley (Brasil, Chile, Costa Rica, Estados Unidos y Uruguay) • Niveles regulados con incentivos a cotizar
Dimensión fiscal	<p>Ley Responsabilidad Fiscal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partidas para garantías por pasivos contingentes • Déficits previsionales • Financiamiento de desarrollos institucionales de regulación/articulación 	<ul style="list-style-type: none"> • Desde impuestos generales hacia población elegible según criterio de focalización (Chile, Costa Rica, Estados Unidos y Uruguay) • Desde algún ítem del Presupuesto de la Nación (Brasil) • Desde altos a bajos ingresos/cotizaciones (Brasil y Estados Unidos) • Desde empresas agrícolas hacia población rural en pobreza (Brasil) 	<ul style="list-style-type: none"> • Leyes de presupuesto cada vez se guían más por leyes de responsabilidad fiscal (Chile, Costa Rica, Estados Unidos y Uruguay) • Leyes estatales de presupuesto (Brasil)

Fuente: elaboración propia.

Resulta interesante observar que las diferentes experiencias de diseño de los sistemas de pensiones para alcanzar un concepto más amplio de seguridad social combinan estas vías mediante la construcción de pilares, niveles o regímenes no siempre bien articulados o integrados.

A modo de ilustración se puede señalar que en el Brasil esto se hace a través de 3 pilares (ver cuadro 5):

- El pilar 1 regula la cotización, define los beneficios y se basa en la afiliación obligatoria.

- El pilar 2 premia la capacidad de ahorro y está configurado por la denominada previsión complementaria de carácter individual o corporativo.
- El pilar 3 es de carácter subsidiado en la forma de asistencia social y otorga pensiones no contributivas a personas ancianas que están por debajo de la línea de pobreza. Un subsidio especial se realiza entre la recaudación tributaria por concepto de exportaciones agrícolas y una pensión para el alivio de la pobreza rural.

Si se revisan algunos casos, se encuentra que en la historia reciente de Chile se identifican dos etapas diferenciadas:

- Antes de 2008, se hacía a través de tres pilares (ver cuadro 5):
 - El pilar 1, contributivo, obligatorio y de contribuciones definidas, pero con una pensión mínima garantizada sujeta a 20 años de cotización y a autofinanciar un beneficio por debajo de un piso.
 - El pilar 2, voluntario y de contribuciones definidas para elevar la pensión autofinanciada.
 - Una pensión asistencial no contributiva (PASIS), sin vínculo con los pilares anteriores, sujeta a holgura fiscal y asignada por cuotas.
- Después de la reforma de 2008 se integraron los subsidios al sistema mediante un nuevo pilar solidario:
 - El pilar 1 continuó siendo obligatorio y de contribuciones definidas. La Pensión Mínima Garantizada con 20 años de cotizaciones se eliminó.
 - El pilar 2 continuó igual.
 - Se incorporó un pilar solidario en reemplazo de la pensión mínima garantizada y la PASIS para rediseñar el mecanismo de determinación de la garantía de una pensión mínima con subsidios inversamente proporcionales a la capacidad de ahorro (cobertura mínima garantizada). Establece un ítem presupuestario de rentas generales para financiar solidaridad (Fondo de Solidaridad) y derechos de pensiones para el 60% más pobre de la población, financiados con aportes de rentas generales (fondo solidario). Se dirige a personas sin ahorro (Pensión Básica Solidaria o PBS) y personas con ahorro (Aporte Previsional Solidario o APS).

En Costa Rica se diseñó un sistema integrado de pensiones conformado por cuatro componentes:

- El Régimen de Pensiones Básicas, administrado por la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS). El monto de la pensión por vejez del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS es una cuantía básica del salario promedio calculado sobre las últimas 240 cotizaciones realizadas por el afiliado y actualizadas por inflación.
- El Fondo de Capitalización Laboral (FCL) es 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 que administran las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC).
- 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 regirán por lo establecido en la Ley de Protección al Trabajador.

- Las pensiones no contributivas tienen dos componentes: el Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC) y la Pensión Mínima (PM) del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM).

Por su parte, en los Estados Unidos se ha promovido la solidaridad al interior del sistema por medio de las siguientes opciones:

- En el sistema contributivo de seguridad social se establecen subsidios cruzados implícitos mediante la fijación de un techo y una regla de beneficios proporcional al ingreso.
- Se ofrece una pensión asistencial para el alivio de la pobreza en la vejez.
- Se promueven mercados de ahorro privado previsional por fuera del sistema mediante incentivos tributarios.

En el Uruguay se mantiene un sistema mixto con tres componentes. A los fines de la aplicación de subsidios en el marco de diferentes regímenes se determinan los siguientes niveles de ingresos individuales de percepción mensual siempre que constituyan asignaciones computables (ver cuadro 5).

- Primer nivel (régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional). Este régimen comprende a todos los afiliados por sus asignaciones computables o tramo de ellas hasta \$5.000 (cinco mil pesos uruguayos), dando origen a prestaciones que se financian mediante aportación patronal, personal y estatal.
- Segundo nivel (régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio). Este régimen comprende el tramo de asignaciones computables superiores a \$5.000 (cinco mil pesos uruguayos) y hasta \$15.000 (quince mil pesos uruguayos) dando origen a prestaciones que se financian exclusivamente con aportación personal. Su administración estará a cargo de instituciones públicas, incluido el Banco de Previsión Social o de personas u organizaciones de naturaleza privada (artículo 92 de la presente ley).
- Tercer nivel (ahorro voluntario). Por el tramo de asignaciones computables que excedan de \$ 15.000 (quince mil pesos uruguayos), el trabajador podrá aportar o no a cualquiera de las entidades administradoras referidas en el inciso anterior.

Igualmente, se establecen pensiones no contributivas para el alivio de la pobreza en la vejez.

Cuadro 5
Brasil, Chile y Uruguay: perfil del sistema de pensiones

	Brasil		Chile (2008)			Uruguay		
	Régimen Propio de Previsión Social (RPPS)	Régimen General de Previsión Social (RGPS)	Pilar solidario	Pilar obligatorio	Pilar voluntario	Régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional	Régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio	Prestación asistencial no contributiva
Techo de la pensión de jubilación	Sin techo	Con techo (R\$ 1.200 en el primer gobierno de Cardoso y R\$ 2.400 en el primer gobierno de Lula)	Pensión máxima con aporte solidario. Se parte del valor de la pensión básica solidaria y aumenta según monto de ahorro realizado	Fijado por máximo ingreso imponible y contribuciones definidas por capitalización	Sin techo: aumenta las pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia otorgadas por el sistema de AFP. Existen incentivos tributarios	Sin techo, cálculo por las asignaciones computables hasta \$5.000 pesos uruguayos	Fijado por el máximo ingreso imponible igual a \$15.000 pesos uruguayos y el resultado de la capitalización.	Con techo igual a la pensión asistencial
Requisitos para la jubilación	Edad mínima a) transitoria: 53 años hombres y 48 años mujeres; b) definitiva: 60 años hombres y 55 años mujeres	Sin edad mínima	65 años hombres y 60 años mujeres; pertenecer al 60% más pobre	Voluntario si supera beneficio de pensión mínima con aporte solidario (PMAS)	Voluntario según necesidad de liquidez	70 años de edad y un mínimo de 35 años de servicios con cotización efectiva	Mismos requisitos aplicables del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional	Carecer de recursos para solventar necesidades vitales y tener 70 años de edad y 15 años de residencia continuada en el país
Cálculo de la pensión	Por tiempo de contribución: último salario	Por tiempo de contribución: 80% de mejores salarios y factor previsional	Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS)	Renta vitalicia o retiro programado según monto ahorro, esperanza de vida y tasa descuento	Retiro total o por opciones del pilar obligatorio			
Regla para actualizar la pensión	Reajuste con el salario de activos	Indexación por inflación	Indexación por inflación (UF)	Indexación por inflación (UF)	Según forma de retiro			

Fuente: F. Bertranou y F. Grafe, "La reforma del sistema de pensiones en el Brasil: aspectos fiscales e institucionales", BID, CSC, 2007; Chile, Ley N° 20.255 que establece reforma previsional, 2008.

B. Elementos para la sustentabilidad asociada al proceso de envejecimiento

Los desarrollos institucionales de los sistemas de pensiones también pueden ser evaluados conforme su capacidad de hacer frente a los riesgos que afectan su funcionamiento a lo largo de generaciones.

Este segundo desafío surge por el inminente envejecimiento de la población en el transcurso del tiempo. Asociado a ello, los cambios en la estructura de edades de la población total y en las esperanzas de vida como consecuencia de reducciones en la mortalidad y también de acontecimientos políticos, sociales, económicos y financieros, afectan el contexto en el que opera el sistema de pensiones.

El proceso de envejecimiento es heterogéneo entre y al interior de los países y sus principales causas son la transición desde altos a bajos niveles de la fecundidad y las permanentes reducciones de la mortalidad que prolongan la vida de los habitantes (ver cuadro 6).

Cuadro 6
América Latina y el Caribe (19 países): diferente transición de la fecundidad y mortalidad¹⁷

País	Tasa global de fecundidad			Esperanza de vida al nacer (años)		
	1950-1955	2010-2015	2045-2050	1950-1955	2010-2015	2045-2050
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,8	3,1	1,8	40,4	67,0	76,5
Guatemala	7,0	3,7	1,8	42,0	71,3	78,1
Honduras	7,5	2,9	1,7	41,7	72,8	78,6
Nicaragua	7,2	2,5	1,7	42,3	72,7	78,4
Paraguay	6,5	2,7	1,7	62,7	72,3	77,3
Colombia	6,8	2,4	1,9	50,6	73,8	79,0
Costa Rica	6,7	1,7	1,7	57,3	79,1	82,0
Ecuador	6,7	2,6	1,8	48,6	75,5	81,4
El Salvador	6,3	2,1	1,8	45,1	72,3	78,1
México	6,7	2,2	2,0	50,7	76,6	81,3
Panamá	5,8	2,5	1,9	56,8	77,3	82,6
Perú	6,9	2,4	1,8	43,9	74,0	79,1
República Dominicana	7,6	2,5	1,9	46,0	72,7	77,8
Venezuela (República Bolivariana de)	6,5	2,4	1,8	55,2	74,5	79,6
Brasil	6,2	1,8	1,7	51,0	73,2	79,5
Chile	5,0	1,8	1,6	54,8	79,0	82,1
Argentina	3,1	2,2	1,8	67,2	76,0	80,7
Cuba	4,2	1,5	1,6	59,4	79,2	82,1
Uruguay	2,7	2,0	1,7	66,1	80,0	81,6

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), Estimaciones y proyecciones demográficas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago Chile, 2011.

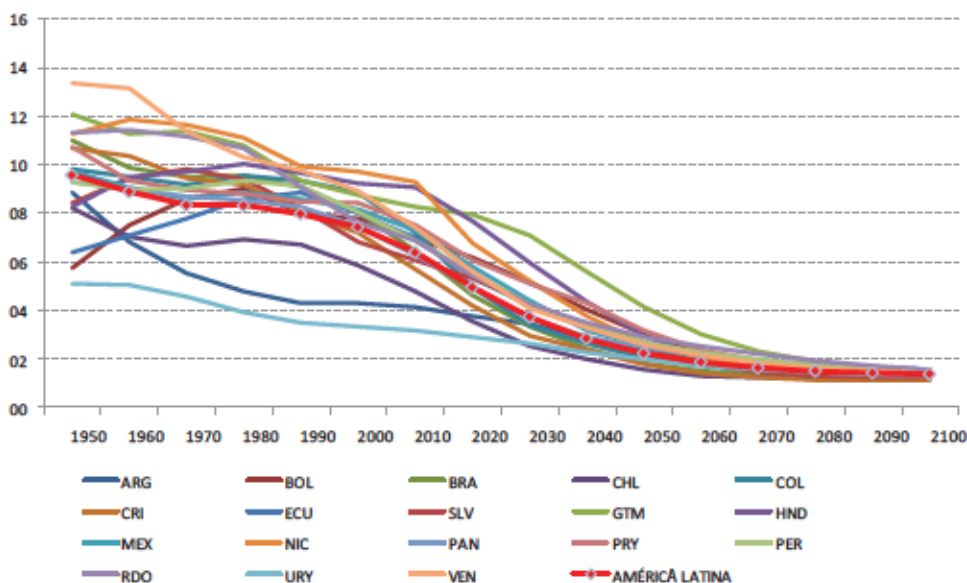
El perfil del envejecimiento se ilustra habitualmente por tres indicadores: el índice de envejecimiento que mide la relación entre adultos mayores (en este caso mayores de 60 años) y los jóvenes (aquellos menores de 15 años); la edad mediana de la población y la relación de apoyo potencial

¹⁷ 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 periodo de estudio (normalmente de un año determinado) y no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del periodo fértil. La esperanza de vida es la media de la cantidad de años que vive una determinada población absoluta o total en un cierto periodo.

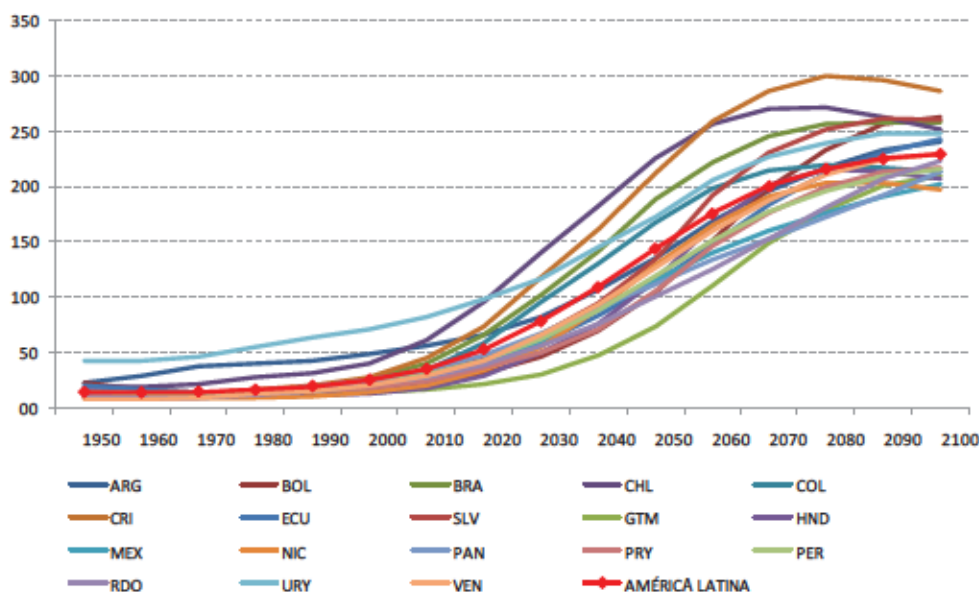
que mide la relación entre las personas en edad de trabajar (aquellas entre 15 y 60 años) y los adultos mayores (ver gráfico 1)¹⁸.

Gráfico 1
América Latina (18 países) (1950-2100): indicadores de envejecimiento

Panel A
Relación de apoyo potencial (P15-59 años/P>60)



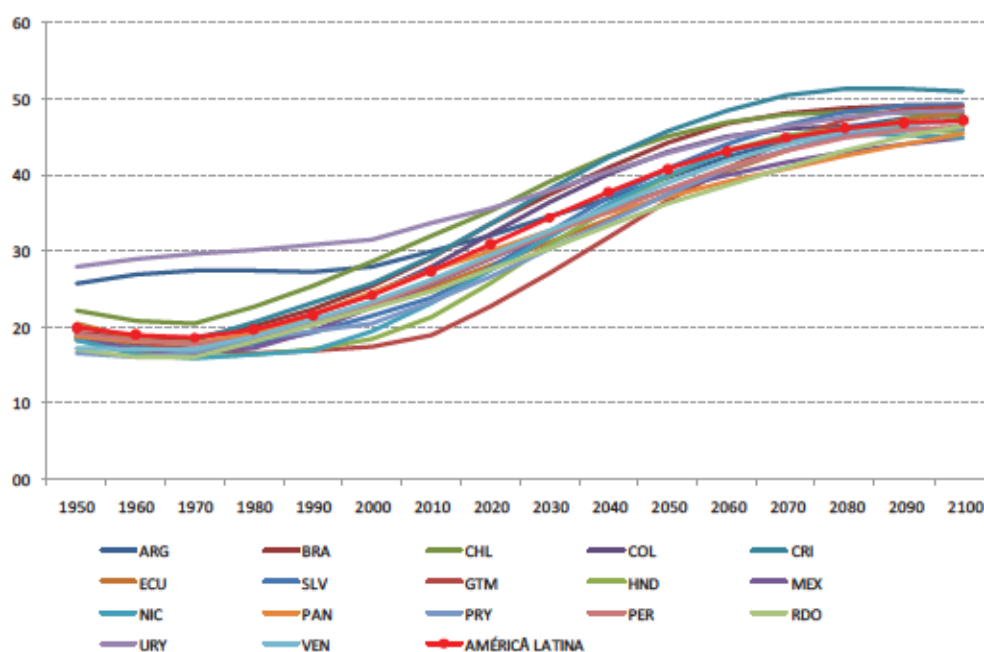
Panel B
Índice de envejecimiento (P>60/P<15)



¹⁸ Las edades de corte habitualmente difieren entre países. En este documento se adoptan aquellas con las cuales CELADE proporciona los datos y computa los indicadores de envejecimiento.

Gráfico 1 (conclusión)

Panel C
Edad mediana



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). Estimaciones y proyecciones de población, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2015.

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

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

En 1950 en América Latina, por cada 100 jóvenes había 13,6 adultos mayores, los que aumentaron a 42,8 en 2015 y serán 106 en el año 2040. La edad mediana era de 19,9 años en 1950, llegó a 28,9 en el año 2015 y superará los 37 años en 2040. La relación de apoyo potencial indica que en 1950 por cada adulto mayor había 9,7 personas en edad de trabajar; en 2015 se había reducido a casi la mitad (4,9) y solo habrá 2,6 en el año 2040. Chile y el Brasil —junto con la Argentina, Cuba y el Uruguay— se ubican entre los países con más rápido descenso de la fecundidad y fuertes manifestaciones del envejecimiento en América Latina.

Las implicaciones del envejecimiento en el diseño y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones son importantes. Si la base demográfica para sostener un sistema de reparto¹⁹ se debilita, cae la relación potencial²⁰ de sostenibilidad. Esta ya se encuentra en valores menores de 4 en la Argentina, Cuba y el Uruguay, lo será en 5 años más en Chile y en una década en el Brasil.

Pero también aumenta la esperanza de vida a la edad de jubilar, lo que afecta los beneficios de los sistemas basados en la administración de cuentas de ahorro individuales. La expectativa de años 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 para 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, 2011).

¹⁹ 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 y a menos que existan reservas o se cambien parámetros como la tasa de cotización, la tasa de reemplazo o la edad de jubilación, se debilita como mecanismo para financiar pensiones (véase recuadro 2).

²⁰ Se refiere a 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.

Lo que preocupa a las autoridades son las implicaciones financieras de estos cambios. Por ejemplo, en relación con la garantía de una pensión universal y supuestos razonables de crecimiento del PIB, es posible ilustrar que de mantenerse la edad de jubilación el costo de su financiamiento aumentaría. Para efectos ilustrativos, si para cada país se simula un valor de la pensión universal equivalente al 10% de su PIB per cápita²¹, entonces para los mayores de 60 este costo es superior al 1,4% del PIB para los países más envejecidos en 2010 y llegaría a superar el 2,2% del PIB en esos países en los próximos treinta años. Bajo iguales condiciones, en ese mismo lapso de tiempo, en Chile el costo pasaría de 1,3% a 2,7% del PIB y en el Brasil desde 1,0% a 2,4%. En el cuadro 7 se presenta para cada país el costo como porcentaje del PIB de lo que significaría una transferencia a todos sus adultos mayores de 60, 75 u 80 años, respectivamente, y que reciben una transferencia equivalente al 10% del PIB per cápita²².

Cuadro 7
América Latina y el Caribe (19 países): costo de simulación de pensión universal
como porcentaje del PIB nacional²³

País	2010			2025			2040		
	P>60	P>75	P>80	P>60	P>75	P>80	P>60	P>75	P>80
Bolivia (Estado Plurinacional de)	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
República Dominicana	0,86	0,25	0,13	1,29	0,34	0,19	1,80	0,60	0,34
Venezuela (República Bolivariana de)	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: elaboración propia.

El financiamiento de un sistema no contributivo con una garantía universal pasa a ser un componente estable del presupuesto fiscal. Este aumenta a medida que crece la proporción de la población elegible y mientras más “alto”²⁴ sea el nivel del beneficio universal garantizado. El peso de dichas transferencias en el presupuesto fiscal es directamente proporcional al porcentaje que representan los beneficiarios en el total de la población²⁵. En el caso de una pensión de vejez, esta proporción aumentará en la medida que se consideren adultos mayores beneficiarios a personas de menores edades

²¹ En Chile, la Pensión Básica Solidaria (PBS) equivale aproximadamente a 120 USD mensuales (valor muy por debajo del salario mínimo que supera los 350 USD) y su valor relativo corresponde al 10% del PIB per cápita.

²² Los cálculos se han hecho al valor de la PBS en Chile, pero en algunos países como en Colombia no pueden ofrecer pensiones por valores menores al salario mínimo.

²³ Costo expresado (como % del PIB) de entregar una pensión universal anual (equivalente a 10 % de su PIB per cápita) a todos los adultos mayores (P> 60, P> 75 y P> 80).

²⁴ La “generosidad de una garantía universal se mide como la relación entre el beneficio monetario y el PIB per cápita.

²⁵ Por cierto, también lo es la generosidad de la transferencia expresada en porcentaje del PIB per cápita.

(es decir, se aumente la proporción de beneficiarios) y la población envejezca. El valor del beneficio es una decisión administrativa sujeta a un debate político y a la restricción presupuestaria que habitualmente ocurre durante el debate de la Ley de Presupuestos. Todos estos elementos deben considerarse en un acuerdo social sobre este tipo de sistema. Por ende, el debate técnico/político sobre estos parámetros (edad de jubilación y beneficio) es ineludible.

La gestión financiera de los aportes que los afiliados realizan a los sistemas de pensiones contributivos debe velar por su sostenibilidad a largo plazo.

Desde la perspectiva normativa es importante identificar un patrocinador del sistema que se responsabilice de sus resultados y funcionamiento, velando porque, conforme a la ley, los beneficios ofrecidos a los afiliados estén financiados tanto en los regímenes basados en contratos de reparto como de capitalización. En los primeros, debido a la relación de apoyo potencial cambia y compromete la capacidad del patrocinador de cumplir con los beneficios definidos. En los segundos, porque los aumentos en la esperanza de vida a la edad de retiro determinan los niveles de las pensiones para un mismo nivel de ahorro, afectando al afiliado en forma individual²⁶.

Para enfrentar el envejecimiento poblacional, las cuatro dimensiones que consideran los desarrollos institucionales pueden clasificarse en relación con la forma en que abordan los desafíos que este trae aparejado. A saber:

- Ajustes ante cambios en la estructura de edades y en la esperanza de vida a la edad de retiro.
- Políticas para mejorar la capacidad de inclusión del mercado laboral.
- Regulación del destino asignado a los fondos de pensiones (para transferirlos dentro o entre generaciones).
- Regulación prudencial para el resguardo de su rentabilidad en los mercados financieros.

1. Ajuste ante cambios en la estructura de edades y en la esperanza de vida a la edad de retiro

La gestión financiera de los aportes que los afiliados realizan a los sistemas de pensiones contributivos debe velar por su sostenibilidad a largo plazo.

Desde la perspectiva normativa es importante identificar un patrocinador del sistema que se responsabilice de sus resultados y funcionamiento, velando porque, conforme a la ley, los beneficios ofrecidos a los afiliados estén financiados tanto en los regímenes basados en contratos de reparto como de capitalización. En los primeros, debido a la relación de apoyo potencial que cambia y compromete la capacidad del patrocinador de cumplir con los beneficios definidos. En los segundos, porque los aumentos en la esperanza de vida a la edad de retiro determinan los niveles de las pensiones para un mismo nivel de ahorro, afectando al afiliado en forma individual²⁷.

La capacidad de financiar pensiones para un grupo grande de pensionados dependerá del monto de la pensión, pero también del número de afiliados que aportan al sistema y el monto de sus aportes. Frente a estos cambios, los sistemas que operan bajo este régimen de administración financiera por reparto (contratos solidarios entre generaciones) deben realizar cambios en sus parámetros. Esto implica un importante debate político acerca de si elevar la edad de jubilación, aumentar la tasa con

²⁶ 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 a la edad de jubilación hacen que 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 disminuye la pensión. La diferencia con el caso anterior, es que, en este caso, para evitar menores pensiones la decisión de retirarse más tarde y ahorrar más es una decisión del individuo y no de la política pública.

²⁷ 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 a la edad de jubilación hacen que 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 disminuye la pensión. La diferencia con el caso anterior, es que, en este caso, para evitar menores pensiones la decisión de retirarse más tarde y ahorrar más es una decisión del individuo y no de la política pública.

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 contribución definida²⁸.

El mecanismo de capitalización, en tanto, debe hacer frente a los aumentos en la esperanza de vida a la edad de retiro, ya sea convenciendo al afiliado de cotizar más (en forma similar al reparto, con mayor tasa de cotización o mayor tiempo de cotización), o aceptar menores beneficios a partir de las modalidades en que el sistema vincula su ahorro con el monto y continuidad de sus beneficios (renta vitalicia o retiro programado).

Desde la perspectiva organizacional cabe destacar que el mecanismo de reparto se sustenta en la solidaridad entre generaciones, mediante un contrato donde las generaciones activas financian las pensiones de las generaciones pasivas. El mecanismo de capitalización, en tanto, se sustenta en una buena regulación y supervisión de la gestión financiera que hagan los administradores (públicos o privados) de los fondos de pensiones y estableciendo los criterios de equivalencia entre lo aportado y los beneficios.

Ante la necesidad de que la gestión de los fondos de pensiones no ejerzan futuras presiones sobre las cuentas fiscales, su gestión demanda de modelos actuariales que aseguren que los parámetros con que opera (tasa de cotización, edad de jubilación y tasa de reemplazo) se ajustan a la estructura y cambios demográficos y del mercado de trabajo, que afectan su relación efectiva de sostenibilidad (afiliados activos cotizando/afiliados pasivos con derecho a beneficios).

Ya sea por su participación directa en la provisión de beneficios no contributivos, como en su rol de patrocinador de última instancia e impulsor de reformas con costos fiscales, el Estado debe asumir un rol fundamental de tipo técnico operativo en el monitoreo de los cambios demográficos y en el financiamiento de las implicaciones que estos tuvieren sobre el aporte no contributivo necesario para adaptar al sistema a dichos cambios.

Desde la dimensión exclusiva del financiamiento fiscal, el costo para el fisco de las garantías explícitas del Estado por atender las necesidades de los adultos mayores al interior del sistema es afectado por el envejecimiento. Al tratarse de políticas públicas cuyo patrocinador en última instancia es el Estado, es interesante observar que 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, aumentando la proporción de adultos mayores sujetos a políticas de previsión y asistencia. Segundo, las tasas de sobrevivencia de los adultos mayores aumentan, lo que demanda mayores transferencias en los presupuestos para una misma pensión (véase cuadro 8).

²⁸ 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 desde las etapas en que tenían una alta relación de apoyo potencial.

Cuadro 8
Esfuerzos por resguardar el sistema de riesgos vinculados con el envejecimiento poblacional

	Cambios estructura de edades y esperanza de vida	Capacidad de inserción a través del empleo	Uso del fondo	Rentabilidad de los fondos
Dimensión jurídico -normativa	Identificación de un marco legal que vele por: <ul style="list-style-type: none"> • El origen del financiamiento del sistema: contributivo y no contributivo • Derechos y obligaciones del sistema: relación entre derechos y obligaciones • Garantías explícitas en el sistema: pensiones mínimas y alivio de la pobreza y cálculos actuariales 	Legislación laboral <ul style="list-style-type: none"> • Tasas de cotización • Edad de jubilación • Reglas de beneficios • Legislación laboral sobre seguros de desempleo, ingreso mínimo, seguridad social trabajador y roles • Normas para portabilidad de fondos 	Ley de autonomía de los patrocinadores	Definición de pensiones dignas Garantía de pensiones reales
Dimensión organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Un patrocinador responsable • Articulación con instituciones a cargo de población joven y adultos mayores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleadores • Empleados/sindicatos • Independientes • Patrocinadores • Cotizantes/beneficiario 	<ul style="list-style-type: none"> • Cajas • Fondos • Empresas administradoras • Superintendencias • Instituciones financieras 	Desarrollo mercado financiero <ul style="list-style-type: none"> • Mercado de capitales • Custodia de valores • Portafolios • Autonomía Banco Central
Dimensión técnico -operativa	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios actuariales del sistema • Criterios de reajustabilidad de activos • Construcción de índices Reglas de beneficios: <ul style="list-style-type: none"> - Beneficios definidos - Contribuciones definidas - Garantías - Mecanismos de ajustes - Reformas paramétricas - Modalidad de pensión y responsable - Reajustes legales 	En el diseño, definición expresa de: <ul style="list-style-type: none"> • Recaudación y cobertura • Beneficiarios y cobertura • Niveles de beneficios y suficiencia • Familia dependencia y beneficiarios 	Portafolio del fondo de reserva <ul style="list-style-type: none"> • Autonomía • Modelos actuariales • Regulación y supervisión 	Límites a composición de portafolio <ul style="list-style-type: none"> • Por instrumentos • Por emisor
Dimensión fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de presupuesto • Responsabilidad ante quiebra del patrocinador • Costos de transición 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas contracíclicas • Carga tributaria • Costo de la mano de obra • Fondos de estabilización 	• Déficit fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento del déficit fiscal • Gestión de deuda pública

Fuente: elaboración propia.

2. Ajuste ante variaciones en la calidad del empleo en el mercado laboral

Los riesgos del ciclo económico afectan a todo sistema contributivo, independientemente de su gestión financiera, ya que a través de sus efectos sobre la calidad del empleo de las personas, determinan la capacidad de sus afiliados para cotizar de manera regular al sistema. En el caso de los sistemas no contributivos, los ciclos económicos pueden llevar a situaciones de restricción presupuestaria del gobierno que afectan su capacidad de servir los niveles de cobertura y suficiencia de las garantías.

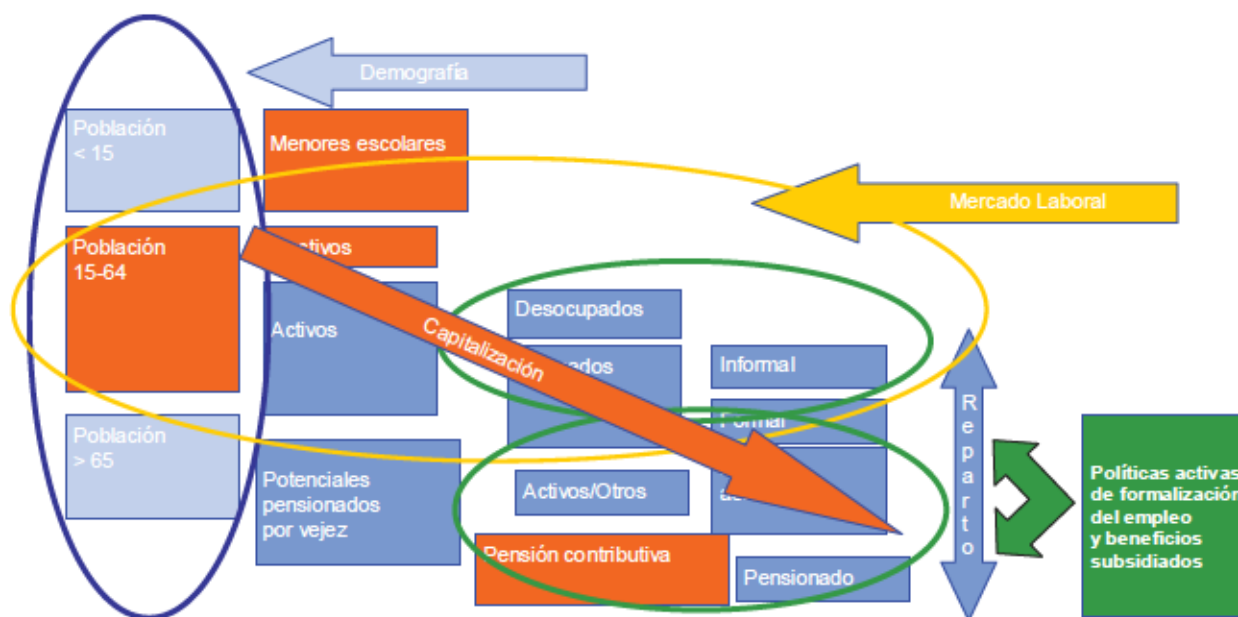
De hecho, en el marco normativo, la definición de un sistema como contributivo demanda por consecuencia la determinación de las exigencias impositivas para participar, las cuales se refieren a la tasa de cotización y la edad legal para jubilar. Igualmente, demanda el establecimiento de reglas claras para vincular el cumplimiento de estas exigencias con la prestación que el sistema le ofrece, todo ello en el marco de otros beneficios de las leyes laborales. En los sistemas no contributivos, la ley de responsabilidad fiscal delimita la holgura con que en la ley de presupuestos se revisa la cobertura y suficiencia de las garantías.

La densidad de cotizaciones en los sistemas contributivos, es decir la frecuencia con que un afiliado puede cotizar y aportar al sistema adquiere una importancia fundamental. Esto depende de la forma en que los actores y sus representantes están en condiciones de velar por la continuidad y calidad del empleo. El carácter heterogéneo del mercado laboral, marcado por la segmentación entre trabajos formales e informales y la movilidad de los trabajadores entre estas categorías, incide en la capacidad del patrocinador de asegurar la continuidad de las cotizaciones. Es por ello que, en el plano organizacional, el manejo de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, así como el apoyo al emprendimiento y el derecho de los trabajadores asume una importancia vital, en tanto contribuyen a la formalización del empleo.

En un pilar no contributivo no existen problemas de densidad de cotizaciones, por lo que el mercado de trabajo y la incompatibilidad de roles se superan con el criterio de universalidad con que se asigne la pensión. Sin embargo, dado que el ítem previsional pasa a ser un componente del presupuesto, su debate en la discusión de la ley de presupuesto de cada año es fundamental, a menos que existan reglas de asignación de recursos intertemporales con fines previsionales y de responsabilidad fiscal.

El diagrama 1 ilustra que los diferentes grupos de edades del análisis puramente demográfico interactúan con importantes elementos del desarrollo que facilitan o no su inserción a un sistema de pensiones contributivo. En particular, durante las edades activas (entre 15 y 65 años), una persona podrá insertarse mejor en un sistema contributivo, si logra participar en la actividad económica, ocuparse y cotizar. Ello está asociado a su capacidad de encontrar un empleo formal y depende de la capacidad de la economía de generar tales empleos. Por ende, los sistemas son sensibles a la capacidad de que el crecimiento económico de un país haya permitido que el mercado de trabajo se transforme o no en un instrumento de inclusión social para la mayor parte de su población. Esta debilidad del desarrollo latinoamericano afecta tanto los sistemas de capitalización como de reparto, en tanto sea la capacidad de contribuir al sistema la que determine la titularidad de los derechos de los afiliados. Por esto, la CEPAL ha recomendado sistemas que combinen financiamiento contributivo y no contributivo.

Diagrama 1
Interacción entre la estructura por edades de la población y el mercado laboral



Fuente: elaboración propia.

Ante la inminente vulnerabilidad de la recaudación del sistema durante los ciclos económicos, en el plano organizacional y operativo existen desarrollos directos e indirectos que dicen relación con:

- La existencia o no de políticas contracíclicas de naturaleza macroeconómica, ya sea de financiamiento o de seguros de desempleo.
- El monitoreo de la estructura y estrategia de las familias durante el ciclo, asegurando que:
 - Sus miembros activos mantengan la continuidad de sus cotizaciones.
 - Los miembros pasivos conserven la continuidad de sus beneficios.
 - La estructura de incentivos del sistema no se vea afectada por las repercusiones que el ciclo económico pudiese tener sobre otras decisiones en el hogar.

En particular, la batería de instrumentos de política debe ser consistente con la lógica de financiamiento del sistema, asegurando la cobertura y la suficiencia de sus prestaciones.

En la dimensión fiscal existe una fuerte interrelación entre la modalidad de financiamiento, el diseño del sistema y las políticas contracíclicas. El reconocimiento de garantías explícitas, ya sea en modelos no contributivos o en aquellos contributivos para suplir las deficiencias originadas por las diferentes densidades de cotizaciones, debe quedar claramente delimitado. Por ende, es usual establecer severas condiciones de elegibilidad para acceder a ellas. De esta manera, el diseño de la afiliación debe ser lo suficientemente flexible para promover la movilidad de los trabajadores entre alternativas ocupacionales, tanto como para asegurar que el nivel de la tasa de cotización guarde relación con los niveles de suficiencia de las prestaciones y la competitividad de la mano de obra en el contexto de la globalización. La existencia de estas consideraciones de naturaleza macroeconómica hacen a la esencia del vínculo con la fiscalidad, y en los casos más extremos se han traducido en la creación de fondos de estabilización para hacer frente a contingencias que puedan afectar estos matices.

3. Regulación de destino y uso (propiedad) de los fondos de pensiones

En lo que respecta al uso de los fondos de pensiones (de reservas o cuentas individuales) existe una preocupación por su captura por agentes con intereses diferentes al del financiamiento de las pensiones de sus afiliados. Se habla del riesgo del “uso político” del fondo, cuando predominan gobiernos corporativos controlados por el gobierno, riesgo que históricamente se ha identificado con la gestión de los modelos públicos de reparto²⁹. No obstante, el fondo también puede ser capturado por intereses de grupos económicos, riesgo que se acentúa en los modelos de capitalización.

La autoridad debe velar que la administración de estos fondos no se vea afectada por conflictos de intereses con los gobiernos corporativos de las firmas donde invierten, así como con los grupos que los administran. Además, la creación de un fondo que sustituya los sistemas originales de reparto por los de capitalización individual también se ve afectada por la decisión política acerca de la forma en que se financia el costo de la transición desde el sistema original de reparto. Se debe legislar para asegurar la autonomía entre el administrador y el patrocinador así como la desvinculación entre el patrimonio del trabajador y el del administrador.

En la dimensión organizacional debe establecerse con claridad la estructura y naturaleza del gobierno corporativo que administra el fondo en representación del patrocinador. Existe un fuerte dilema, ya que, por un lado, es su representante y, por otro, debe guiarse por criterios estrictamente en beneficio de los intereses previsionales de los afiliados y no del patrocinador. La naturaleza financiera y

²⁹ La experiencia de la reforma en la Argentina en 2010 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.

poco tangible de los resultados de la administración hace muy difícil establecer la forma de generar esta autonomía. Desde el plano organizacional, existen conflictos de intereses:

- Cuando la administración financiera se concentra en una industria, para lo cual debe institucionalizarse una superintendencia para la regulación organizacional y prudencial de la industria.
- Cuando es el Estado (o alguna institución que depende de este) el único administrador de estos fondos. En este último caso, la administración del fondo de pensiones debiera independizarse de la gestión del presupuesto fiscal. 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. No obstante, también existe un riesgo político de utilizar los fondos en alternativas menos rentables desde el punto de vista previsional, cuando grupos de interés ajenos al gobierno capturan la administración de los fondos para sus intereses.

En la dimensión operacional, la implementación de un sistema de pensiones debe transparentar la relación de su financiamiento con el presupuesto fiscal y con las alternativas de inversión en el país. Esto para resguardar que, en casos de déficit, el Estado no esté actuando como un prestamista de última instancia del sistema, o en caso de superávit, el Estado esté permanentemente desplazando a otros inversionistas del acceso al fondo.

Como lo demuestra la experiencia argentina, el mecanismo de capitalización en cuentas individuales y su administración por parte de empresas privadas reguladas por el Estado no es garantía de que este problema 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 (SIPA). Se vuelve al régimen de reparto y de administración pública, a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el organismo de gestión de seguridad social más importante (diciembre de 2008 con la Ley N° 26.425)³⁰.

En la dimensión de la fiscalidad se debe disponer de modelos actuariales que delimiten las garantías explícitas del Estado con las garantías que ofrece el sistema. Un aspecto relevante de la experiencia regional ha sido la forma en que los países que transitaron desde regímenes de reparto a otros de capitalización han administrado los costos de transición que afectan el déficit previsional y su presión sobre las finanzas públicas. Contrario a lo acontecido en Chile (ver Recuadro 3) donde, bajo las condiciones de una dictadura se ajustaron las cuentas fiscales mediante reducciones en otros gastos, el resto de las experiencias no ha podido hacerlo. A la postre, ello afecta la presión del fisco por demandar los recursos de los fondos de pensiones para el pago de pensiones u otros gastos, desplazando la inversión privada. Un caso extremo es el de El Salvador, donde los costos de la transición no han sido financiados pasando a incrementar la deuda pública con el sistema y este entrega pensiones muy bajas que requieren de subsidios.

³⁰ 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 Administradoras de Fondo de Jubilaciones y Pensiones y también se crea un Comité Legislativo de Supervisión de 2008.

Recuadro 3
Extracto de la reciente Comisión Asesora Presidencial de Chile

“En materia de sostenibilidad fiscal, se separa el análisis de los costos derivados de la transición iniciada en 1981 y los costos adicionales de la reforma de 2008, particularmente del Sistema de Pensiones Solidarias. El gasto originado por la transición iniciada en 1981 (bonos de reconocimiento, déficit operacional y garantía estatal de pensión mínima) llegó a ser casi un 5% anual del PIB en 1984; este gasto ha ido disminuyendo a medida que se han pagado la mayor parte de los costos asociados al cambio de sistema. En valor presente, el costo de la transición fue estimado en el equivalente a 136% del PIB de 1981 y ha sido asumido por el Estado mediante una combinación de reformas tributarias, recortes de gastos y emisión de deuda. El gasto para cubrir el déficit operacional llegó a 1,6% del PIB en 2012 (Informe de Finanzas Públicas de 2014), y se espera que al 2025 los gastos de tipo transitorios disminuyan al 1% del PIB, según proyecciones de la DIPRES. El costo total de la transición de la reforma estructural se proyecta a 2,7% del PIB en 2025 y no desaparecerá sino hasta 2050, tomando 70 años para extinguirse, más que las proyecciones originales (Mesa-Lago y Bertranou, 2015).

La disciplina fiscal implícita en la transición realizada en Chile tiene dos connotaciones comparadas con otras experiencias internacionales de transición, entre un sistema mayoritariamente de reparto y otro de capitalización individual. Primero, el ahorro fiscal necesario para acomodar gastos que llegaron a representar cerca de 5% del PIB y que aún perdura, no tiene comparación en períodos democráticos de debate de la Ley de Presupuestos en Chile. Segundo, el ahorro fiscal anterior fue el que evitó que el Estado desplazara, mediante títulos de deuda, otras inversiones alternativas donde colocar los fondos de pensiones, lo que, a su vez, permitió desarrollar el mercado de capitales.

Es por ello que esta experiencia es única, responde a una situación especial y su financiamiento ha recaído en la generación que ha debido experimentar y en las que aún experimentarán los efectos del ajuste fiscal, junto con simultáneamente autofinanciar su pensión”.

Fuente: Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, *Informe final 2015*, Chile, 2015, pág. 57-58.

4. Regulación prudencial ante vulnerabilidad financiera

Los fondos de pensiones de capitalización o aquellos de reserva 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 requiere. Su manejo financiero es vulnerable a las fluctuaciones en los mercados financieros donde se invierten estos fondos. Este es el riesgo de inversión que debe someterse a estrictas normas de regulación y supervisión prudencial.

Los riesgos de inversión son más sensibles a los modelos que generan fondos de pensiones (individuales o públicos de reserva). La administración financiera de estos fondos está expuesta a los riesgos financieros implícitos en los mercados de capitales donde se invierten. Una situación particular la enfrentan aquellos países que, habiendo sustituido su sistema de reparto por el de capitalización, financian el costo de transición con deuda pública³¹.

Para asegurar la expresión de sus beneficios en consumos reales considerados dignos, la valoración 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 reales. El manejo del riesgo inflacionario, cuando los valores no están indexados, y del riesgo cambiario, cuando el fondo se haya diversificado con un portafolio que incluye activos de mercados financieros extranjeros, son factores adicionales de vulnerabilidad.

Lo que se aprecia en la práctica son dos tendencias importantes. En el corto plazo existe volatilidad en la rentabilidad de los portafolios. En el largo plazo, la rentabilidad de los fondos es altamente sensible a la madurez del sistema, ya que en sus primeras etapas se logran mayores rentabilidades y cada cohorte sucesiva que participa del sistema ve disminuida la rentabilidad histórica de su fondo.

³¹ Por ejemplo, en la experiencia de El Salvador, 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.

En materia normativa, el veloz crecimiento de los fondos de pensiones plantea el desafío de dotar al mercado de capitales de una sólida institucionalidad que permita canalizar esos recursos hacia la obtención de pensiones dignas mediante su uso socialmente rentable, a través de una gama de instituciones e instrumentos financieros sujetos a regulación prudencial.

En materia organizacional, el desarrollo institucional es decisivo para una buena administración de fondos de pensiones. Se deben distinguir: los fondos de pensiones, las entidades administradoras de esos fondos y las superintendencias encargadas de la regulación y supervisión de estas últimas. Ello permite actualizar y perfeccionar las regulaciones y normas sobre distintos aspectos de un mercado de capitales en rápida expansión: sociedades anónimas abiertas, transacciones con valores, transparencia del mercado, clasificación del riesgo de los valores de oferta pública, progresiva ampliación de las alternativas de inversión de los fondos de pensiones, redefinición del rol de la Superintendencia de Valores y Seguros y otros.

En materia operacional, se debe regular para tener en cuenta tanto la concentración de los fondos de pensiones en acciones de sociedades anónimas que prestan servicios públicos como la escasez de instrumentos financieros, así como velar por las nuevas necesidades de ordenamiento institucional ligadas a la inversión de fondos de pensiones en el exterior, el perfeccionamiento de la "industria" de seguros de vida (que paga pensiones bajo la modalidad de planes de renta vitalicia), y la regulación de conglomerados financieros ante la expansión de los bancos hacia diversos segmentos de los mercados de crédito y capital. Por tratarse de ahorros obligatorios de los propios trabajadores, que a su vez serán su principal fuente de ingreso en sus edades pasivas, los fondos de pensiones y sus respectivas entidades administradoras deben estar sujetos a férreas normas de regulación y supervisión prudenciales.

En caso de privatizar su administración, el patrimonio de la sociedad administradora debe estar completamente separado de aquel del fondo de pensiones y cada sociedad debiera administrar solo un fondo y asegurar una rentabilidad mínima al gestionar sus activos. Las normas que rigen la cartera de activos de los fondos señalan que todos los títulos y valores deben satisfacer rigurosas normas de evaluación de riesgos y estar clasificadas en categorías de riesgo bajas. Esa cartera está sujeta a una amplia diversificación por instrumento financiero y por emisor, a una valoración continua de los títulos y valores a precios de mercado y a la custodia de los títulos y valores que la componen en el Banco Central.

En materia de fiscalidad, es preciso permitir que el ahorro previsional haga un aporte directo importante al ahorro nacional, aunque el efecto neto sobre este último sea difícil de establecer, en particular por haber sustitución o complementación de otras formas de ahorro. Por ello, la relación entre ahorro público y ahorro previsional ayuda a comprender su efecto neto positivo sobre el ahorro nacional. Esto indica que la relación de las finanzas públicas con el déficit previsional se torna fundamental para que la canalización de cotizaciones hacia el nuevo sistema de pensiones contribuya al ahorro nacional y no necesariamente al pago por el sector público de las pensiones, ya sea por concepto de garantías, por déficit operacional derivados de alguna transición o por la quiebra de algún actor del sistema.

C. Algunas experiencias de reforma frente al envejecimiento

Diferentes experiencias intentan mejorar los sistemas en términos de la protección del afiliado ante los riesgos de vejez, invalidez y muerte y aquellos del sistema. La mayoría de los países ha mantenido sus diseños de tipo bismarckiano ajustando sus parámetros. En contraste, otros países reformaron la estructura de sus sistemas.

A medida que los sistemas de pensiones van siendo implementados, independientemente de su naturaleza, necesitan ser reformados a fines de actualizar sus parámetros y referencias y para ajustar los cambios a las nuevas demandas socioeconómicas. Lo que puede observarse es que el desequilibrio financiero de los sistemas de pensiones es una de las principales variables que justifica la necesidad de realizar reformas sean ellas de tipo sustitutivo, mixto o paramétrico.

1. Reformas paramétricas

En ausencia de reformas estructurales, los países realizan reformas paramétricas. Un resumen de los principales cambios paramétricos en los programas públicos de reparto de los últimos siete años aparece en el cuadro 9.

Cuadro 9
América Latina y el Caribe (2009-2015): principales cambios paramétricos
en los programas públicos de reparto

	Aumentos en tasas de cotización destinados al programa público de reparto	Aumentos en la edad de retiro normal	Ajuste de parámetros en fórmula de beneficios	Aumentos en el salario imponible o tope máximo imponible
Brasil			Eliminación del factor de sostenibilidad para ajustar pensiones, el cual se sustituye por la regla 85/95. Desde 2015 y hasta 2017, con la regla 85/95, la suma de la edad y del tiempo de contribución a la seguridad social debe ser 85 para mujeres y 95 para hombres. La ley incluye el aumento de un punto a la regla cada dos años, desde 2018 hasta 2026, cuando la fórmula pasará a 90/100, (90 puntos para mujeres y 100 para hombres)	
Curazao	De 13% a 15% (aumento financiado solo por empleador)	De una sola vez para mujeres: de 55 a 60 (igual a la edad para hombres)	- Indexación de pensiones ya no es automática conforme a variación del IPC, ahora pensión se reajusta solo si crecimiento del PIB es > 1% - Requisito de años cotizados para tener derecho a pensión aumenta de 45 a 50 años	
Ecuador			Beneficios se ajustarán solo por la tasa promedio de inflación del año anterior a contar de 2016	
Guatemala		De una sola vez: de 60 a 62 años (personas que se incorporan al mercado laboral)	Requisito de años cotizados para tener derecho a pensión aumenta de 15 a 20 años	
Guyana	Tasas financiadas por trabajador: de 5,2% a 6,2% (dependientes); de 11,5% a 12,5% (independientes)			Casi se duplica tope máximo imponible, para llegar a 11.503 dólares
Nicaragua	Aumento gradual en tasa financiada por empleador: de 7% (2013) a 10% (2017)		Se modifica fórmula de cálculo de pensiones para trabajadores con ingreso > 272 USD, disminuyendo sus beneficios con respecto reglas previas. Pensiones mínimas se calcularán sobre la base del salario promedio y no del salario mínimo	Casi se duplica tope máximo imponible, para llegar a 2.816 dólares mensual

Fuente: Federación Internacional de Administradoras de Pensiones (FIAP), 2016.

En el caso del Brasil, y siguiendo la experiencia de Suecia, se optó por mantener la gestión financiera bajo el régimen de reparto, pero avanzar hacia la definición de beneficios sobre la base de una fórmula de cálculo previsional que se asemeja a un mecanismo de contribuciones definidas (CD). Esta mezcla se conoce como los modelos “nacionales”, en tanto el régimen de gestión financiera es de reparto pero las pensiones se definen sobre la base de planes de contribuciones definidas (CD) las que se capitalizan a una tasa de descuento acordada por la sociedad sobre diversos criterios acerca del funcionamiento de la economía.

En el Ecuador, en 2015, se aprobó la Ley de Justicia Laboral que modifica el código laboral del país. Tres disposiciones de la ley hacen referencia a las pensiones. En la primera se extiende la cobertura del sistema público de reparto a las amas de casa no asalariadas. Una vez implementado, las mujeres afiliadas cotizarán al sistema según su ingreso familiar, como un porcentaje del salario básico unificado (SBU), que actualmente es de 354 USD al mes. Las afiliadas podrán optar por una pensión de vejez una vez cumplidos los 65 años y contar con al menos 240 cotizaciones (20 años de afiliación). Los requisitos para calificar a una pensión por invalidez varían según la edad: para mujeres entre 15 y 25 años se exige un mínimo de seis cotizaciones mensuales, mientras que para mujeres mayores de 46 años deberán contar con al menos 60 cotizaciones mensuales. En segundo término se elimina el 40% que el gobierno estaba obligado a contribuir al seguro de vejez, invalidez y sobrevivencia. En cambio, el gobierno solo contribuirá cuando el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) no cuente con los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones en el pago de los beneficios de la seguridad social. Esta medida en particular ha generado mucha polémica en el país, debido a que vulnera la sostenibilidad financiera del sistema público de reparto. Entre las propuestas para cubrir el faltante generado por la ausencia de contribución del Estado se encuentra aumentar la edad de retiro, incrementar las tasas de cotización de trabajadores y empleadores y reducir el nivel de beneficios. Por último, la ley contempla la modificación de la metodología de indexación de los beneficios. Desde 2010, los ajustes en los beneficios iban entre 4,31% hasta 16,6%, dependiendo del nivel de beneficios (los jubilados con menores ingresos recibían los mayores ajustes). En adelante, los beneficios se ajustarán solo por la tasa promedio de inflación del año anterior (Social Security Administration, 2015).

En Guatemala, a contar de 2011 entraron en vigor modificaciones al sistema público de reparto, entre las cuales destacan un aumento en la edad mínima de jubilación para las personas que se incorporan al mercado laboral, de 60 a los 62 años y un aumento en el número mínimo de años de contribuciones requeridos para obtener una pensión, de 15 a 20 años. De manera transitoria, todos aquellos trabajadores cubiertos por el sistema en 2010 podían jubilarse a los 60 años, aunque para ellos el número mínimo de años de contribuciones requerido para obtener una pensión se incrementó anualmente en un año, hasta alcanzar los 20 años en 2015 (Social Security Administration, 2011)

En Guyana, una reforma paramétrica fue realizada en 2013 sobre la tasa de contribución destinada al sistema público de reparto financiada por los trabajadores, la que se incrementó en un punto porcentual, de 5,2% a 6,2% del salario para los trabajadores dependientes, y de 11,5% a 12,5% del salario para los trabajadores independientes (la tasa de contribución financiada por los empleadores se mantuvo inalterada en 7,8%). Además, para proteger a los trabajadores de menores ingresos, el gobierno subsidiará el incremento en la tasa de contribución de aquellos trabajadores con ingresos inferiores a los GYD 50.000 (243 USD) mensuales (Social Security Administration, 2013).

También en 2013, Nicaragua publicó el Decreto Ejecutivo N° 39-2013, que reforma la Ley del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), que es el marco legal del sistema público de reparto de dicho país. El plan incluye:

- i) un aumento gradual en la tasa de contribución del empleador, desde 7% en 2013 a 10% en 2017 (aumentando en 1 punto porcentual en 2014 y 2015, y en 0,5 puntos porcentuales en 2016 y 2017). Aunque la tasa de contribución del trabajador permanecería en un 4% hacia 2015, el tope máximo imponible a las contribuciones tanto para los trabajadores como para los empleadores casi se duplicará, llegando a los NIO 72.140 (aprox. 2.816 USD) mensuales. A contar de 2016, el INSS ajustará el tope máximo imponible en función del salario promedio de todos los trabajadores afiliados al INSS.

- ii) Otra modificación se aplicó a la fórmula de cálculo de los beneficios para cerca del 25% de los trabajadores afiliados al INSS (quienes ganan al mes más de NIO 7.000, aprox. 272 USD). Los cambios a la fórmula conducirán a beneficios inferiores a los que se obtenían bajo las reglas anteriores (los analistas estiman que estos trabajadores tendrán que trabajar ocho años adicionales más para mantener el mismo nivel de beneficios).
- iii) Calcular las pensiones mínimas con base en el salario promedio y no el salario mínimo (los estudios señalan que el salto del salario mínimo en un 135% en los últimos cinco años agudizó la presión de recursos en el INSS para los próximos años).

El gobierno espera que con todas esas medidas el INSS pueda proyectar su vida sostenible al menos hasta 2036. El gobierno no propuso aumentar la edad de jubilación, que es actualmente de 60 años, ni las semanas de cotizaciones (750). El FMI ha propuesto a Nicaragua aumentar de 60 a 65 años la edad de jubilación y duplicar de 750 a 1.500 las semanas de cotizaciones (pasar de 14,4 a 28,84 años), como también disminuir la informalidad de su mercado laboral que alcanza el 70%, un segmento que percibe bajos salarios, no tiene acceso a la seguridad social y permanece bajo el umbral de la pobreza, según cifras oficiales (Social Security Administration, 2014).

2. Las reformas estructurales

En 1981, bajo el régimen militar y siguiendo opciones pro-mercado, en Chile se reformó el sistema transitando desde múltiples cajas que operaban bajo regímenes de reparto a un sistema único de cuentas de ahorro individuales obligatorias. Además:

- Se mantuvo el régimen contributivo.
- Se sustituyó el esquema de reparto por la capitalización en cuentas individuales.
- Se sustituyó el régimen de beneficios definidos por otro de contribuciones definidas.
- La administración de los fondos pasó de cajas para-estatales a empresas privadas.
- Se fortaleció la regulación y supervisión del Estado y sin un componente explícito de alivio de la pobreza. Posteriormente, en el año 2008 se volvió a reformar para incluir un pilar explícito de alivio de la pobreza y mejorar la competencia y eficiencia entre las empresas privadas³².
- En 2008 se aprueba una nueva ley que modifica las garantías explícitas de una pensión mínima garantizada y la pensión asistencial, y la reemplaza por un pilar solidario que garantiza beneficios al 60% de las familias más pobres, en la forma de una Pensión Básica Solidaria (PBS) si no han autofinanciado una pensión y un Aporte Previsional Solidario (APS) para complementar la pensión autofinanciada hasta un mínimo garantizado por ley.

A raíz de la experiencia chilena y con el apoyo de las instituciones internacionales, durante los años noventa se iniciaron reformas denominadas estructurales similares en el Estado Plurinacional de Bolivia, en El Salvador, en México (primero en el IMSS y luego en el ISSTE) y en República Dominicana. Por su parte, en Colombia y el Perú se mantuvieron en forma paralela el sistema original bismarckiano y el de capitalización en cuentas individuales dejando que el afiliado seleccione en cual participar. La Argentina y el Uruguay, y posteriormente Costa Rica y Panamá, optaron por complementar a partir de cierto umbral el sistema bismarckiano con cuentas de capitalización individual creando un diseño mixto. En 2010, en la Argentina se suprimió el componente de capitalización y volvió a un sistema exclusivo de reparto, beneficios definidos y administración pública³³.

³² Véase la Ley N° 20.255 de Chile.

³³ Tomando en cuenta las proyecciones a futuro, los estudios disponibles muestran que, en ausencia de reformas, los desequilibrios financieros irán aumentando. En México, previo a la reforma, se esperaba un déficit de la seguridad social superior al 3% del PIB a contar de 2017; en Colombia, por su parte, se había estimado que llegaría a 3,5% del PIB en 2015 y en el Estado Plurinacional de Bolivia, al 5% del PIB en 2002. Véase Schmidt-Hebbel (1995) y Von Gersdorff (1997).

III. El caso chileno: capitalización en cuentas de ahorro individuales

Los fundamentos del actual sistema chileno de pensiones fueron diseñados en 1981 bajo un régimen de facto, sin debate democrático y con opciones seleccionadas de antemano, propiciando implementar un mercado competitivo de administración de cuentas de ahorro en el cual primaron criterios economicistas antes que los de la seguridad social. En efecto, tales criterios llevaron a su punto más álgido la contradicción entre los principios de equivalencia que facilitaban la venta de contratos individuales de ahorro por parte de empresas especializadas y el principio de solidaridad que asegura un acceso universal y asequible a una vejez digna. También pusieron en tela de juicio su inmunidad a los riesgos inherentes de los sistemas de pensiones que administran ahorro de largo plazo.

A. Opciones del diseño de la reforma de 1981

Las opciones seleccionadas fueron extremas. De hecho, se adoptaron las siguientes medidas:

- i) *Sistema contributivo*. El sistema público seguiría siendo contributivo. Los derechos se condicionaron al pago de cotizaciones, con la particularidad de que se eximió al empleador y al Estado de cotizar y solo debía hacerlo el afiliado. La cotización se privatizó y se estableció como propiedad exclusiva del afiliado.
- ii) *El sistema sería de contribuciones definidas*. No se establecía de antemano una regla de beneficios, sino que una tasa de cotización, cuya acumulación y capitalización determinarían un monto de ahorro individual cuya magnitud determinaría el beneficio a obtener según fórmulas de cálculo actuarial en dos modalidades: un retiro programado o una renta vitalicia.
- iii) *Capitalización en cuentas individuales*. La gestión financiera de las cotizaciones sería mediante su inversión en mercados financieros por parte de las empresas administradoras de las cuentas. La capitalización de las cotizaciones según la rentabilidad obtenida por el fondo donde se invertían sería la fórmula para incrementar e indexar el monto de las cotizaciones. Su registro en cuentas individuales permitiría establecer finalmente el monto del beneficio a percibir.

- iv) *Administración privada.* La administración del proceso de capitalización se privatizó bajo una estricta y creciente regulación y supervisión por parte del Estado. El monto de la cotización se estableció como de propiedad exclusiva del afiliado, quien podía elegir entre varias administradoras el servicio de administrar financieramente sus cotizaciones sobre la base del pago de una comisión. Se creó así un mercado de contratos de cuentas de ahorro individuales promovido por la portabilidad que el afiliado hace de sus ahorros entre empresas administradoras. Adicionalmente se pagaba una comisión por administración proporcional al salario, estas comisiones constituyen los ingresos operacionales de las administradoras.
- v) *Rol distributivo del Estado.* El sistema estableció garantías mínimas pero las condiciones de elegibilidad para acceder a ellas resultaron ser muy exigentes. En efecto, el Estado se comprometió a aportar recursos de impuestos generales para complementar aquellas pensiones que, habiendo sido autofinanciadas, luego de cotizar (ahorrar) al sistema por 20 años como mínimo, resultarían por debajo de un mínimo establecido. Adicionalmente, y sobre la base de la holgura presupuestaria y no como derechos garantizados, se establecieron pensiones asistenciales que se distribuían en forma ajena al sistema a través de las municipalidades y como parte de la asistencia social.

Este rol se vio modificado radicalmente en la reforma de 2008, cuando se integró al sistema un pilar solidario que reemplazó la pensión mínima garantizada por una combinación de cuatro beneficios: la pensión básica solidaria de invalidez, la pensión básica solidaria de vejez, el aporte previsional solidario de invalidez y el aporte previsional solidario de vejez. Los dos primeros beneficios eran para personas sin historias contributivas y los dos segundos para complementar las pensiones autofinanciadas hasta un mínimo. Ambos se entregan a beneficiarios pertenecientes al 60% de las familias más pobres del país.

B. La evidencia de los conflictos

Con la recuperación de la democracia en 1990, los sucesivos gobiernos revisaron los resultados del sistema de pensiones sobre la base de tres criterios: su costo para el fisco, su cobertura y su suficiencia. Adicionalmente, se cuestionó la falta de competencia en el mercado de administradoras y los conflictos de intereses que se generaban en torno a la administración de los fondos acumulados.

Pero no fue sino hasta 2006, con ocasión del ascenso a la Presidencia de la Dra. Michelle Bachelet, que el gobierno socializó el alto costo que había significado para el fisco la transición desde el sistema de reparto al sistema de capitalización individual, la baja cobertura del sistema y lo paupérrimo de sus beneficios. El monto del déficit previsional que se generó con ocasión de la transición al sistema de capitalización individual ha representado por años cifras superiores a 2% del PIB anual y aún tomará años en desaparecer. El origen de estos son los gastos operacionales que implica seguir pagando las pensiones ya adquiridas en el sistema antiguo sin contar con las cotizaciones de los afiliados activos, el costo del “bono de reconocimiento” a las personas activas que, habiendo cotizado al sistema anterior se trasladaron al nuevo sistema y las garantías de pensiones mínimas y asistenciales.

Como se detalla a continuación, a pesar de estos esfuerzos de las finanzas públicas para imponer un sistema operado por el sector privado y el mercado, los resultados de cobertura y suficiencia no fueron buenos. Entre los principales elementos a considerar se destacan:

1. Conflicto entre principios de equivalencia y solidaridad

Los objetivos de suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida, de aliviar la pobreza en la vejez y de asegurar una pensión en caso de invalidez y sobrevivencia, demandan una alta cuota de solidaridad, en particular en un país con una desigual distribución de ingresos y una muy heterogénea estructura del mercado de trabajo.

La lógica del sistema chileno, al ser actuarialmente justo desde la perspectiva individual, donde el valor presente de las prestaciones es igual al valor presente de las cotizaciones, impide toda forma de

solidaridad entre afiliados. Por ende, aquel que por diversos motivos tiene una baja capacidad de ahorro a lo largo de su vida activa termina condenado a una vejez en condiciones de pobreza.

La ausencia de subsidios cruzados entre aquellos con alta y baja capacidad de ahorro, junto con la vulnerabilidad asociada a empleos precarios y el creciente descontento con el sistema, demostraron que una exigencia de 20 años de cotizaciones para recibir un subsidio del Estado era muy demandante para la mayoría de los afiliados al sistema. A la postre, la mayoría quedaría en situación de pobreza. Es así como, luego de más de 25 años de operación, el gobierno socializó las cifras tanto del costo de la transición como de cobertura y suficiencia del sistema. En el Informe de la Comisión Marcel, instancia conformada por expertos de diversas tendencias y encargada de elaborar un diagnóstico y propuestas de reforma al sistema de pensiones, se plantea: “Después de servir gran parte de la deuda implícita asociada a la transición de un sistema a otro, la cual se estimó en valor presente igual a 136% del PIB, que ha significado cifras de déficit previsional superiores al 4% del PIB por varios años y que aún continuarán por varios años más (Arenas de Mesa, 2006), el sistema solo permitía que un 45% de los afiliados autofinanciara sus pensiones, un 5% calificara para la garantía de la pensión mínima y un 50% quedaba desprotegido” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional de Chile, 2006 sobre la base de Berstein, Larrain y Pino, 2005).

2. Riesgos asociados con el envejecimiento

Los temas de la densidad de cotizaciones (la frecuencia con que un afiliado cotiza al sistema), el monto de la cotización (la tasa obligatoria del aporte), la rentabilidad neta que obtenía (la eficiencia del sistema) y la creciente expectativa de vida a la edad de retiro (cambios demográficos), pasaron a ser temas fundamentales en la determinación de los beneficios de los afiliados.

De modo que el sistema, aparentemente inmune a los problemas de los sistemas de reparto, volvió a manifestarlos con igual fuerza. El sistema falló en su capacidad para evitar lagunas previsionales al no hacerse cargo de las diferentes condiciones laborales e incentivos de los afiliados. Tampoco ha establecido un mecanismo de ajuste paramétrico para dar cuenta de las condiciones que permiten asegurar la calidad de las pensiones como consecuencia de la baja tasa de ahorro, la tendencia a la baja de las rentabilidades netas de sus fondos y los cambios demográficos. La lógica del sistema, no obstante, culpaba al afiliado por no decidir en forma individual y voluntaria cotizar más por más tiempo y escoger mejores opciones de inversión³⁴.

C. Desarrollos institucionales

Respecto a la experiencia chilena, resulta importante destacar la forma en que se ha tratado de integrar la participación ciudadana al debate sobre las reformas y luego discutir las diferentes dimensiones del desarrollo institucional que se han destacado en la forma en que se está intentando conciliar eficiencia con solidaridad y proteger al sistema de los riesgos que lo afectan.

1. Para compatibilizar el principio de equivalencia con la solidaridad y el alivio de la pobreza en la vejez

a) Participación ciudadana: las comisiones Marcel y Bravo

Tal vez sea este uno de los desarrollos institucionales más interesantes con relación a los sistemas de pensiones en Chile. Corresponde a la convocatoria de grupos de expertos para el examen de una reforma y puede calificarse como organizacional para luego, paradójicamente, modificar el marco jurídico normativo.

Tanto en su primer gobierno (2006-2010), como en el actual (2014-2018), la Presidenta Michelle Bachelet, convocó a grupos de expertos para examinar y sugerir mejoras al sistema. Con diferentes variantes estas comisiones tienen las siguientes características:

³⁴ Durante la década pasada se optó por generar cinco alternativas de inversión para los cotizantes (multifondos), diferenciadas entre sí según el nivel de riesgo y rentabilidad esperada, acorde al portafolio de inversión de cada uno. De esta manera se deja a decisión del mismo cotizante la forma de distribuir sus fondos ahorrados en cada fondo.

- Son independientes del gobierno, aunque cuentan con todo el apoyo de sus instituciones.
- Son presididas por un profesional de la confianza de la Presidencia, quien dispone de una Secretaría Ejecutiva, financiada por el gobierno. El gobierno dispone de salones para reuniones.
- Sus miembros son convocados por Decreto con un mandato claro.
- Están constituidas por equipos multipartidarios y multidisciplinarios que trabajan ad-honorem.
- Están conformadas por profesionales especializados.
- Realizan consultas ciudadanas y con grupos de interés que solicitan audiencias.
- Emiten un informe no vinculante que, una vez aprobado por la Presidencia, es sujeto a análisis por parte de técnicos de gobierno para elaborar un Proyecto de Ley que se somete al Congreso.

La primera de estas comisiones en el tema previsional operó en el año 2006, fue presidida por el economista Mario Marcel y elaboró ese mismo año un informe que sirvió de base para un Proyecto de Ley que se aprobó en el año 2008 creando el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Durante la etapa de diagnóstico y diseño del nuevo sistema de pensiones se contó con mecanismos de participación de la ciudadanía, consultas a comités de expertos y un amplio debate parlamentario. Este dispositivo, legitimado por su diversidad y su expertise, ayudó a generar un amplio consenso a favor de las reformas, toda vez que no planteó un cambio de modelo, sino una reforma importante a su funcionamiento³⁵.

La segunda de estas comisiones operó entre los años 2014 y 2015, fue presidida por el economista David Bravo y su informe está actualmente en evaluación por el gobierno. Esta Comisión contó con la participación de connotados expertos internacionales.

La Reforma Previsional de 2006 es una de las reformas sociales de mayor envergadura en materia fiscal y marca un hito en este ámbito. Plantea importantes desafíos en términos de contar con las herramientas adecuadas para el conocimiento de los efectos fiscales que implicaría y para garantizar su financiamiento sustentable; esto se discutirá a continuación en el ámbito referido al aseguramiento de la solidaridad y la defensa del sistema frente a sus problemas inherentes.

b) La dimensión jurídico-normativa de la reforma de 2008: acceso universal y pobreza

Frente a la evidencia de un gasto histórico por concepto del déficit previsional, en este caso originado por la transformación del sistema, y la cruda evidencia de bajas tasas de cobertura y suficiencia que entregaba el nuevo sistema, la Comisión Marcel estimó oportuno sugerir la creación de un pilar solidario para integrarlo al sistema existente.

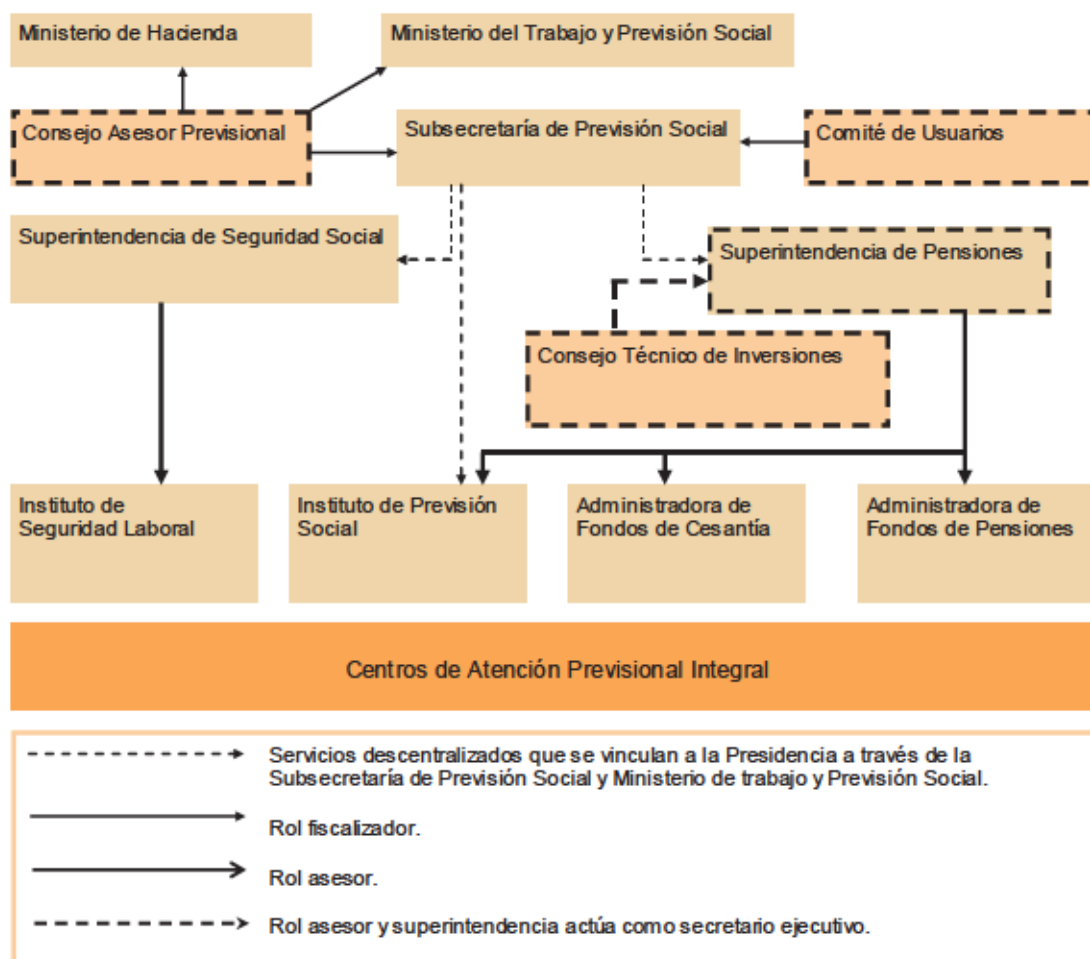
El objetivo era hacerse cargo del alivio de la pobreza en la vejez, subsidiando tanto a quienes no participaban del sistema como a quienes, habiéndolo hecho, no ahorran lo suficiente. El principal cambio jurídico-normativo que trajo la reforma fue la Ley 20.255, la cual modificó el marco legal vigente e introdujo los importantes cambios mencionados. Al introducir un cambio legislativo, la reforma tuvo mayor trascendencia y permanencia, al tiempo que requirió un consenso amplio para su aprobación.

c) Las dimensiones organizacional y técnico-operativa de la reforma de 2008: múltiples partes que deben actuar coordinadamente

El diagrama 2 representa el nuevo marco institucional que busca coordinar las diferentes agencias que intervienen en la lógica del nuevo sistema de pensiones solidarias (SPS). En lo esencial se fortalecen, reforman y/o generan nuevas instituciones e instrumentos de gestión para la implementación de cuatro funciones fundamentales del nuevo sistema de pensiones solidario chileno: la estrategia previsional; la administración y operación del SPS; la regulación y supervisión del sistema y la participación y educación ciudadana.

³⁵ Para un análisis pormenorizado sobre el proceso político-institucional de la reforma previsional de 2008 en Chile, véase (Maldonado Valera y Palma Roco, 2013; Rivera, 2014 y Uthoff, 2011).

Diagrama 2
Marco institucional de pensiones solidarias



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social, Gobierno de Chile, 2010, Informe anual 2009, Consejo Consultivo Previsional [en línea] <http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/informes/informe-ccp-2009.pdf>.

Estrategia previsional

En esta función, la ley fortalece a la Subsecretaría de Previsión Social asignándole una serie de funciones que antes se encontraban dispersas en varias normas legales y con un tenor impreciso. Le corresponde asesorar al Ministro(a) del Trabajo y Previsión Social en la elaboración de políticas y planes propios del ámbito de la previsión social, como asimismo en el análisis estratégico, planificación y coordinación de los planes y acciones de los servicios públicos del sector.

La subsecretaría queda autorizada por ley para estudiar y proponer las normas y reformas legales aplicables al sector y velar por su cumplimiento; evaluar las políticas aplicables al sector conforme a las instrucciones del ministro del ramo y efectuar y promover la elaboración de estudios e investigaciones en el ámbito de la previsión social. Debe establecer cambios estratégicos que digan relación con el sistema de pensiones solidarias. Para ello, debe apoyarse en el Consejo Consultivo Previsional, cuya función es asesorar al Ministro del Trabajo y Previsión Social y al Ministro de Hacienda en las materias relacionadas con los parámetros, reglamentos, metodologías de selección de beneficiarios y la marcha en general del sistema de pensiones solidarias.

Este Consejo está integrado por un consejero designado por el (la) Presidente(a) de la República, que lo preside, y cuatro consejeros designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, los que durarán seis años en sus funciones y serán inamovibles del cargo, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 6° del reglamento.

Su función es asesorar a los Ministros(as) del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el SPS y en el cumplimiento de estas funciones deberá:

- Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones legales de los parámetros del sistema de pensiones solidarias a que se refiere la Ley N° 20.255.
- Asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones a los reglamentos que se emitan sobre dicho sistema.
- 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 literal precedente.
- 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 literales precedentes.

Para ello, deben emitir una opinión fundada sobre el impacto del sistema de pensiones solidarias en el mercado laboral, los incentivos al ahorro y efectos fiscales. Las sugerencias de modificaciones en ningún caso podrán incrementar el gasto de las propuestas originales. También han de emitir un informe anual con su opinión acerca del funcionamiento de la normativa, dirigido a los ministros citados y al Congreso Nacional.

Administración y operación del sistema de pensiones solidarias

Para administrar el nuevo régimen de pensiones solidarias se crea el Instituto de Previsión Social (IPS), servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se le considera un continuador funcional de las labores del antiguo Instituto de Normalización previsional (INP) en tanto administra los regímenes previsionales de las cajas de previsión y del servicio de seguro social y los demás beneficios que dicho instituto otorga, con excepción de aquellos contemplados en la Ley N° 16.744.

El IPS asume nuevas funciones y atribuciones con el objeto de: i) administrar el sistema de pensiones solidarias, conceder los beneficios que este contempla, cesarlos o modificarlos; ii) administrar las bonificaciones por hijo para las mujeres; iii) administrar el subsidio previsional a los trabajadores jóvenes; iv) otorgar y pagar las asignaciones familiares a los trabajadores independientes de acuerdo con lo contemplado en el Decreto Ley N° 3.500 de 1980; v) realizar diagnósticos y estudios actuariales y aquellos relativos a temas propios de sus funciones; vi) administrar los regímenes previsionales de las cajas de previsión y del Servicio de Seguro Social como continuador legal del INP, como asimismo los demás beneficios que dicho instituto otorga, con excepción de aquellos contemplados en la Ley N° 16.744; vii) celebrar convenios con entidades o personas jurídicas, de derecho público o privado que tengan o no fines de lucro y que administren prestaciones de seguridad social, con el objeto de que los Centros de Atención Previsional Integral puedan prestar los servicios, como recibir solicitudes, emitir certificados, pagar beneficios concedidos por dichas entidades o recibir reclamos. Los precios y modalidades de pago de los servicios que se presten serán fijados por decreto supremo conjunto emanado de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, y viii) efectuar publicaciones informativas en el ámbito de su competencia.

El IPS pasa a ser una pieza fundamental del nuevo sistema de pensiones chileno, en la medida que:

- Realiza el análisis de datos, para lo cual está facultado para exigir a organismos públicos o privados, del ámbito previsional o que paguen pensiones, los datos previsionales y la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y para el tratamiento de ellos, especialmente para el establecimiento de un Sistema de Información de Datos Previsionales.
- Verifica el cumplimiento de los requisitos para acceder al SPS, con todos los antecedentes de que disponga el Sistema de Información de Datos Previsionales. Para alimentar este sistema todos los organismos públicos y privados del ámbito previsional estarán obligados a proporcionar los datos personales y antecedentes necesarios que se les solicite.

- Cuenta con una red de Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI) de cobertura nacional, con el objeto de otorgar la prestación de servicios de información y tramitación en materias previsionales a los usuarios del sistema previsional, facilitando el ejercicio de los derechos que les correspondan³⁶.

Regulación y supervisión del sistema

Con el objeto de ampliar la regulación y supervisión de la operación del sistema hacia todas las nuevas modalidades de pensiones que este ofrece se crea la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), organismo público descentralizado³⁷. Es un continuador funcional de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) en tanto ejerce las funciones asignadas a esta, pero asume nuevas funciones y atribuciones con el objeto de: i) supervigilar y fiscalizar el SPS que administra el IPS; ii) fiscalizar al IPS respecto de los regímenes de prestaciones de las cajas de previsión y del Servicio de Seguro Social, que este IPS administre; iii) velar por el cumplimiento de la legislación en lo relativo al proceso de calificación de invalidez; iv) coordinarse con las instituciones que sean competentes en materias de fiscalización de la declaración y pago de las cotizaciones previsionales con el objeto de evitar la morosidad previsional y fomentar el pago oportuno de las cotizaciones previsionales; v) dictar normas e impartir instrucciones de general aplicación para su aplicación y cumplimiento; vi) interpretar leyes, reglamentos y demás normas; vii) velar para que las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes y reglamentos que las rigen y con las instrucciones emitidas por la superintendencia; viii) efectuar los estudios técnicos y actuariales necesarios; ix) aplicar sanciones a sus fiscalizados por infracciones a las leyes y reglamentos que los regulan; x) constituir y administrar el registro de asesores previsionales y xi) asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la celebración y ejecución de convenios internacionales, actuando como organismo de enlace de ellos.

Participación y educación ciudadana

La ley que crea el nuevo sistema contempla una serie de instancias para continuar con la participación y consultas ciudadanas. Así,

- Crea la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones integrada por un representante de los trabajadores, un representante de los pensionados, un representante de las instituciones públicas, un representante de las entidades privadas del sistema de pensiones y un académico universitario que la presidirá.
- Su función es informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector acerca de las evaluaciones que sus representados efectúen del funcionamiento del sistema de pensiones y proponer las estrategias de educación y difusión de dicho sistema. La Subsecretaría de Previsión Social le brinda asistencia administrativa para su funcionamiento y podrá solicitar asistencia técnica a los órganos públicos pertinentes.
- Administra un Fondo para la Educación Previsional, para el apoyo financiero de proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones. La asignación de recursos del fondo la hará la Subsecretaría de Previsión Social mediante concursos públicos, previa propuesta del Comité de Selección, el que está integrado

³⁶ Estos centros tienen las siguientes funciones y atribuciones: i) reciben las solicitudes de pensión de vejez por cumplimiento de la edad legal, de invalidez y de sobrevivencia que presenten los afiliados y beneficiarios del sistema de pensiones establecido en el Decreto Ley N° 3.500 de 1980, y las remiten a la administradora de fondos de pensiones que corresponda para su tramitación; ii) acogen a tramitación las solicitudes de otorgamiento de los beneficios que otorga el IPS e informan de su otorgamiento, modificación o cese; iii) informan y atienden las consultas referidas al funcionamiento del sistema de pensiones establecido en el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, y del SPS establecido en el Título I de la ley del nuevo sistema. Asimismo, los CAPRI están facultados para recibir y remitir a la administradora de fondos de pensiones que corresponda para su tramitación, las reclamaciones que presenten los afiliados o sus beneficiarios de pensión de sobrevivencia; iv) emiten certificaciones relacionadas con los regímenes que administra el IPS y los beneficios que este otorga; v) prestan los servicios que el IPS convenga con las entidades o personas jurídicas y vi) realizan las demás funciones que le encomienden las leyes o los reglamentos. La Superintendencia de Pensiones, mediante una norma de carácter general, regulará el ejercicio de las funciones y atribuciones de los CAPRI.

³⁷ Con personalidad jurídica y patrimonio propio, regido por ley y por su estatuto orgánico y que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social a través de la Subsecretaría de Previsión Social.

por el presidente de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, un representante de la Subsecretaría de Previsión Social, un representante de la SUPEN y un representante del IPS.

- El Fondo para la Educación Previsional estará constituido por: i) el aporte que se contemple anualmente en la Ley de Presupuestos; ii) las donaciones que se le hagan, y las herencias y legados que acepte a través de la Subsecretaría de Previsión Social, con beneficio de inventario; iii) los aportes que se reciban por vía de cooperación internacional a cualquier título y iv) los demás recursos que perciba por otros conceptos.

Finalmente, a nivel organizacional y de gestión, la reforma tiene implicancias de envergadura relacionadas con la administración de los nuevos beneficios. En esta materia surgen importantes vínculos entre la instancia operativa (el IPS) y las autoridades fiscales. Para ello, se requiere no solo financiar los subsidios, sino realizar importantes desarrollos institucionales, vinculados tanto con los temas de financiamiento como con el modelo de organización y las herramientas de gestión. Estos son: i) mejorar la concesión de pensiones de invalidez; ii) la fiscalización del IPS por parte de la SUPEN; iii) la reestructuración y modernización del IPS; iv) la atención de las solicitudes de APS.

Concesión de pensiones de invalidez

La reforma previsional modifica la institucionalidad para la concesión de pensiones no contributivas de invalidez. Requiere reformular las comisiones médicas de la SUPEN a cargo de verificar y declarar las situaciones de invalidez. Ello representa un desafío importante para las comisiones médicas, las que suman a su tarea permanente el examen de la situación de invalidez de las personas que postulan a una PBS. Más aun, cuando durante la transición del SPS enfrentan solicitudes de masivos contingentes de personas que desean ejercer sus nuevos derechos.

Para la cuantificación del grado de invalidez, las Comisiones Médicas Regionales y la Comisión Médica Central se atienen estrictamente a las normas para la evaluación y calificación del grado de invalidez de los trabajadores afiliados al nuevo sistema de pensiones. Estas normas surgen de la Comisión Técnica de Invalidez, que las resuelve por mayoría absoluta de sus miembros y cuyos acuerdos se publican en el Diario Oficial.

Los afiliados que suscriban una solicitud de evaluación del grado de invalidez deben ser calificados según las normas vigentes a la fecha de declaración de su invalidez; esto es, en la fecha de presentación de la solicitud de pensión que dio origen al primer dictamen.

Aun cuando la SUPEN contó con recursos adicionales para enfrentar esta tarea, se subestimó la realidad y ello generó atrasos importantes en la concesión de estos beneficios. Durante los años 2008 y 2009 se destinaron nuevos recursos y, más importante aun, se hicieron modificaciones a los procesos de revisión de casos que permitieron agilizar el trámite.

A partir de esta experiencia es posible observar que estos procesos requieren reingenierías importantes, sobre todo para atender a cantidades de postulantes que en una fecha específica pueden solicitar beneficios. El tratamiento de estos contingentes requiere de procesos específicos que no necesariamente siguen los mismos pasos de una situación de régimen. Esta flexibilidad y capacidad de diseño de procesos se ha incorporado con lentitud al funcionamiento de las comisiones médicas, cuestión que debe ser revisada.

Fiscalización del IPS por parte de la SUPEN

La SUPEN debe fiscalizar el funcionamiento de todas las entidades administradoras de pensiones, incluyendo al IPS. Si se considera que hay pocos antecedentes a nivel internacional de supervisión entre servicios públicos, este es un desafío importante para la SUPEN.

Si bien es irreprochable la capacidad e independencia del poder político que sustenta históricamente la SUPEN, (antes Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, SAFF), el conocimiento de los instrumentos con que cuenta para ejercer su rol resulta un desafío importante.

En el caso de las AFP, la competencia para censurar y la atribución para aplicar multas resultan instrumentos ampliamente aceptados y con importantes grados de efectividad.

Para un servicio público la aplicación de una multa no necesariamente tiene las mismas consecuencias que para las AFP, pues las multas deberán ser pagadas por el fisco y resulta probable que el Consejo de Defensa del Estado defienda al IPS frente a otro servicio (SUPEN) para cautelar los recursos públicos. Esto puede conducir a problemas administrativos y políticos de difícil solución y, finalmente, al absurdo de que todos los contribuyentes terminen pagando multas del IPS.

Los instrumentos de control de gestión que hoy existen, como los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y los contratos de desempeño de los profesionales contratados por el Sistema de Alta Dirección Pública, ciertamente ayudan a superar algunos de los problemas antes descritos.

Reestructuración y modernización del IPS

La puesta en marcha del IPS cumple la misión de contribuir a la protección social, gestionando eficaz y eficientemente los sistemas de pensiones solidarias y de reparto, con el fin de garantizar a las personas el ejercicio de sus derechos y obligaciones previsionales.

Para cumplir con las funciones descritas con anterioridad, entre sus actividades el IPS ha podido modificar el monto de los subsidios explícitos, considerando las siguientes acciones:

- El pago del bono por hijo nacido vivo a todas las mujeres sin importar su nivel de pobreza que cumplan con los requisitos.
- El aumento del monto de la PBS de vejez e invalidez.
- El aumento de la cobertura expresada como el porcentaje de las familias más pobres que serán beneficiadas.
- El otorgamiento del Aporte Previsional Solidario de vejez e invalidez a quienes reciben pensiones inferiores a determinados montos.
- El incentivo a la contratación de trabajadores jóvenes y la formalización de sus contratos, otorgando el subsidio previsional.
- Difunde las acciones financiadas por el Fondo de Educación Previsional que permite apoyar programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones.
- Entrega a los trabajadores imputación automática en sus cuentas individuales y a los empleadores una alternativa eficiente al momento de declarar y pagar cotizaciones previsionales.
- Realiza talleres, charlas, actividades y otorga servicios vinculados con Beneficios Complementarios de Protección Social, con una focalización en beneficiarios de pensiones del pilar solidario de al menos 60% de los participantes.
- Desarrolla el historial previsional mediante el término del proyecto de innominados.
- Responde a las solicitudes de la Pensión Básica Solidaria de Invalidez, finiquitadas con resolución durante el año, en forma consistente con la información registrada en los aplicativos y una oportuna actualización por parte de los diferentes servicios y/o entidades involucrados en el proceso de concesión (MIDEPLAN, Registro Civil, AFP, compañías de seguros de vida, Dirección de Previsión de Carabineros de Chile -DIPRECA-, Caja de Previsión de la Defensa Nacional -CAPREDENA- y otras entidades).

La contingencia de la implementación exige un necesario proceso de modernización de la institución.

Atención de las solicitudes de Aporte Previsional Solidario (APS)

La ley establece que las personas que deseen solicitar el APS deben dirigirse a la AFP en que tenían sus fondos (pensionados por renta vitalicia), o en la que están actualmente pensionados (retiro programado). También establece que podrán dirigirse a las oficinas de atención de público del IPS para que este realice el trámite coordinadamente con las entidades correspondientes (AFP y compañías de seguros).

Las personas elegibles para acceder al Aporte Previsional Solidario de Vejez deben presentar la correspondiente solicitud a partir del cumplimiento de la edad establecida.

El Aporte Previsional Solidario de Invalidez ascenderá a la cantidad que se obtenga de descontar el monto de la pensión, o suma de pensiones que perciba la persona inválida del Decreto Ley N° 3.500 de 1980, del valor de la Pensión Básica Solidaria de Invalidez.

La solicitud para acceder al aporte señalado en el inciso anterior podrá presentarse a contar de la fecha de obtención de la pensión de invalidez otorgada conforme al Decreto Ley N° 3.500, de 1980, y se devengará a partir de la fecha de esa solicitud.

En la práctica ha ocurrido que del enorme y creciente número de solicitudes de APS solo cerca del 10% ha sido canalizado a través de las AFP. Las razones de esta situación son desconocidas, pero lo que es evidente es el poco interés de las AFP por atender a sus clientes, probablemente debido al mayor costo que esto significaría.

d) La dimensión de la fiscalidad: asegurar el financiamiento de las garantías explícitas

Además del nuevo marco jurídico, organizacional y de gestión del sistema, la reforma tuvo implicancias de primer orden en la dimensión fiscal y nuevos instrumentos para gestionar su financiamiento. Las garantías explícitas de la pensión básica y los aportes previsionales solidarios en tanto componentes del sistema, atribuyen a la asignación presupuestaria un rol fundamental. De hecho, la reforma se apoya en la transformación de la institución que se encargaba de cerrar las antiguas cajas de previsión y entregar las pensiones mínimas, en una institución que ahora debe administrar un pilar fundamental del nuevo sistema de pensiones. Se estima que más del 50% de las pensiones es otorgado por el IPS, ya sean las Pensiones Básicas Solidarias (PBS) de vejez e invalidez, o las que reciben Aporte Previsional Solidario (APS) de vejez e invalidez³⁸.

El financiamiento de las garantías explícitas

La reforma de 2008 propuso un conjunto de cuatro tipos de subsidios explícitos para los beneficiarios del sistema. Elaboró un pilar que actúa una vez los afiliados alcanzaban su condición de beneficiarios para lo cual creó cuatro nuevos beneficios, financiados totalmente con aportes del presupuesto de la nación; es decir, son de naturaleza no contributiva. Estos beneficios son: la Pensión Básica Solidaria de vejez (PBS de vejez), la Pensión Básica Solidaria de invalidez (PBS de invalidez), el Aporte Previsional Solidario de vejez (APS de vejez) y el Aporte Previsional Solidario de invalidez (APS de invalidez).

Este pilar viene a complementar y no a sustituir el sistema contributivo originado en 1981. Actúa sobre la base de que un afiliado ha pasado a la calidad de beneficiario del sistema contributivo y que a través de sus beneficios autofinanciados no alcanza a cubrir niveles mínimos garantizados. Para acceder al complemento financiado por el Estado debe cumplir con ciertas condiciones de elegibilidad.

Su implementación, al ocuparse de la capacidad financiera para gestionar todo el sistema sea contributivo y no contributivo, implica desarrollos a nivel de la fiscalidad. El pilar se financia exclusivamente a partir de impuestos generales a cargo del presupuesto fiscal. La evolución del financiamiento responde esencialmente a los criterios con que se ha venido expandiendo su cobertura y la suficiencia de las pensiones.

El desarrollo de este pilar demanda implementar una larga lista de requerimientos institucionales para reconocer las obligaciones del sistema antiguo y de aquel que establece nuevas garantías.

- **Garantía explícitas.** Por su naturaleza no contributiva y de beneficios definidos o garantizados, se precisa crear un ítem en la Ley de Presupuesto del gobierno que garantice el financiamiento de los beneficios que ofrece. Ello implica transparentar las obligaciones del Estado para con el sistema. En el caso chileno, la reforma de 1981 involucró incurrir en cuatro clases de déficit

³⁸ Sesión 1, Comité De Ministros sobre el Sistema de Pensiones, enero de 2016

públicos previsionales a partir de los cuales es necesario identificar las nuevas obligaciones que demanda este pilar. Antes de la reforma existían los siguientes ítems de déficit previsional:

- Déficit del antiguo sistema de reparto reformado. Este déficit es permanente por cuanto implica que se mantuvieron componentes del sistema de reparto como son el sistema previsional de las FF.AA. y Carabineros. La evolución de este déficit depende de la reducción de los beneficios netos a los sistemas de reparto, como se hizo en Chile en 1979.
- Déficit transitorio causado por el reemplazo del sistema de reparto (reformado) por un sistema de capitalización. Este déficit tiene dos componentes: el déficit operacional, provocado por la desviación de las contribuciones de los imponentes activos que cambian su afiliación al sistema de capitalización, y el déficit de reconocimiento provocado por la transferencia de recursos estatales a los pensionados bajo el nuevo sistema de capitalización en reconocimiento a sus aportes históricos al sistema de reparto. Este segundo déficit tomó la forma de emisión de bonos de reconocimiento que maduran a la fecha de pensionarse el afiliado al sistema de capitalización. La extensión temporal del déficit operacional concluye cuando muere el último pensionado bajo el sistema de reparto, y la del déficit de reconocimiento se extingue cuando se jubila el último afiliado al sistema de capitalización que ha hecho aportes históricos al sistema de reparto. Ello se estima se extenderá por 50 años o más³⁹.
- Déficit permanente en que se ha incurrido debido a los programas previsionales estatales de transferencias pensionales a la población adulta mayor de bajos recursos. En el caso chileno, el déficit en base caja corresponde, bajo este concepto, al gasto estatal en los programas de garantía estatal de pensiones mínimas y pensiones asistenciales.
- Déficit permanente por ejecución de garantías estatales al principal y/o a la tasa de retorno sobre los activos de afiliados al sistema de capitalización. Este déficit, que surge de los correspondientes seguros o garantías estatales, se materializa cuando se hacen efectivas las condiciones de pérdida de principal o tasa de retorno en los fondos de pensiones o de retiro de los afiliados al sistema de capitalización administrado por las AFP o por las compañías de seguro privadas.

Con la incorporación del pilar solidario el déficit permanente ha debido modificarse, pues se eliminan las pensiones asistenciales y las pensiones mínimas de la reforma de 1981 para transformarlas en las garantías de Pensiones Básicas Solidaria y Aportes Previsionales Solidarios de la reforma de 2008.

Responsabilidad fiscal

Los compromisos fiscales con el sistema de pensiones representan en Chile uno de los principales componentes del gasto social. Su importancia y magnitud ha significado que sean considerados un elemento fundamental en las orientaciones de la política fiscal de corto, mediano y largo plazo (leyes de presupuesto, programas financieros y análisis de largo plazo).

En los últimos veinte años la Dirección de Presupuestos (DIPRES) ha venido desarrollando y perfeccionando modelos de proyecciones de los componentes del déficit previsional (bonos de reconocimiento, déficit operacional del sistema antiguo, pensiones asistenciales y Garantía Estatal de Pensión Mínima o GEPM).

De hecho, se han institucionalizado instrumentos para su financiamiento. En particular:

Con la Ley sobre Responsabilidad Fiscal de 2006 y la creación del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) se institucionalizó un mecanismo de ahorro especialmente destinado a garantizar el financiamiento sustentable de dichos compromisos fiscales. Con la Ley N° 20.255 se modificó la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal para destinar el FRP al financiamiento de los beneficios del SPS, estableciendo que el FRP estará destinado a financiar las obligaciones fiscales derivadas de las PBS de vejez e invalidez, el APS de vejez y el APS de invalidez, así como de la GEPM.

³⁹ Para mayor información, véase Arenas de Mesa, "Efectos fiscales del sistema de pensiones de Chile: proyección del déficit previsional 1999-2037, presentado en Seminario Responsabilidades Fiscales de los Sistemas de Pensiones, Ministerio de Hacienda – CEPAL, 1999.

El FRP se crea con el propósito de “complementar el financiamiento de obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia, regulada en el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, y de las pensiones asistenciales reguladas en el Decreto Ley N° 869, de 1975” (DIPRES, 2007)⁴⁰. El primer aporte al FRP se realizó en diciembre de 2006 y fue de 604,5 millones de USD.

En cuanto al financiamiento y uso de la FRM, la Ley N° 20.128, de Responsabilidad Fiscal, reglamenta las operaciones del FRP de la siguiente manera:

- El FRP se incrementa cada año en un monto mínimo equivalente a 0,2% del PIB del año anterior. Si el superávit fiscal efectivo es superior a 0,2% del PIB, el FRP recibe un aporte igual a dicho superávit con un máximo de 0,5% del PIB.
- Se pueden realizar giros desde julio de 2008 y hasta el año 2016, por un monto máximo igual a la rentabilidad que genere la inversión de los recursos en el año anterior.
- A partir de 2016, el monto de los recursos del FRP que podrá ser utilizado anualmente no deberá superar un tercio de la diferencia entre el gasto total que corresponda efectuar en el año respectivo y el gasto total efectuado por dicho concepto en el año 2008.

En diciembre de 2008 se realizó la publicación del modelo y de las Proyecciones Fiscales de la Reforma Previsional 2009-2025. En 2009, de conformidad a lo establecido en la Ley N° 20.128, se encargó el primer Estudio Actuarial del FRP, el que se repite cada dos años⁴¹.

- i) Se diseñó un régimen presupuestario que da cuenta de los compromisos fiscales, transitorios y permanentes, con el sistema previsional. En 2008 vía decreto presupuestario que empalma posteriormente con la Ley de Presupuestos de 2009 con un Nuevo Clasificador Presupuestario Aprobado por Contraloría. Las modificaciones se efectuaron esencialmente en el IPS, la Subsecretaría de Previsión Social y la SUPEN. Se estableció una obligación anual de reportar estimaciones de PBS y APS. El informe debe incluir una estimación de los compromisos financieros que resulten de la aplicación de disposiciones de carácter legal o contractual que generen pasivos contingentes, tales como la PBS de vejez, PBS de invalidez, APS de vejez y APS de invalidez, entre otras.
- ii) Se implementó el Sistema de Información de Datos Previsionales (SIDP) que concentra la información de las diversas entidades tanto públicas como privadas involucradas en la seguridad social. De hecho, se facultó por ley a DIPRES para disponer de datos para los estudios actuariales. Para evaluar el financiamiento de los beneficios que se otorgan en materia de seguridad social, el IPS y la SUPEN proporcionan a la DIPRES los datos e informaciones necesarios para la realización de los estudios técnicos y actuariales que sean necesarios para tal efecto.
- iii) Se desarrolló el modelo actuarial del sistema de pensiones reformado. A partir del desarrollo del modelo de proyecciones de los efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile que comenzó en 2002, se impulsó un proyecto de cooperación técnica entre el Ministerio de Hacienda (DIPRES) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), destinado a elaborar un modelo de proyecciones de responsabilidades fiscales originadas por el régimen previsional. La primera versión finalizó en 2005 (modelo sin reforma), el cual proveyó de estimaciones base para el Consejo Asesor para la Reforma Previsional (CARP). En 2006 se inicia un rediseño del modelo incorporando los elementos que se anticipaba configurarían el nuevo sistema de pensiones y se ajusta al Proyecto de Ley y posteriormente a la Ley. El desarrollo del modelo se considera un proceso continuo basado en nueva información proveniente del SIDP, el desarrollo de metodologías, los cambios normativos, las definiciones reglamentarias y en circulares, y el adelanto de la transición para ampliar la

⁴⁰ Para más información, véase Informe Trimestral de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) [en línea] http://www.dipres.gob.cl/572/articles-21683_doc_pdf.pdf.

⁴¹ Véase [en línea] <http://www.dipres.gob.cl>.

cobertura del pilar solidario. El modelo se construyó con apoyo de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y tomo tres años elaborarlo.

Reglas claras acerca del monto del beneficio que se recibe y la forma en que se accede a este

Esta exigencia demandó especificar muy bien los cuatro beneficios que ofrece el sistema (PBS de vejez, PBS de invalidez, APS de vejez y APS de invalidez) y las condiciones de elegibilidad.

- La PBS de vejez es un beneficio mensual de cargo fiscal al cual pueden acceder las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y cumplan los requisitos de edad, residencia y focalización establecidos en la ley. Su monto ha variado en el tiempo por Ley de Presupuesto.
- La PBS de invalidez es un beneficio mensual de cargo fiscal al que pueden acceder las personas calificadas como inválidas que no tienen derecho a una pensión en un régimen previsional y cumplen con los requisitos. Su monto ha variado en el tiempo por Ley de Presupuesto.
- El APS de vejez es un beneficio mensual de cargo fiscal para quienes cumplan con los requisitos establecidos en la ley, que incrementa las pensiones autofinanciadas inferiores a 255 mil pesos (una vez en régimen).
- El APS de invalidez es un aporte monetario mensual de cargo fiscal para todas aquellas personas que perciban una pensión de invalidez inferior a la PBS (\$75.000 en régimen) y cumplan con los requisitos establecidos en la ley.
- Igualmente, entrega estimaciones para la Garantía Estatal de Pensiones Mínimas (GEPM). Debido a que la GEPM está estrechamente relacionada con el APS, la ley y sus reglamentos establecen con claridad el monto de la PBS y los parámetros con los cuales se definen los APS.

Por ejemplo, la ley estableció beneficiar inicialmente al 40% más pobre de las familias, aumentándose en forma gradual hasta el 60%. También se ocupó del mejoramiento de la suficiencia de las pensiones al reajustarse la PBS desde \$70.000 a \$85.064 y la Pensión Mínima con Aporte Solidario (PMAS) desde \$70.000 a \$279.427. Conforme a estos parámetros, la carga fiscal del SPS se ha incrementado desde 0,2% del PIB en 2008, alcanzando un máximo de 0,7% en 2011, carga que se ha mantenido desde entonces (ver cuadro 10).

Cuadro 10
Chile (2008-2015): evolución del gasto fiscal por concepto del SPS

	Gasto total del sistema (pesos chilenos)	Gasto total como porcentaje del PIB de cada año	Porcentaje Población beneficiaria	Monto de la PMAS (pesos chilenos)	Valor mensual de la PBS (pesos chilenos)
Total 2008	188 962 658	0,2	40	70 000	60 000
Total 2009	526 597 780	0,5	45	120 000	75 000
Total 2010	704 977 687	0,6	50	150 000	75 000
Total 2011	817 888 174	0,7	55	200 000	75 840
Total 2012	908 810 744	0,7	60	255 000	78 449
Total 2013	9 641 074 135	0,7	60	261 758	80 528
Total 2014	1 032 676 008	0,7	60	266 731	82 058
Total 2015	1 121 321 674	0,7	60	279 427	85 964

Fuente: Dirección de Presupuestos, Chile.

- Disponibilidad de los instrumentos idóneos para aplicar los criterios anteriores

Los beneficiarios(as) de los beneficios del pilar solidario, además de acreditar su residencia, edad legal para jubilar y/o su condición de invalidez, deben integrar un grupo familiar perteneciente al

60% más pobre de la población en régimen (y al 40% entre el 1° de julio de 2008 y el 30 de junio de 2009). Para ello, se ha utilizado un instrumento técnico de focalización, originalmente basado en la Ficha de Protección Social y luego en el Índice de Focalización Previsional, conforme a los cambios que se indican a continuación en el cuadro 11.

Cuadro 11
Chile: cobertura gradual de beneficios

Periodo	Cobertura (en porcentajes)	Acreditación
1° de julio 2008 a 30 de junio 2009	40	11 734 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
1° de julio 2009 a 31 de agosto 2009	45	12 185 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
1° de septiembre 2009 a 30 de junio 2010	50	12 666 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
1° de julio 2010 a 30 de junio 2011	55	1 100 puntos o menos en Índice de Focalización Previsional
A partir del 1° de julio de 2011	60	1 206 puntos o menos en Índice de Focalización Previsional

Fuente: Consejo Consultivo Previsional y M. Peña, "Instrumento técnico de focalización del sistema de pensiones solidarias" [en línea] www.previsionsocial.gob.cl/cu/wp-content/archivo/2012-01-09-Acta-Ord-32-Adjunto-Instrumento-Tecnico-Focalizacion-SPS-MPena.pdf.

La Ficha de Protección Social del Ministerio de Planificación fue un instrumento que constituía la puerta de entrada al sistema de protección social, cuya misión es apoyar el acceso a beneficios estatales para las personas y familias más vulnerables de Chile.

Recientemente, la ficha ha sido cambiada por el Registro Social de Hogares con el objetivo de apoyar la postulación y selección de beneficiarios de las instituciones y organismos del Estado que otorgan prestaciones sociales. Es un sistema de información construido con información aportada por el hogar y bases de datos que posee el Estado (Servicio de Impuestos Internos, (SII), Registro Civil, Administradora del Fondo de Cesantía (AFC), Instituto de Previsión Social (IPS), Superintendencia de Salud y Ministerio de Educación, entre otros). Sobre la base de la información aportada por una persona del hogar mayor de 18 años y los datos administrativos que posee el Estado, ubica al hogar en un tramo de calificación socioeconómica, que se construye a partir de la suma de ingresos efectivos de las personas que componen un hogar y son ajustados por el nivel de dependencia de personas con discapacidad, menores de edad y adultos mayores que lo integran.

Cuando los integrantes del hogar no registren información de ingresos en las bases administrativas que posee el Estado, se toman en consideración los valores de ingresos reportados por el integrante del hogar que realiza la solicitud de ingreso al Registro Social de Hogares. Para resguardar que la calificación socioeconómica represente las verdaderas características de los hogares, se aplica a toda la base una validación de las condiciones de vida de la familia, considerando según corresponda: tenencia de propiedades y vehículos, valor del plan de salud en ISAPRE y mensualidad de colegios particulares de los miembros del hogar.

Las modificaciones optimizan la focalización bajo los criterios establecidos en la ley. Existe un Instrumento Técnico de Focalización (ITF) cuyos objetivos son: i) determinar si los potenciales beneficiarios del SPS cumplen con el requisito establecido en la letra b) del artículo 3° de la Ley N° 20.255; ii) evaluar el nivel de pobreza por ingresos de la población para los efectos de asignar los beneficios del SPS de la Ley N° 20.255, (determinar el umbral).

Como resultado de la aplicación del ITF se obtiene el "puntaje de focalización previsional". Para su funcionamiento considera:

- i) La modificación de la unidad de análisis desde el hogar al grupo familiar definido en el artículo 4 de la Ley N° 20.255

- ii) Una adecuada consideración del ingreso per cápita del grupo familiar lo que implica, respecto del cálculo del puntaje en la FPS, una modificación en las ponderaciones del ingreso laboral y de la capacidad de generar ingresos.
- iii) La verificación de los ingresos del grupo familiar a través de los registros administrativos del SII y de otras fuentes disponibles.

Las principales diferencias entre el ITF y el puntaje de la Ficha de Protección Social se consignan en el cuadro 12.

Cuadro 12
Diferencias entre Instrumento Técnico de Focalización (ITF)
y el puntaje de la Ficha de Protección Social

Instrumento técnico focalización	Puntaje Ficha de Protección Social
Utiliza como fuente de información la Ficha de Protección Social y la información disponible en el Sistema de Información de Datos Previsionales así como la información que le proporcionen los organismos públicos, tales como el Servicio de Impuestos Internos (SII).	Utiliza como fuente de información la Ficha de Protección Social. Datos administrativos de pensiones.
Utiliza como unidad de análisis al grupo familiar definido en el artículo 4 de la Ley N° 20.255, que corresponde al eventual beneficiario, su cónyuge, sus hijos menores de 18 años y los hijos mayores de 18 pero menores de 24 años.	Utiliza como unidad de análisis al hogar, definido como aquellas personas que viven juntas y tienen intención de seguir haciéndolo, tengan o no vínculo de parentesco, y que compartan un presupuesto común.
Verifica y conmuta los ingresos del grupo familiar con información obtenida de registros administrativos del SII y de otras fuentes de datos disponibles. Solo cuando no se encuentren datos administrativos se utilizará la información de ingresos autorreportada.	No verifica información con registros administrativos del SII.
Modifica la ponderación del ingreso laboral y de la capacidad de generar ingresos utilizadas por la FPS para una adecuada consideración del ingreso per cápita del grupo familiar.	

Fuente: Consejo Consultivo Previsional y M. Peña, "Instrumento técnico de focalización del sistema de pensiones solidarias" [en línea] <http://www.previsionsocial.gob.cl/cu/wp-content/archivo/2012-01-09-Acta-Ord-32-Adjunto-Instrumento-Tecnico-Focalizacion-SPS-MPeña.pdf>.

El nuevo instrumento de focalización contiene las mediciones y procedimientos para determinar quién integra un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población (ingreso per cápita del grupo familiar). La composición del grupo familiar está constituida por el eventual beneficiario, su cónyuge, los hijos menores de 18 años de edad y los hijos mayores de 18 pero menores de 24 años, que sean estudiantes (grupo familiar base).

Además, la ley permite al eventual beneficiario solicitar que sean considerados en su grupo familiar otros familiares especificados en la ley siempre que compartan con este el presupuesto familiar y de conformidad a lo establecido en la ley. Estas personas pueden ser: la madre o el padre de sus hijos (de filiación no matrimonial), los hijos inválidos mayores de 18 años y menores de 65 años y los padres mayores de 65 años cuando no puedan acceder a los beneficios del sistema solidario por no cumplir con el requisito de residencia.

2. El envejecimiento y el financiamiento contributivo y no contributivo

a) La dimensión normativa

Respecto a los cambios paramétricos para ajustarse a las demandas del envejecimiento, la particularidad del caso chileno radica en que, para evitar pensiones más bajas, la decisión de retirarse más tarde y ahorrar más es una decisión del individuo y no de la política pública. Se privilegia la propiedad del ahorro y la libertad de elección en mercados supuestamente competitivos.

La gestión financiera de los aportes de los afiliados al sistema de pensiones en su parte contributiva debe realizarse protegiendo los derechos de los afiliados en torno al debido resguardo de sus ahorros para velar por su sostenibilidad a largo plazo. Esta sigue siendo sensible a cambios demográficos, a los ciclos y crisis de naturaleza económica así como a las fluctuaciones del mercado financiero y al uso político de los fondos.

Se combinan aquí, nuevamente desarrollos institucionales en las diferentes dimensiones identificadas por la CEPAL.

b) Las dimensiones organizativa y operacional

Entre los elementos de organización y gestión que aparecen como más relevantes de considerar se incluyen:

Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP)

La lógica de la capitalización en cuentas individuales del sistema chileno no escapa al efecto de cambios demográficos. Por el contrario, los permanentes avances en la esperanza de vida a la edad de jubilación hacen que, dado el monto de ahorro acumulado para autofinanciar una pensión, esta deba financiar un mayor número de años, por lo que el único efecto es que la pensión disminuya.

En este tema se privilegian desarrollos en las dimensiones organizacional y operativa para que los afiliados puedan actuar en forma informada, dadas sus responsabilidades en el marco normativo de la ley.

El sistema ofrece alternativas de retiro entre las que el afiliado ha de optar sobre la base de las implicaciones que los cambios demográficos puedan tener sobre el nivel y proyecciones de las pensiones al momento de retirarse. Con este propósito, la reforma al sistema de pensiones ofrece al afiliado, en el plano técnico-operativo, un Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP) que cumple con las siguientes características:

- Su utilización es de carácter obligatorio, tanto para los afiliados como para los beneficiarios de pensión de sobrevivencia, al momento de optar por una modalidad de pensión.
- Su eficiencia se basa en la presunción de una oferta competitiva de sus servicios.
- Procura entregar información completa y comparable respecto de las ofertas de renta vitalicia y los montos de pensión en retiro programado, mediante una plataforma tecnológica que conecta a las AFP, Compañías de Seguros de Vida y Asesores Previsionales.

El SCOMP, busca garantizar al afiliado mayor transparencia y acceso a la información; seguridad y agilidad en el proceso para pensionarse. Asimismo, procura permitir a las AFP y compañías de seguro de vida gestionar de una manera más fácil y oportuna las solicitudes de ofertas de retiros programados y de rentas vitalicias y sus trámites relacionados, mejorando los estándares en la calidad de los servicios a los solicitantes de pensión.

Lagunas previsionales: subsidios a la cotización

Tanto desde la dimensión organizacional como operativa, este es un ámbito olvidado en los desarrollos institucionales de la experiencia chilena que implica actuar sobre una concepción más integral de protección social que considere la interacción del sistema con el mercado de trabajo. Al respecto, existe una enorme brecha entre el diagnóstico y la identificación y desarrollo de una institución a cargo de los factores que inciden en las bajas densidades de cotización entre los afiliados. Estas bajas densidades son resultado de la morosidad en el pago, la elusión y la evasión en el sistema, cuestiones que no tienen una institución a cargo de regular y supervisar (ver recuadro 4).

Recuadro 4

Coberturas y tasas de reemplazo en el sistema previsional de Chile

La medición de la cobertura y sus implicaciones sobre las pensiones es muy compleja. De acuerdo con Rofman y Oliveri (2011), sobre la base de respuestas a encuestas de hogares, en promedio, el 55% de la PEA de los países de la región no estaría cotizando, porcentaje que en el caso chileno sería cercano al 30%. No obstante, a pesar de estas cifras, la situación de las historias laborales y previsionales estudiadas en Chile indican que, en promedio, los hombres cotizan 25 años durante su vida activa y sobreviven 28 años luego de jubilarse. Por su parte, las mujeres cotizan en promedio 15 años de su vida activa y sobreviven 28 años luego de jubilarse.

Un buen indicador de tasa de cobertura, como el que reporta el Banco Mundial para Chile a menos que se traduzca en una mayor relación entre años cotizados y jubilados, no reportará buenas pensiones para tasas de cotización de 10% y rentabilidades en torno al 5% real.

Un ejemplo interesante es lo que reporta la Comisión Bravo para el caso de Chile en su informe de 2015. El valor mediano de las pensiones de vejez autofinanciadas otorgadas entre los años 2007 y 2014 es de \$37.667 (aproximadamente, 65 dólares), y cuando se les suma el APS es de \$82.650 (aproximadamente, 150 dólares).

Sin embargo, y como es de esperarse, este valor difiere según el número de meses cotizados por cada pensionado. Para aquellos que cuentan con menos de 35 meses de cotización (3 años, aproximadamente), el monto mediano de pensión autofinanciada es de \$1.534 (aproximadamente, 20 dólares) para mujeres y de \$2.522 (aproximadamente, 35 dólares) para los hombres. En cambio, quienes cuentan con más de 286 meses de cotización (más de 23 años de cotizaciones), pueden autofinanciar pensiones que superan los \$220.000 (aproximadamente, 300 dólares). En todos los casos, la contribución del APS incrementa las medianas de pensión, siendo mucho más significativo el aporte en los tramos menores de cotización.

Se observa una brecha importante entre los montos de pensión de hombres y mujeres. En tanto la mitad de las mujeres obtiene pensiones que con el APS son iguales o inferiores a los \$42.561 (aproximadamente, 60 dólares), la mitad de los hombres recibe pensiones de \$112.333 (aproximadamente, 130 dólares). Lo anterior se explica por la diferencia en la edad legal de jubilación de las mujeres y la edad a la que se tiene acceso a los beneficios del SPS. Dado que las mujeres se pueden pensionar a los 60 años, los montos de pensión acá estimados no permiten observar el monto del APS que obtendrían al cumplir los 65 años en caso de cumplir con los requisitos para su asignación. Si solo se observan las pensiones de las mujeres que cumplen los 65 años y que son beneficiarias del APS, se obtiene que la mitad de ellas recibe pensiones del orden de los \$89.398 (aproximadamente, 115 dólares), muy por encima de las pensiones autofinanciadas y más cercanas a la mediana de pensión de los hombres.

Dado lo anterior resulta importante destacar el aporte que hace el SPS en los montos de pensión que finalmente obtienen los pensionados. Al integrar el APS a los promedios de pensiones autofinanciadas de hombres y mujeres, estos se incrementan en un 95% y un 251% para sus beneficiarios, respectivamente.

El dramatismo de esta situación es mayor cuando, para evaluar la suficiencia de estas pensiones, ellas se relativizan según los valores del salario mínimo y la línea de la pobreza. Para medir esto se compararon las pensiones pagadas por el sistema de pensiones entre los años 2007 y 2014, incluyendo el monto de APS cuando corresponda, con la línea de la pobreza^a y el salario mínimo del año respectivo. Los resultados respecto de estos dos indicadores indican que el 79% de las pensiones son inferiores al salario mínimo y el 44% son menores a la línea de la pobreza.

Si el ejercicio anterior se realiza considerando solamente a los beneficiarios del SPS, se observa una menor proporción de pensiones bajo la línea de la pobreza (14%), en tanto la fracción de pensiones que no sobrepasan el salario mínimo es mayor, llegando al 93%.

En las dos medidas anteriores de tasas de reemplazo se observan brechas entre hombres y mujeres. Mientras un 59% de las mujeres obtienen primeras pensiones que se encuentran bajo la línea de la pobreza, un 26% de hombres se encuentra en la misma situación. Si se considera solo a los beneficiarios de APS para el mismo período, la situación es menos pesimista, encontrándose un 22% de las mujeres con pensiones pagadas inferiores a la línea de la pobreza y un 9% de los hombres en similares condiciones.

Lo mismo ocurre cuando se comparan las tasas de reemplazo para hombres y mujeres asociadas al salario mínimo. Cuando se considera al total de pensionados, un 85% de las mujeres y un 72% de los hombres obtienen primeras pensiones pagadas inferiores al sueldo mínimo. Si se reitera la comparación anterior en los beneficiarios de APS, se observa que un 95% de las mujeres y un 92% de los hombres reciben pensiones inferiores al salario mínimo, lo que resulta esperable debido al monto de la Pensión Máxima con Aportes Solidarios (PMAS).

Existen dos instrumentos de política que han tratado de corregir esta tendencia: el bono por hijo y el subsidio a la cotización.

El Bono por hijo es un beneficio que incrementará el monto de la pensión de la mujer a través de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado. Este beneficio se otorgará a todas las mujeres, hayan o no

Recuadro 4 (conclusión)

contribuido al sistema de pensiones, no importando si son pobres o no, si cumplen con los requisitos. Su objetivo es exponerlas al sistema e incentivarlas a seguir cotizando.

Chile (2007-2014)
Pensión mediana por tramos de meses cotizados^a

Tramo meses cotizados	Intervalo	Pensiones autofinanciadas			Pensiones autofinanciadas + APS		
		Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
Tramo bajo (<=25%)	[1-35]	1 534	2 522	1 763	5 013	67.128	11.949
N		76 552	35 230	111 782	76 552	35.230	111.782
Tramo medio bajo (26%-50%)	[36-146]	10 665	24 454	13 705	15 054	86.896	29.675
N		76 357	46 482	122 716	62 301	60.145	122.716
Tramo medio alto (51%-75%)	[147-285]	40 001	89 212	62 613	50 919	118.661	92.803
N		62 301	60 415	122 716	62 301	60 415	122 716
Tramo alto (>75%)	[286-386]	220 845	239 682	229 1279	222 941	244 357	232 792
N		54 675	72 737	127 412	54 675	72 737	127 412
Sin información	0 meses cotizados	4 986	13 233	5 301	31 013	73 998	41 750
N		1 899	644	2 543	1 899	644	2 543
Total		18 233	80 933	37 667	42 561	112 333	82 650
N		271 784	215 508	487 292	271 784	215 508	487 292

Fuente: Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, Informe final, Primera edición, septiembre de 2015, pág. 87. <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformePensiones.pdf>

^a Para estos efectos, la mediana corresponde al monto de pensión que divide la distribución de pensiones en dos; es decir, el monto de pensión que recibe como máximo el 50% de los pensionados.

Nota: Se excluyen pensionados afiliados posteriores a 2008. Los retiros programados se definen como una pensión promedio esperada.

El subsidio a la cotización del trabajador joven es un aporte mensual de \$12.050 para jóvenes de entre 18 y 35 años. Esta cantidad se suma a sus cotizaciones de modo de mejorar sus condiciones previsionales.

Mientras se trate de las primeras 24 cotizaciones, el monto será depositado directamente en la cuenta de capitalización individual (del sistema de AFP) del trabajador joven. Este beneficio es incompatible con el seguro de invalidez y sobrevivencia (este último debe ser pagado por el trabajador, en caso de que acceda a este subsidio). Por su parte, el beneficio es compatible con el Subsidio al Empleo Joven, que entrega el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y su trámite se puede realizar durante todo el año. Para acceder, el trabajador debe tener entre 18 y 35 años y cumplir con los siguientes requisitos: ganar un sueldo igual o inferior a 1,5 ingresos mínimos mensuales y tener hasta 24 cotizaciones en su AFP, continuas o discontinuas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), *Informe final*, Chile [en línea] <http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/GetInforme> y <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformePensiones.pdf>.

^a La línea de pobreza corresponde al ingreso mínimo establecido por persona para satisfacer las necesidades básicas. Se establece a partir del costo de una canasta básica de alimentos. Actualmente, según el Ministerio de Desarrollo Social, su valor es de \$ 66.084 (127,3 USD) en las zonas urbanas del país.

Resulta interesante destacar que la reciente Comisión Bravo, nominada para estudiar una nueva reforma al sistema chileno de pensiones ha resaltado esta deficiencia y se ocupa de este problema en su Propuesta 5 de carácter organizacional:

“Crear una instancia capaz de coordinar políticas activas de afiliación y cotización. Sugiere una instancia que considere las especificidades de las distintas categorías ocupacionales, preocupándose de la protección social de trabajadores independientes desde todas sus dimensiones, comprendiendo la forma como cada rama y oficio obtiene sus ingresos o remuneraciones y a partir de eso, diseñar instrumentos específicos y coordinar a las instituciones necesarias para recaudar las contribuciones de seguridad social. Por ejemplo, al retener la contribución desde obtención de patentes o al declarar rentas presuntas anuales para actividades estacionales. Esta unidad también se preocupará de velar por la coherencia entre los distintos programas sociales y los incentivos a cotizar en el sistema previsional. La unidad coordinadora debiera estar ubicada en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y actuar en coordinación con otras entidades públicas como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Desarrollo Social, el Servicio de Impuestos Internos, entre otras” (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015, pág. 116).

Para tener un diagnóstico de los niveles de evasión y elusión en las cotizaciones previsionales y entender la mecánica de las relaciones laborales y económicas en que estas ocurren, la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile ha propuesto medidas encaminadas a minimizar la subdeclaración o evasión en el pago de cotizaciones previsionales. Centrado en el análisis de los trabajadores dependientes asalariados, muestra que la evasión y la elusión en el sistema son altas y varían según tamaño de empresa, sector económico, región geográfica, nivel de ingreso, género y oficio del trabajador. Entre las medidas de política pública propuestas se incluyen:

- Identificar “un propietario” del control y fiscalización de las cotizaciones previsionales, fortaleciendo la labor de fiscalización de la Dirección del Trabajo.
- Mejorar la coordinación interinstitucional para esta tarea.
- Ampliar el monitoreo como parte esencial del seguimiento de metas.
- Perfeccionar la información y educación previsional para los trabajadores.
- Reestructurar el sistema de multas y asegurarse que la justicia especializada cuente con suficientes recursos para administrar de manera adecuada la demanda de causas de cobranza previsional, evitando una sobrecarga de trabajo, tanto de jueces como de funcionarios.

Otro estudio que examina la alineación de incentivos entre los programas sociales del gobierno también apunta a mejorar esta área. A partir del análisis se concluye que “Es necesario buscar una mejor complementariedad entre los diferentes programas sociales y el SPS, cuidando que los incentivos que se generan en aquellos programas de protección no se contrapongan con aquellos del sistema previsional, velando por el incentivo a la afiliación y a la cotización previsional, definiendo beneficios conforme a umbrales de ingreso que aumenten los incentivos previsionales, cuidando que las condiciones de elegibilidad para los beneficios no afecten negativamente la formalidad laboral, utilizando instrumentos de focalización que no incentiven la subdeclaración, fiscalizando el reporte falseado de información, reconociendo la naturaleza disímil de la relación laboral según tipo de trabajo y diferenciando requisitos de acceso y beneficios” (Subsecretaría de Previsión Social, 2012, pág. 12 y 13).

Regulación y supervisión prudencial: vulnerabilidad al riesgo de inversión del ahorro previsional

Importantes desarrollos se han realizado en el plano jurídico-normativo y en particular en su relación con la dimensión fiscal para avanzar en regulación y supervisión. Destacan convenciones y tratados internacionales ratificados, leyes nacionales y normas que rigen el sistema de pensiones.

No obstante lo anterior, dichos desarrollos se ocuparon más de la forma en que debía funcionar el mercado de capitales que del sistema de pensiones. De hecho, existe una serie de convenciones

internacionales que el actual sistema transgrede desde la óptica de los derechos de los trabajadores. En la práctica, se aprecian dos tendencias importantes. En el corto plazo existe volatilidad en la rentabilidad de los portafolios y, en el largo plazo, la rentabilidad de los fondos es altamente sensible a la madurez del sistema, ya que en sus primeras etapas se logran mayores rentabilidades, y cada cohorte sucesiva que participa del sistema ve disminuida la rentabilidad histórica de su fondo⁴².

Ante esta situación, para velar por la regulación y supervisión de la administración de los fondos de pensiones de terceros existe en Chile la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Como ya se señaló, este es el organismo contralor que representa al Estado en el sistema chileno de pensiones. Es una entidad autónoma cuya máxima autoridad es el Superintendente y se relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social.

Creada por la Ley N° 20.255 de marzo de 2008 como sucesora y continuadora legal de la Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones, es un organismo contralor, técnico y altamente profesionalizado cuyo objetivo es la supervigilancia y control del SPS, sistema que administra el IPS, de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) y de la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), entidad que recauda las cotizaciones, invierte los recursos y paga los beneficios del seguro de cesantía.

En esta función y respecto al sistema de pensiones le compete:

- Cautelar que los beneficios y las prestaciones del sistema de pensiones, tanto contributivo como solidario sean entregadas en tiempo y forma a sus beneficiarios.
- Velar por la seguridad de los ahorros previsionales para vejez, invalidez y sobrevivencia perteneciente a los trabajadores y pensionados chilenos y, con este mismo propósito, promover el desarrollo y perfeccionamiento del sistema de pensiones de capitalización individual en Chile.
- Resguardar los fondos de pensiones a través de la generación de un marco normativo adecuado y de una fiscalización constructiva que ayude a aumentar la confianza de los usuarios en el sistema de pensiones y de seguro de cesantía.

Para la materialización de la misión pasa por tres políticas fundamentales:

- Con relación a los beneficiarios del SPS y a los afiliados de los sistemas de pensiones y del seguro de cesantía, sean estos cotizantes (trabajadores activos) o pensionados, la política institucional está dirigida al tratamiento oportuno y adecuado de sus solicitudes de beneficios, al resguardo de sus fondos y la solución expedita de los problemas e inquietudes que puedan presentar, así como también a resguardar las garantías estatales comprometidas.
- En lo referido a las administradoras, es firme convicción de este organismo contralor que la política correcta debe incluir la generación de un marco regulador apropiado y el desarrollo de una fiscalización constructiva, que propenda a una adecuada rentabilidad y seguridad de los fondos y al pago oportuno de los beneficios consignados en la ley.
- Finalmente, con respecto al público en general, pone un flujo de información que permita difundir las características y beneficios de los sistemas de pensiones como del seguro de cesantía, para acercarlo a los trabajadores y pensionados chilenos.

⁴² La rentabilidad de los fondos de pensiones para sucesivas cohortes de afiliados entre 1981 y 2002 ha bajado en forma sostenida 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%. La rentabilidad promedio corresponde a rentabilidad promedio anual de un individuo que invierte sus fondos en el Fondo C de Hábitat, desde el año señalado, hasta 2013. Subsecretaría de Previsión Social, Propuestas para mejorar pensiones de vejez, 2013 [en línea] http://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/presentaciones_audiencias/PROPUESTA%20PARA%20MEJORAR%20PENSIONES%20DE%20VEJEZ%20%20BLANCO.PDF

Vulnerabilidad al uso político del sistema

Aquí, los desarrollos se hicieron con un sesgo más financiero, pero siempre en favor de limitar el uso público de los fondos. Hoy subsisten severos problemas de conflictos de intereses económicos en el uso de los fondos. Nuevamente, los desarrollos implicaron las dimensiones normativa y de instrumentos.

Al igual como existen conflictos de intereses cuando la administración financiera se concentra en pocas administradoras, una situación extrema se presenta cuando es el Estado o alguna institución que depende de este el único administrador de estos fondos. En este caso, la administración del fondo de pensiones 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 que 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 entonces un riesgo político de utilizar los fondos en alternativas menos rentables desde el punto de vista previsional.

Un aspecto relevante de la experiencia regional ha sido la forma en que los países que transitaron desde regímenes de reparto a otros de capitalización han administrado los costos de transición que afectan el déficit previsional y su presión sobre las finanzas públicas. Contrario a lo ocurrido en Chile donde, bajo condiciones de un régimen militar se pudo ajustar las cuentas fiscales mediante reducciones en otros gastos, el resto de los países no ha podido hacerlo. A la postre, ello afecta la presión del fisco por demandar los recursos de los fondos de pensiones para el pago de pensiones u otros gastos, desplazando a la inversión privada.

Para evitar este tipo de problemas, la conformación del portafolio de inversiones de los fondos de pensiones está determinada por varios tipos de límites de inversión, que son fijados en la ley o en el régimen de inversión.

- Por instrumento: el objetivo de los límites por instrumento es lograr una adecuada diversificación por instrumentos de las carteras de los fondos de pensiones, acotando las combinaciones de retorno y riesgo que pueden alcanzar.
- Por emisor: el límite establecido como un porcentaje del valor del fondo permite acotar la concentración de las inversiones de los fondos de pensiones en instrumentos emitidos o garantizados por una misma entidad. En cuanto al límite establecido como un porcentaje de los activos o del patrimonio del emisor, se trata de evitar que el fondo de pensiones adquiera un peso significativo en las decisiones del emisor. Por ejemplo, en el caso de una sociedad anónima se trata de impedir que un fondo de pensiones se transforme en controlador de la sociedad.

Además, existen distintos límites por emisor dependiendo del sector económico que se trate, distinguiéndose el sector financiero (bancos y empresas de *leasing*), el sector externo, los fondos de inversión y fondos mutuos, el Estado y las empresas. A su vez, en cada uno de estos sectores existen límites distintos según el tipo de instrumento que se trate.

- Para emisores relacionados con la administradora: los recursos de los fondos de pensiones no pueden ser invertidos directa o indirectamente en títulos emitidos o garantizados por la administradora del fondo respectivo, ni tampoco en instrumentos que sean emitidos o garantizados por personas relacionadas a esa administradora.

IV. Consideraciones finales

Los sistemas de pensiones tienen como propósito proveer de ingresos para suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida. En particular, han de proveer ingresos en casos de vejez, invalidez y sobrevivencia a la muerte del principal receptor de ingreso. Son tanto instrumentos de ahorro, como de aseguramiento y transferencias. Se guían por principios de la seguridad social que buscan que todas las personas accedan a sus beneficios independientemente de su capacidad de contribuir con primas o cotizaciones al financiamiento del sistema.

En tal sentido, el sistema está sujeto a vulnerabilidades que pueden afectar su éxito en el logro tanto de una cobertura universal como de su sostenibilidad financiera. Sus diseños apuntan a crear una institucionalidad capaz de crear las condiciones para mitigar esos riesgos y las vulnerabilidades que condicionan sus resultados. Tales desarrollos institucionales se insertan en las cuatro dimensiones descritas al inicio de este documento. De los casos abordados destacan los siguientes aspectos:

- Bajo una primera dimensión jurídico-normativa, es interesante observar que un marco normativo tan particular como el chileno, que propicia la propiedad de la cotización y la libertad de elección, no ha generado leyes ni reglamentos lo suficientemente exhaustivos como para consolidar y garantizar de manera efectiva los principios y compromisos presentes a nivel constitucional. Al final, converge con igual fuerza hacia la articulación del sistema de pensiones en torno a tres pilares (contributivo, no contributivo y semi-contributivo) con el fin de satisfacer la titularidad de derechos en casos de vejez, invalidez y muerte mediante un sistema que combina diferentes modalidades de vincular los derechos con las obligaciones.
- Bajo una dimensión organizacional, la experiencia chilena ilustra que el intento de buscar soluciones extremas ha fracasado. La selección de situaciones excluyentes de financiamiento, gestión financiera, vínculos entre aportes y beneficios, carácter público o privado de la administración y carácter universal o focalizado del asistencialismo, han debido revertirse. Al final de cuentas, el rápido envejecimiento poblacional debido a la fuerza de las tendencias demográficas y la debilidad de la inclusión social a través del mercado laboral generan dilemas y cambios en el contexto en que operan los sistemas, a los que no responde ningún paradigma excluyente. Los desarrollos institucionales han debido adaptarse a la naturaleza heterogénea y cambiante de estos contextos, dando pie a la articulación entre diferentes ministerios.

- Bajo la dimensión operativa e instrumental, la experiencia chilena ilustra que no existe un solo instrumento para lograr el objetivo de asegurar una vejez digna a todas las personas. Por el contrario, la fuerte evidencia de la baja densidad de cotizaciones a lo largo del ciclo de vida activa de los afiliados activos, junto con la baja rentabilidad asociada tanto al crecimiento de la masa laboral como a los retornos de los activos financieros, genera la necesidad de nuevos instrumentos para hacer frente a permanentes desequilibrios entre obligaciones y derechos. Los países debaten aun sobre la necesaria incorporación de instrumentos que combinen criterios de eficiencia y de equidad para dar cuenta de estos factores. El desarrollo de mecanismos efectivos de gestión democrática, con alto grado de transparencia en las cuentas públicas, rendición de cuentas en cuanto al manejo de los recursos, toma de decisiones y participación de la sociedad civil en la elaboración de las propuestas de reforma, constituyen una parte fundamental de la implementación técnico-organizacional para lograr eficacia y equidad en los sistemas.
- En la dimensión fiscal, la evidencia de un rápido envejecimiento de la población con un mercado de trabajo débil en términos de inclusión social, indica que es necesario repensar los mecanismos instituidos de solidaridad con miras a la protección social. El mercado de trabajo no ha demostrado una capacidad incluyente en términos de generación de trabajo decente ni de niveles suficientes de contribución. Junto con promover políticas que generen más y mejores empleos, no cabe esperar que a corto o mediano plazo el empleo sea suficiente como mecanismo de protección de la mayoría de la población frente a riesgos relacionados con el envejecimiento. Esto está obligando a todos los países, y más allá de la singularidad de su sistema el de Chile no es una excepción, a replantearse la protección social en el marco de una solidaridad integral donde se combinen mecanismos contributivos y no contributivos. Esto hace necesaria la concertación entre un pacto fiscal y un nuevo pacto social que tengan a los derechos sociales como horizonte normativo, y a las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar. En otras palabras, se requiere conciliar los imperativos éticos que sirven de marco a un contrato centrado en derechos sociales con las restricciones financieras de cada contexto. Asimismo, a efectos de ampliar la cobertura y elevar la calidad de los servicios, en especial para los sectores de menores recursos, es importante realzar la eficiencia en el uso de los recursos (CEPAL, 2006).

Como lo afirma la CEPAL (2015), en sociedades heterogéneas y desiguales como las latinoamericanas no hay modelos únicos deseables. En materia de pensiones tanto el sistema de capitalización individual (incluido su pilar solidario) de la experiencia chilena como el de otros países de la región enfrentan desafíos comunes. Estos dicen relación con el rápido envejecimiento debido a los cambios demográficos, las bajas densidades de cotizaciones provocadas por la precariedad y vulnerabilidad estructural del empleo, las bajas rentabilidades asociadas a los fondos de pensiones, las políticas coyunturales para lidiar con las oscilaciones del ciclo macroeconómico y la necesidad de jerarquizar prioridades ante la frágil sostenibilidad fiscal en el largo plazo, entre otros.

Ante la pregunta de cómo garantizar un acceso asequible a una vejez digna a toda persona independientemente de su capacidad de ahorro, los países deberán continuar buscando combinaciones de las siguientes vías:

- La articulación responsable del financiamiento contributivo y no contributivo.
- La organización de subsidios cruzados implícitos o explícitos desde personas y/o agentes económicos con alta capacidad de ahorro hacia las personas de baja capacidad de ahorro.
- La definición de beneficios dignos en respuesta a los derechos que surgen por la condición de ciudadano y/o de haber contribuido financieramente al sistema.
- Los ajustes paramétricos implícitos o explícitos para conciliar la sostenibilidad financiera, con la suficiencia de los beneficios y los cambios demográficos y en el mercado de trabajo.
- Las políticas para mejorar la capacidad de inclusión del mercado laboral.

- La delimitación de la propiedad y destino de los fondos de pensiones si los hubiere. La regulación prudencial para el resguardo de la rentabilidad de dichos fondos en los mercados financieros.

Los sistemas de pensiones operan en contextos específicos que, en el caso de América Latina, se caracterizan por la heterogeneidad de las condiciones laborales de sus trabajadores y de la vulnerabilidad en que se desenvuelven sus familias. De ahí que aquellos sistemas que basan exclusivamente su financiamiento en fuentes contributivas y en la titularización de los derechos previsionales con esquemas de contribuciones definidas, reproducen en la tercera edad las implicaciones de las precariedades de las etapas formativas y productivas de los afiliados. Diferente es el caso de aquellos sistemas que emplean una mayor cuota del financiamiento para implementar subsidios cruzados entre sus afiliados y beneficiarios, logrando que todos accedan a un piso mínimo de dignidad en la vejez, pero poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema.

Los sistemas de seguridad social en materia previsional deben lidiar con las causas que reproducen en la vejez la desigualdad que nuestras sociedades muestran durante todas las etapas del ciclo de vida. Este documento se centró en los desarrollos institucionales necesarios para conciliar la sostenibilidad financiera de un sistema de pensiones a lo largo de generaciones, con aquella cuota de solidaridad para ir en apoyo de quienes experimentaron condiciones precarias en las etapas previas del ciclo de vida y fueron excluidos de los beneficios del crecimiento. La detallada revisión de la experiencia de Chile destaca las limitaciones que para esta tarea tienen los marcos normativos explícitos en su constitución y los valores culturales de sus ciudadanos para el logro de este objetivo. Independientemente de ello, la tarea es urgente ante el inminente y rápido proceso de envejecimiento de la población.

Para avanzar en los principios de la seguridad social, en la región hemos de ver cada vez mayores esfuerzos por: i) combinar fuentes de financiamiento; ii) gestionar ese financiamiento con mecanismos de reparto y de capitalización; iii) establecer pisos mínimos de beneficios definidos e incentivos por mayores esfuerzos individuales de ahorro, y iv) desarrollar asociaciones público-privadas para la administración del sistema con fines de conciliar sostenibilidad y solidaridad. En definitiva, se requiere de una política de Estado que asegure, mediante la articulación del componente de pensiones con otras medidas de protección social, una vejez digna para todos.

El sistema chileno basado exclusivamente en un pilar contributivo de capitalización en cuentas de ahorro individuales y una limitada red de subsidios en un pilar solidario, no ha podido dar cuenta de las fragilidades derivadas de la realidad de su mercado de trabajo y de la desigualdad. Es posible que en el futuro cercano se vean amplios debates y reformas a lo largo de los cuatro puntos señalados en el párrafo anterior. Ello permitirá ir superando la baja suficiencia de los beneficios con que el sistema ha ampliado su cobertura, donde el 79% obtiene pensiones por debajo del salario mínimo (350 USD) y 44% bajo la línea de la pobreza (127,3 USD).

Bibliografía

- Análisis de Seguridad Social, 2009. Asociación de Auditores Fiscales de Receita Federal del Brasil y Fundación ANFIP de Estudios de Seguridad Social, 2010. SPS/MPS.
- Arenas de Mesa, A. (2006) “Gasto público y pensiones: el caso chileno”, XVIII Seminario Regional de Política Fiscal, ILPES- CEPAL [en línea] <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/23680/Alberto%20Arenas.ppt.pdf>.
- _____ (1999) “Efectos fiscales del sistema de pensiones de Chile: proyección del déficit previsional 1999-2037”, presentado en Seminario Responsabilidades Fiscales de los Sistemas de Pensiones, Ministerio de Hacienda – CEPAL.
- Arenas de Mesa, A- y M. Marcel (1999), “Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The case of the minimum pension”, presentado en el Segundo Foro Regional APEC, sobre fondos de pensiones. Chile; Período 1999-2000, información DIPRES; Período 1999-2010.
- BM (Banco Mundial) (1994), *Averting the Old-Age Crisis* (Oxford, Oxford University Press) [en línea] <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1994/09/698030/averting-old-age-crisis-policies-protect-old-promote-growth>.
- Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices* (Oxford, Oxford University Press).
- Berstein, S., G. Larrain y F. Pino (2005), “Datos y perspectivas de la cobertura en la reforma de pensiones de Chile”, Superintendencia de AFP de Chile. Presentación realizada en Santa Fe de Bogotá, Colombia, noviembre, 2005
- 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, International Labour Office [en línea] https://www.researchgate.net/publication/242415605_RESTRICTIONS_PROBLEMS_AND_DILEMMAS_OF_SOCIAL_PROVISION_IN_LATIN_AMERICA_FACING_CHALLENGES_FROM_AGING_AND_INCOME_INEQUALITY.
- Bertranou, F. y F. 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 (borrador no editado) [en línea] http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubCSI-145_esp.pdf.
- Calvo, E., F. Bertranou y E. Bertranou (2010), “Are Old-age Pension System Reforms Moving Away from Individual Retirement Accounts in Latin America?”, *Journal of Social Policy*, 39/2 [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_11376.pdf.

- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2015), Estimaciones y proyecciones demográficas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), documento de la I Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Lima 2 a 4 de noviembre de 2015, Santiago de Chile [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39100-desarrollo-social-inclusivo-nueva-generacion-politicas-superar-la-pobreza>.
- _____ (2013), “Hitos discursivos sobre protección social en América Latina y mapeo de la cobertura de los sistemas de salud y pensiones: una sinopsis”, *Panorama Social de América Latina 2013* (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35904/1/S2013868_es.pdf.
- _____ (2012), *Panorama Social de América Latina 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2011>.
- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2806-la-proteccion-social-cara-al-futuro-acceso-financiamiento-solidaridad>.
- Chile, (2008), Ley N° 20.255 que establece reforma previsional.
- _____ (1980), Decreto Ley N° 3.500 que establece nuevo sistema de pensiones.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), *Informe final*, Chile [en línea] <http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/GetInforme> y <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras-informes-comisiones/InformePensiones.pdf>.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile* [en línea] <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/documentos-interes-general/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf>.
- Consejo Consultivo Previsional del Gobierno de Chile, Informes anuales 2009 a 2014 [en línea] <http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/informes.php>.
- Costa Rica (s/f), Superintendencia General de Pensiones (SUPEN) [en línea] <http://www.supen.fi.cr/>.
- DIPRES (Dirección de Presupuesto) (2007), Informe Trimestral, marzo de 2007, Chile, [en línea] http://www.dipres.gob.cl/572/articles-21683_doc_pdf.pdf.
- ESWR (European Social Watch Report) (2010), European Social Watch Report 2010 Time for Action -- Responding to Poverty, Social Exclusion and Inequality in Europe and Beyond [en línea] <http://www.socialwatch.eu/wcm/home.html>
- FIAP (Federación Internacional de Administradores de Fondos de Pensiones) (2016), *Los sistemas de pensiones multipilares: invirtiendo en el futuro*. Montevideo: FIAP/ CIEDESS.
- _____ (2011), *Informe Semestral N° 31*, Jun, Santiago de Chile [en línea] http://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/01/informe_semestral_n_31-1.pdf
- Filgueira, F. y otros (2006), “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, C. G. Molina (ed.), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina* México, D.F., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Editorial Planeta [en línea] <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/2220408.pdf>.
- Fultz, E. (2012), “The Retrenchment of Second-Tier Pensions in Hungary and Poland: A Precautionary Tale”, *International Social Security Review*, N° 65/3 [en línea] <https://www.researchgate.net/publication/256023339>.
- Held, Gunther (1994) ¿Liberalización o desarrollo financiero? Revista de la CEPAL, No. 54, Santiago de Chile
- Hohnerlein, E. M. (2013), “Pension Re-reform in Argentina”, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)*, No. 3/2012, pp. 213-234.
- Maldonado, C. y A.Palma (2014), El caso de la reforma previsional chilena 2005-2008, *serie Políticas sociales* N° 183 (LC/L.3665), Santiago, Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6201/1/LCL3665_es.pdf.
- Mesa-Lago, C., 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, Comisión

- Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5126/1/S043152_es.pdf.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Pensions Outlook 2012 Media Brief [en línea] <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/50560110.pdf>.
- Peña, M. (2012), Instrumento técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias [en línea] <http://www.previsionsocial.gob.cl/cu/wp-content/archivo/2012-01-09-Acta-Ord-32-Adjunto-Instrumento-Tecnico-Focalizacion-SPS-MPena.pdf>.
- Rivera, E. (2014), “La reforma previsional de 2008 en Chile. Un análisis desde la política pública”, en Hopenhayn, M. y otros (eds.) Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa, serie Seminarios y conferencias N° 76 (LC/L.3820), Santiago, Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36738/1/S2014171_es.pdf.
- Rofman, R. y M. L. Oliveri (2011), La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores, Banco Mundial [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/CoberturaPrevisionalLAC.pdf>.
- Schmidt-Hebbel, K. (1995), La reforma pensional colombiana: efectos fiscales y macroeconómicos, Bolsa de Bogotá - Asofondos, Colombia.
- Social Security Administration (2015), International Update, May 2015 [en línea] https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2015-05/index.html.
- _____. (2014), International Update, February 2014 [en línea] https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2014-02/2014-02.pdf.
- _____. (2013), International Update, June 2013 [en línea] https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2013-06/index.html.
- _____. (2011), International Update, March 2011 [en línea] https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2011-03/
- Sojo, A. (2007), “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”, *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P-C), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/11173-la-trayectoria-vinculo-politicas-selectivas-la-pobreza-politicas-sectoriales>.
- _____. (1990), “Naturaleza y selectividad de la política social”, *Revista de la CEPAL*, N° 41, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/11784>.
- Subsecretaría de Previsión Social (2016), Informes de sesiones Comité de Ministros sobre el Sistema de Pensiones [en línea] <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/biblioteca/comite-ministros-sistema-pensiones/>.
- Subsecretaría de Previsión Social (2013), *Propuestas para mejorar pensiones de vejez* [en línea] http://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/presentaciones_audiencias/PROPUESTA%20PARA%20MEJORAR%20PENSIONES%20DE%20VEJEZ%20%20BLANCO.PDF.
- _____. (2012), Tercer Informe Consejo Consultivo Previsional, agosto 2011, Chile, diciembre [en línea] <http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/informes/informe-ccp-2012.pdf>.
- _____. (2011), Tercer Informe Consejo Consultivo Previsional, agosto 2011 y diciembre 2012 [en línea] <http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/informes/informe-ccp-2012.pdf>.
- _____. (2010), Consejo Consultivo Previsional, Informe anual 2009 [en línea] www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/informes/informe-ccp-2009.pdf.
- UNDP (United Nations Programme for Development) (2011), *Human Development Report 2011, Sustainability and Equity: A Better future for All* (New York, Palgrave Macmillan) [en línea] http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/271/hdr_2011_en_complete.pdf.
- Uthoff, A. (2011), “Reforma al sistema de pensiones chileno”, serie *Financiamiento para el desarrollo* N° 240 (LC/L.3422), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5221/1/S1100849_es.pdf.
- von Gersdorff, H. (1997), "Pension Reform in Bolivia", Policy Research Working Paper 1832. Washington, D.C.: The World Bank.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Políticas Sociales****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

221. Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina, Andras Uthoff (LC/L.4282), 2016.
220. Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú, Marta Rangel (LC/L.4275), 2016.
219. Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe, Varinia Tromben (LC/L.4245), 2016.
218. Regulación del mercado de trabajo y protección social en países de América Latina, Mario D. Velásquez Pinto (LC/L.4244), 2016.
217. Ciudades e infancia: juego, participación y derechos culturales en Rosario (Argentina), Cristina Bloj (LC/L.4000), 2014.
216. Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina, Fernando Filgueira, Ernesto Espínola (LC/L.3934), 2014.
215. Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay, Cecilia Russel, Denise Courtoisie y Magdalena Marsiglia (LC/L.3927), 2014.
214. Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado en cinco países latinoamericanos, Claudia Giacometti y Laura Pautassi (LC/L.3928), 2014.
213. Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras: avances y desafíos, Juliana Martínez Franzoni (LC/L.3921), 2014.
212. Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití, Nathalie Lamaute-Brisson (LC/L.3919), 2014.
211. El sistema de pensiones contributivo chileno como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social, Ana Sojo (LC/L.3901), 2014.
210. Derechos de la infancia en la era de internet: América Latina y las nuevas tecnologías, María Isabel Pavez (LC/L.3894), 2014.
209. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de *Bolsa Familia* en Brasil, Luis Hernán Vargass Faulbaum (LC/L.3884), 2014.
208. La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú, Juan Carlos Gómez Sabañi, Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán (LC/L.3882), 2014.
207. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia, Silvia Gascón, Nélida Redondo (LC/L.3875), 2014.
206. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos, Danilo Miranda Baires (LC/L.3867), 2014.
205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco (LC/L. 3846), 2014.

POLÍTICAS
SOCIALES

221

POLÍTICAS
SOCIALES

POLÍTICAS SOCIALES

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org