

financiamiento del desarrollo

Reforma al sistema de pensiones chileno

Andras Uthoff



NACIONES UNIDAS

CEPAL



financiamiento del desarrollo

R

eforma al sistema de pensiones chileno

Andras Uthoff



NACIONES UNIDAS



Sección de Estudios del Desarrollo

Santiago, noviembre de 2011



Asdi

Este documento fue preparado por Andras Uthoff, consultor de la Sección de Estudios del Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto "Social protection and social inclusión in Latin America and the Caribbean" (SWE/09/001), ejecutado por la CEPAL con el apoyo financiero del Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI).

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 1564-4197

LC/L.3422

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. El debate internacional de la seguridad social	7
A. La ola de reformas lideradas por el Banco Mundial.....	9
II. El caso de Chile	11
A. La reforma de 1981	11
B. Evaluación de 2006 y reforma de 2008	14
C. La reforma de 2008	15
D. Análisis y conclusiones de la evolución del sistema de pensiones chileno.....	18
III. El rol de las finanzas públicas en los sistemas de pensiones	19
A. Ahorro en cuentas individuales y financiamiento público	19
B. La lógica del financiamiento público dentro del sistema contributivo.....	22
1. Los beneficios de vejez	24
2. Los beneficios de invalidez	25
3. Nueva institucionalidad	25
C. Efectos fiscales y responsabilidad fiscal	29
1. Fondo de Reserva de Pensiones (FRP).....	29
2. Modelo actuarial.....	30
3. Sistema de Información de Datos Previsionales (SIDP) ..	31
IV. Conclusiones	33
Bibliografía	35

Anexos	39
Anexo 1 Cuadros.....	40
Anexo 2 Siglas.....	49
Serie Financiamiento del desarrollo: números publicados	50

Índice de cuadros

CUADRO 1	ALCANCE DE LOS REGÍMENES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL EN AMÉRICA LATINA.....	14
CUADRO 2	PORCENTAJE DEL GASTO FISCAL EN LOS BENEFICIOS DEL SPS (PBS Y APS) CON RESPECTO AL GASTO FISCAL EN OTROS ÍTEMS, 2010	17
CUADRO 3	PROVISIÓN Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS DE CHILE	21
CUADRO A.1	DESCRIPCIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIO, SEGÚN LA LEY N° 20.255	40
CUADRO A.2	GASTO EFECTIVO PROYECTADO SEGÚN BENEFICIO PREVISIONAL.....	48

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	CHILE: DÉFICIT PREVISIONAL CIVIL SEGÚN COMPONENTES, 1980-2010	13
GRÁFICO 2	PORCENTAJE DEL TOTAL DE PERSONAS QUE SE BENEFICIA DEL SISTEMA DE AFP	15
GRÁFICO 3	DÉFICIT PREVISIONAL DEL SISTEMA DE PENSIONES	17
GRÁFICO 4	BENEFICIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS.....	23
GRÁFICO 5	LA LÓGICA DE LA REFORMA DEL SISTEMA.....	24
GRÁFICO 6	BENEFICIOS DE VEJEZ.....	25
GRÁFICO 7	BENEFICIOS DE INVALIDEZ	26
GRÁFICO 8	MARCO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PENSIONES LEY 20.255 (2008)	27

Introducción

Las reformas previsionales chilenas de 1981 (DL 3500) y 2008 (DL 20255) no sólo significaron un gran cambio de paradigma previsional, sino también un importante esfuerzo de la política y las finanzas públicas (CEPAL; 1998 y 2006). Este ha sido un tema ignorado en el debate de la experiencia chilena, y en particular en la difusión que durante los años 90 hicieron de sus resultados los organismos internacionales, al recomendar en sus programas de ajustes estructurales avanzar en reformas similares.

Para comprender el papel de las políticas y finanzas públicas en la evolución del sistema previsional chileno es necesario destacar tres aspectos. El primero, que es histórico, se refiere a la evaluación que sobre elementos de la reforma chilena se ha hecho en el debate internacional sobre el cumplimiento de los objetivos y principios que orientan a la seguridad social y los sistemas de pensiones. El segundo aquel entre 1981 y la actualidad, sobre la magnitud del esfuerzo fiscal que ha significado en la experiencia chilena realizar la reforma de su sistema de pensiones. El tercero respecto al rol que en el diseño de la reforma chilena han jugado la política y finanzas públicas para asegurar que los vínculos con el resto de la economía y con las instituciones involucradas sean los apropiados.

En conformidad con lo anterior este trabajo se organiza en tres partes además de esta introducción. La que sigue para sintetizar el debate acerca de la seguridad social en el mundo y su relevancia para América Latina. Se destaca la dificultad por cumplir con el horizonte normativo de la seguridad social, cuando los sistemas deben diseñarse para ser aplicados en contextos de profundas desigualdades y enormes restricciones presupuestarias tanto al nivel de las familias como del Estado. La poca consideración de esta realidad caracterizó la política de préstamos operativos del Banco Mundial durante los años noventa, bajo la cual se

promovieron reformas estructurales en la región, basadas en la experiencia chilena. La siguiente sección para conocer detalles no siempre resaltados del papel y magnitud de las finanzas públicas en la experiencia chilena: (i) en 1981, cuando Chile debió financiar el costo que se producía por la decisión política de transitar desde un sistema de beneficios definidos financiado por el mecanismo de reparto a uno de contribuciones definidas financiado por el mecanismo de la capitalización individual; y (ii) a partir de 2006, cuando se toma conciencia de la necesidad de abordar el tema de cobertura del sistema entonces vigente, y se establece en 2008 un nuevo esfuerzo de finanzas públicas para la operación del actual Sistema de Pensiones Solidarias. En la última sección se precisan tres roles fundamentales de las finanzas públicas en la experiencia de reforma chilena: (i) que el particular diseño de financiamiento del sistema no comprometa la estabilidad macroeconómica; (ii) que no obstante lo anterior existan reglas claras para asegurar la estabilidad del financiamiento del sistema de pensiones; y (iii) que las finanzas públicas garanticen el desarrollo institucional para el funcionamiento apropiado del sistema. En las conclusiones derivamos algunas lecciones de la experiencia chilena para el resto del mundo y, en particular para América Latina.

I. El debate internacional de la seguridad social

Los sistemas originales de reparto que se establecieron en América Latina desde la década de 1920 en adelante tenían una importante influencia europea (Mesa Lago, 2004). Esta se caracterizaba por modelos de tipo Bismarckiano que asumían una sociedad donde la mayoría de los trabajadores acceden a empleos estables y viven en hogares conformados por familias extendidas lideradas por un único jefe hombre que además era el perceptor principal de ingresos. Como consecuencia, en materia de seguridad social, todos los miembros del hogar quedaban protegidos si el jefe de hogar lo estaba. En efecto, dada la naturaleza estable de sus empleos y de las estructuras familiares, un sistema contributivo garantizaba la estabilidad de la protección del jefe de hogar y sus familias. En materia de financiamiento del sistema, bastaba establecer un impuesto específico a la nómina salarial, y determinar los beneficios en forma actuarialmente justa para un seguro colectivo.

Este modelo fue adoptado en los diferentes países de América Latina en cuatro ondas: Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay durante la década de 1920; Bolivia y Ecuador en la de 1930; Venezuela, Panamá, Costa Rica, México, Colombia y Paraguay en la de 1940; y El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y República Dominicana más tardíamente. A pesar de estos avances, su aplicación en América Latina falló debido a lo limitado del alcance de su cobertura; lejos de una cobertura universal a los trabajadores y sus familias. Los modelos exclusivamente contributivos han sido criticados por la literatura especializada en América Latina debido a: (i) su baja y segmentada cobertura; (ii) la insuficiente y mala calidad de sus prestaciones; y (iii) su creciente dependencia de recursos del Estado (CEPAL, 2006, Banco

Mundial - World Bank - 2009). Estos resultados se explican por los rasgos propios de las sociedades latinoamericanas, caracterizadas por mercados de trabajo que ofrecen pocos empleos estables y muestran altos niveles de subempleo y pobreza, todo lo cual incide en una baja base contributiva a partir de la cual financiar la protección social. Adicionalmente no todas las familias son extendidas y estables, con un rango de familias que incluyen aquellas lideradas por mujeres madres solteras, por hogares con más de un receptor de ingreso y allegados, todo lo cual impone desafíos a la forma como los sistemas de seguridad social deben ser diseñados y financiados.

Pero esto no es exclusivo de América Latina. Fue en Estados Unidos a mediados de la década de 1930 que el desafío a la protección social como resultado de los altos niveles de incidencia de la pobreza, subempleo y la presencia de diversas estructuras familiares condujo a la necesidad de explicitar la idea de una seguridad social con financiamiento no contributivo. El propósito era incrementar la cobertura del sistema y proteger a los trabajadores y sus familias contra riesgos, en particular en situaciones de pobreza. Se utilizaron entonces transferencias del gobierno así como otros esquemas de solidaridad interna. El alivio de la pobreza fue incorporado como un objetivo de la seguridad social en Inglaterra por Beveridge a mediados de la década de 1940. De hecho, en su Declaración de Filadelfia (1944) la Organización Internacional de Trabajo reconoció el concepto de seguridad social e hizo un llamado a sus países miembros a expandir su cobertura e integrar su diseño en las políticas económicas y sociales, lo que luego se ratificó en la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948, donde todos los seres humanos fueron proclamados con derechos en seguridad social.

Las dificultades por alcanzar estos objetivos y normas acordados internacionalmente han probado ser duras en América Latina. En gran medida por cuanto las autoridades necesitan alcanzarlas en un contexto de alta desigualdad y fuertes restricciones presupuestarias (CEPAL, 2006, World Bank 2009¹). Aun cuando se introdujeron reformas paramétricas para mejorar la solvencia de los sistemas contributivos de reparto (por ejemplo, en el caso de los sistemas de pensiones, mediante aumentos en las tasas de contribución, reducciones en las tasas de reemplazo y/o aumentos en la edad de jubilación), no fue sino hasta mediados de la década de 1990 que una serie de reformas estructurales gatillaron un conjunto de cambios claves en las reglas de beneficios (desde reglas de beneficios definidos a reglas de contribuciones definidas); en los mecanismos de financiamiento (desde el reparto colectivo a la capitalización en cuentas individuales); y en el papel del Estado (desde financiador, administrador y proveedor, a regulador). Reformas más recientes se han propuesto integrar en un solo sistema los esquemas contributivos y no contributivos con el objetivo de aumentar la cobertura y diseñar los incentivos apropiados. No obstante se observan dos experiencias divergentes en estos esfuerzos: la chilena de 2008 que mantiene el régimen de cuentas de ahorro individuales e incorpora un pilar solidario, como se explicara más adelante, y la argentina de 2010, que revierte la reforma anterior y elimina el régimen de cuentas de ahorro individuales y vuelve a un sistema de reparto.

En los hechos, el financiamiento no-contributivo ha pasado a ser un aspecto esencial de los sistemas de seguridad social y de sus operaciones. En este contexto, el financiamiento y las políticas públicas se espera que contribuyan a desarrollar tres roles: (i) asegurar el vínculo del diseño y operación del sistema con las exigencias de la estabilidad macroeconómica mediante el seguimiento y respeto de las reglas de estabilidad fiscal; (ii) asegurar la estabilidad del financiamiento de la seguridad mediante la creación de fondos de reserva y de reglas de comportamiento frente a los ciclos económicos (y de su impacto sobre el mercado de trabajo) y demográficos (y de su impacto sobre el envejecimiento y el bono demográfico); y (iii) promover los desarrollos institucionales apropiados (Arenas de Mesa et al., 2003).

Son estos los aspectos que han incentivado a los organismos internacionales dedicados a los temas del desarrollo económico y la estabilidad financiera internacional a incluir a las reformas a los sistemas de seguridad social en sus recomendaciones de políticas de ajuste y estabilización en América Latina.

¹ Se estima que en promedio, para América Latina el sector informal representa aproximadamente a la mitad de los ocupados, el gasto público social alcanza menos del 20 por ciento del PIB y sus índices de Gini son los peores del mundo.

A. La ola de reformas lideradas por el Banco Mundial

En este debate el Banco Mundial ha jugado papeles muy controvertidos, particularmente en lo que se refiere a reformas de los sistemas de pensiones en América Latina, siguiendo las opciones que hizo en su publicación *Attacking Poverty* (World Bank, 2001) que es el único documento aprobado por su Consejo y que se deriva de otros informes influyentes y por ende de importancia; en particular, la publicación anterior del Banco *Averting the Old Age Crisis* (World Bank, 1994). Es así como, en el área de protección del ingreso durante la vejez el Banco recomienda establecer un sistema de pensiones multipilar flexible, que consiste en tres pilares con diferentes formas de apoyo al ingreso, mientras las condiciones apropiadas prevalezcan. El primero es un pilar no contributivo, administrado por el Estado; el segundo es un pilar de capitalización de ahorro individual obligatorio; y el tercer pilar es un plan voluntario de capitalización individual. También recomienda la provisión de ingresos complementarios para los trabajadores no cubiertos y los pobres.

El Banco ha reconocido que los desequilibrios fiscales fueron la principal causa para que los países realizaran reformas a sus sistemas de pensiones. Sin embargo, también asume su error al no proveer una orientación más adecuada a las necesidades de cada país en el desarrollo de cada proyecto de reforma, luego de asignar 5.400 millones de dólares para préstamos vinculados a estas reformas². Las principales debilidades identificadas fueron la falta de un perfil detallado de las condiciones de vida de los adultos mayores, el diseño adecuado de las pensiones de sobrevivencia e invalidez, los aspectos políticos de las reformas, y una subestimación del papel clave que juegan el crecimiento de la cobertura y la ausencia de énfasis en la importancia de mejorar la administración de los sistemas públicos existentes.

Las operaciones de préstamos del Banco Mundial mostraron un sesgo en América Latina, al apoyar el desarrollo sistemas de pensiones multi-pilares antes que reformar los sistemas de administración pública existentes. El Banco autorizó diversas formas de implementar las transiciones desde sistemas de reparto a sistemas de capitalización, ya sea promoviendo la total sustitución de uno por el otro (casos de Chile, El Salvador, República Dominicana, México y Bolivia), desarrollando dos pilares complementarios (Argentina y Uruguay) o dos pilares competitivos entre sí (Colombia y Perú).

La ola de reformas lideradas por el Banco Mundial le asignó mayor prioridad a objetivos adicionales, como una mayor capacidad de elección por parte de los trabajadores, el impulso al crecimiento económico debido al mayor ahorro y el fomento al desarrollo de los mercados de capitales, a la vez que subestimada los objetivos esenciales de una reforma de pensiones, vale decir, el alivio de la pobreza en la vejez y la suavización del consumo a lo largo del ciclo de vida fueron. Antes que centrarse en sus objetivos esenciales, no sorprendió en ese entonces que el debate que acompañó a los procesos de reformas girara en torno a tres precondiciones macroeconómicas fundamentales: la sustentabilidad de las políticas macroeconómicas, un sector financiero sólido y una capacidad de implementación suficiente. En términos de los principios que deben guiar la seguridad social, el debate enfatizó la eficiencia del sistema, en desmedro de la universalidad y solidaridad con que se deben abordar los temas de cobertura y financiamiento. Al mismo tiempo, ignoró la necesidad fundamental de América Latina de formular políticas para proteger a los adultos mayores más vulnerables y hacerse cargo de la protección social de la amplia mayoría que trabaja en el sector informal. Estos grupos, en la práctica, terminan sin poder acceder a los nuevos sistemas diseñados, o bien sin poder cumplir con las exigencias de éstos.

Consecuentemente, los gobiernos que reformaron sus sistemas en estos términos colocaron demasiada atención en los objetivos secundarios y se olvidaron de los resultados básicos con que se mide un sistema de pensiones. Los resultados en la región mostraron desde el inicio enormes problemas que se manifestaron en tres aspectos que no pueden minimizarse: (i) crecientes brechas entre el número de afiliados y el número de contribuyentes a los pilares de capitalización (AIOS, varios años, y CEPAL, 2006) (Véase sección II.B.), (ii) dificultades para financiar los costos fiscales de la transición (CEPAL,

² América Latina fue la región que más recursos recibió, de acuerdo al documento *Building an Effective and Inclusive Social Protection System in Latin America: Diagnosis and Policy Directions* (World Bank, 2009).

1998, y Bravo y Uthoff, 1999), y (iii) serios problemas de conflictos de interés y de gobernabilidad que requirieron de desarrollos institucionales y regulatorios en torno a los pilares de capitalización (Gobierno de Chile, 2006). Además de fallar en el logro de incrementar la cobertura de los sistemas de pensiones en la mayoría de los países que implementaron este tipo de reforma, y en contraste con los objetivos establecidos en las reformas, existe poca evidencia de que los esquemas privados de pensiones hayan tenido éxito en aumentar el ahorro nacional o en el desarrollo de los mercados de capitales (Barr y Diamond, 2009). En definitiva, las precondiciones para implementar con éxito tales sistemas en América Latina jamás se dieron y los países se encuentran ante el desafío de revisar sus reformas. En este sentido se observan situaciones extremas, como el caso de Chile, que ha incorporado un pilar solidario en forma integral (Gobierno de Chile, 2006), mientras que Argentina ha optado por revertir su reforma³.

³ En noviembre de 2008, el Congreso argentino aprobó la reforma de la previsión social, eliminando el sistema de capitalización individual gestionado por administradoras privadas, para traspasarlo a un sistema único integrado, de reparto y administración pública (Ley 26.425, Buenos Aires, Argentina).

II. El caso de Chile⁴

A. La reforma de 1981

La génesis del actual Sistema de Pensiones Solidarias y su vínculo con las Finanzas Públicas se remonta a 1981, cuando las autoridades del régimen militar en Chile optaron por sustituir los regímenes públicos civiles desde Cajas que operaban mediante el sistema de reparto con primas medias escalonadas y beneficios definidos, hacia un sistema único que opera mediante la capitalización en cuentas individuales y contribuciones definidas.

Surge aquí un primer vínculo con las finanzas públicas, cuando la Junta de Gobierno opta por inclinarse a aceptar argumentos sobre eventuales presiones en las cuentas fiscales que tendrían la forma de operar de las Cajas de regímenes públicos. En particular se argumentaba que estas surgirían como resultado de la escasez de reservas técnicas ocasionada por la exposición a riesgos políticos a que históricamente había sido sometido el manejo de fondos de pensiones. Como resultado se podrían esperar dificultades para enfrentar los cambios demográficos futuros y del mercado de trabajo, lo que ya se evidenciaba por las caídas en la relación de contribuyentes a beneficiarios e importantes aumentos esperados en el futuro inmediato de la esperanza de vida de los pensionados.

Igualmente se consideraron válidos los argumentos a favor de un régimen contributivo, de capitalización en cuentas individuales, contribuciones definidas, administrada por el sector privado, regulada por

⁴ Adaptado de la contribución del autor al Informe 2010 del Consejo Consultivo Previsional del gobierno de Chile, Subsecretaría de Previsión Social.

el Estado y con dos elementos distributivos (una pensión mínima garantizada para quienes hayan cotizado más de 20 años en el sistema) y una pensión asistencial para el alivio de la pobreza en la vejez. Se esperaba que tal sistema superara los riesgos políticos al permitir que los fondos de pensiones se invirtieran en el mercado financiero bajo una competencia regulada. Igualmente abordaba los riesgos financieros, demográficos y del mercado de trabajo, permitiéndole al afiliado escoger entre empresas administradoras de sus fondos (y posteriormente entre alternativas de fondos) así como también elegir la edad de jubilación y optar por ahorrar voluntariamente más de lo legal. Al ser un solo sistema y de contribuciones definidas, se argumentaba que su portabilidad y menor tasa de cotización favorecería la movilidad laboral.

No corresponde evaluar acá todas las implicaciones de este cambio de paradigma. En este trabajo sólo se examinan las implicaciones que tal cambio tuvo sobre la relación del sistema previsional chileno con las finanzas públicas.

Un cambio de tal naturaleza debe reconocer que como mecanismo de financiamiento, la lógica del reparto es la de pagar una deuda antigua (la adquirida con los retirados por sus derechos pensionales) con una deuda nueva (la que se adquiere con los afiliados que cotizan al sistema). En cada momento del tiempo el sistema opera con una deuda implícita, igual al valor presente de los pensiones en curso de pago para quienes están retirados, más el valor presente de la cotización que los actualmente activos ya han pagado al sistema.

La decisión de terminar con un régimen de reparto requiere hacerse cargo de esa deuda. En el caso chileno la deuda implícita con que operaban las cajas de reparto fueron estimadas por el Banco Mundial⁵, y por Bravo y Uthoff (1996), y la ubicaban en alrededor de un 136% del PIB. Cambiar de paradigma tiene entonces la necesidad de fijar una estrategia de pago de esa deuda con sus acreedores⁶, la que en Chile se materializó en cuatro componentes de las Cuentas Fiscales:

- Déficit Operacional: financiamiento de la operación del antiguo sistema público de pensiones (pago de pensiones), hasta su extinción.
- Bonos de Reconocimiento: instrumento financiero que reconoce los años de cotizaciones en el antiguo sistema a los contribuyentes que se cambiaron al sistema de capitalización individual.
- Pensiones Asistenciales (PASIS): pago de pensiones no contributivas (asistenciales) a los inválidos (mayores de 18 años) y ancianos (mayores de 65 años) indigentes y/o carentes de previsión.
- Pensiones Mínimas: garantía estatal de pensiones mínimas del sistema de pensiones (AFP), que corresponde a un pasivo contingente.
- Déficit Previsional Militar: financiamiento de la operación del antiguo sistema público de pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Esta obligación no fue causada por la reforma al sistema de pensiones de 1980-81, no obstante se considera dentro de los compromisos que el Estado mantiene en el sistema de pensiones

El gráfico 1 representa los valores por concepto de estos gastos anuales expresado como porcentaje del PIB, y su evolución entre 19981 y 2010.

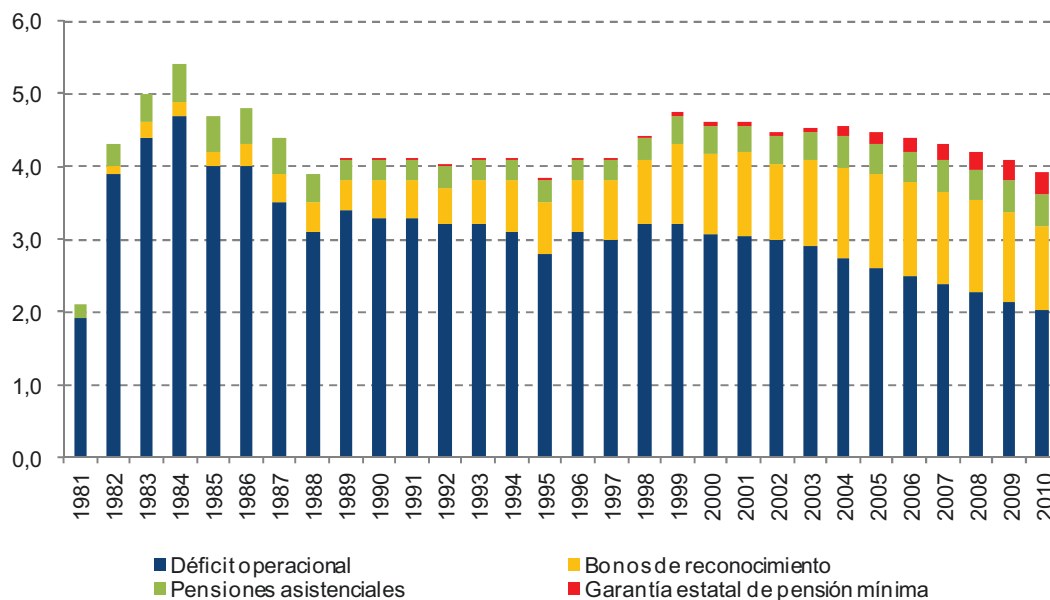
Se observa claramente que:

⁵ Arrau (1991), Bennet y Schmidt Hebbel (2001), Corbo y Schmidt Hebbel (2003).

⁶ Es interesante notar que durante los años noventa cuando, incentivados por instituciones financieras internacionales, varios países latinoamericanos y de las economías en transición de Europa del Este intentaron aplicar este cambio de paradigma, se enfrentaron con la imposibilidad de hacer frente al costo fiscal que implicaba amortizar esta deuda. Por ello surgieron rechazos al cambio, y/o modelos de reformas estructurales alternativos (modelos mixtos, paralelos y nocionales) (véase Mesa Lago, 2004; Barr y Diamond, 2010; y CEPAL, 2006).

1. El déficit previsional se expande inmediatamente después de la reforma en 1981, en más de dos puntos porcentuales del PIB. Fundamentalmente como consecuencia de un aumento del déficit operacional al no disponer de las cotizaciones de quienes se desplazaron al sistema de AFP para pagar las pensiones del sistema antiguo. Luego de alcanzar un máximo a pocos años de la reforma, el déficit operacional inicia un paulatino descenso en la medida que fallecen los beneficiarios de pensiones del sistema antiguo.

GRÁFICO 1
CHILE: DÉFICIT PREVISIONAL CIVIL SEGÚN COMPONENTES, 1980-2010
(En porcentajes)



Fuente: Período 1981-1998, Arenas de Mesa, A. y Marcel, M. (1999), "Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The case of the minimum pension". Presentado en Segundo Foro Regional APEC sobre Fondos de Pensiones, Chile. Período 1999-2000 y serie Déficit Operacional Militar, en base a información de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Período 1999 a 2010, Arenas de Mesa, A. (1999), "Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: Proyección del Déficit Previsional 1999-2037", presentado en Seminario "Responsabilidades Fiscales de los Sistemas de Pensiones", Ministerio de Hacienda-CEPAL. Serie Déficit Operacional Militar en base a información DIPRES.

2. Las pensiones asistenciales experimentan un leve aumento como resultado de la política asistencial de alivio de la pobreza en la vejez, la cual asigna un porcentaje casi estable del PIB a este propósito.
3. Los bonos de reconocimiento en cambio incrementan su valor y luego inician un descenso. Este perfil responde a una combinación entre la dinámica demográfica del grupo de mayores de 15 años que en 1981 pertenecían al sistema antiguo y que se trasladaron al nuevo, y que en el año deciden retirarse y el valor del bono que reciben.
4. Las pensiones mínimas de quienes hayan cotizado 20 años equivalentes al sistema nuevo, comienzan a aumentar 20 años después de la reforma.

B. Evaluación de 2006 y reforma de 2008

En el año 2006, transcurridos 25 años de la reforma anterior, las diferentes candidaturas presidenciales optaron por revisar en forma comprensiva los resultados de una reforma a una política pública tan costosa. En particular, la revisión se concentró en lo que la reforma habría logrado en términos de cobertura de la población, la calidad de las prestaciones y sus vínculos con el Presupuesto Fiscal (Arenas de Mesa, 2010⁷).

La preocupación por la cobertura surgió de la evidencia internacional sobre la dificultad de los sistemas reformados por dar alcance a la población total, tanto por la baja afiliación como por la dificultad de que los afiliados mantuvieran sus densidades de cotizaciones (ver Cuadro 1). Los diagnósticos para Chile, a partir de los parámetros con que funcionaba el sistema vigente, se basaron en proyecciones del número de personas que autofinanciaría sus pensiones sin necesidad de subsidios, aquellos que serían elegibles para pensiones mínimas y aquellos que no tenían garantía alguna. Los resultados aparecen en el Gráfico 2.

CUADRO 1
ALCANCE DE LOS REGÍMENES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL EN AMÉRICA LATINA

Alcance de los regímenes: Afiliados/PEA (en porcentajes)						
País	30/06/05	30/06/06	30/06/07	30/06/08	30/06/09	30/06/2010
Argentina	59,6	62,2	65,2	52,2		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	25,2	25,7	27,4	29,1	30,6	31,7
Chile	115,2	114,4	114,3	114,7	116,6	113,1
Colombia	30,1	31,8	36,3	38,5	41,0	41,7
Costa Rica	73,1	79,2	78,7	83,3	87,4	89,7
El Salvador	42,9	46,8	50,0	56,1	62,7	104,1
México	79,9	83,3	84,5	85,6	86,7	86,5
Panamá						
Perú	29,7	31,0	32,0	32,9	33,3	33,7
República Dominicana	31,6	33,9	37,4	41,2	44,7	48,2
Uruguay	43,2	44,6	46,0	49,2	53,1	57,1
Total	59,6	61,8	64,2	63,6	67,3	68,5
Proporción de afiliados que efectivamente aportan (en porcentajes)						
Argentina	38,7	39,6	40,0	37,9		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	42,2	47,1	48,0	43,9	43,8	39,3
Chile	51,9	50,7	52,8	54,3	51,4	51,7
Colombia	39,3	40,0	43,3	44,9	44,9	45,3
Costa Rica	69,8	65,1	68,4	71,0	66,4	67,5
El Salvador	40,5	38,3	36,5	34,5	29,6	28,4
México	38,5	37,4	37,9	37,1	34,1	33,0
Panamá						100,0
Perú	37,7	37,5	40,3	41,4	40,1	42,4

(continúa)

⁷ La disponibilidad de información para los diagnósticos fue liderada por la Dirección de Presupuestos y la entonces Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

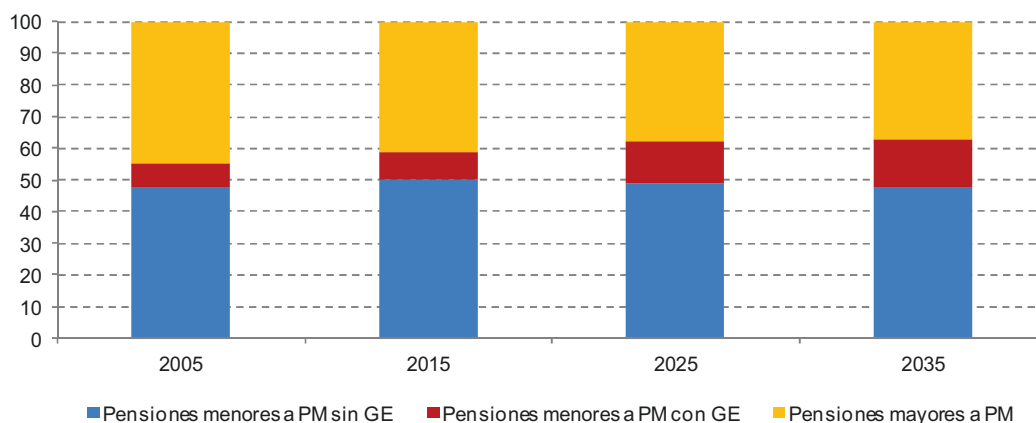
Cuadro 1 (conclusión)

Proporción de afiliados que efectivamente aportan (en porcentajes)						
República Dominicana	55,8	52,6	51,0	49,8	47,7	48,7
Uruguay	59,4	61,6	63,3	65,1	64,5	65,5
Total	41,3	40,7	41,7	41,5	39,7	39,3

Fuente: AIOS 2010, Los Regímenes de Capitalización Individual en América Latina Boletín Estadístico AIOS N° 23, junio 2010.

Se estimó entonces que luego de 25 años de un déficit previsional superior a 4,5% del PIB para cambiar el paradigma previsional en Chile, sus resultados no eran alentadores en las materias evaluadas. En efecto, en el año 2005 un 50% de la población quedaba sin garantía, un 5% alcanzaría a una pensión mínima y sólo un 45% autofinanciaría su pensión. Bajo supuestos razonables de un crecimiento de 2% anual de la pensión mínima real, de los salarios reales en 2% anual, y de la rentabilidad neta de los fondos de pensiones en 5% real anual, se proyectaba que los resultados a futuro serían peores, reduciéndose el número de personas que autofinanciaría sus pensiones, aumentando los elegibles para pensiones mínimas y también aquellos que quedaría sin garantías.

GRÁFICO 2
PORCENTAJE DEL TOTAL DE PERSONAS QUE SE BENEFICIA DEL SISTEMA DE AFP
(En porcentajes)



Fuente: Bernstein et al., 2005. Simulación basada en los siguientes supuestos de crecimiento real anual: Pensión Mínima, 2%; Salarios, 2%; Rentabilidad real de los fondos, 5%.

Sobre la base de estos resultados existió consenso en que el sistema debía perfeccionarse para dar cuenta del tema de cobertura. Un interesante ejercicio de participación ciudadana se llevó a cabo para levantar una propuesta que fuera evaluada y transformada por el ejecutivo en una Ley de Reforma (Arenas de Mesa, 2010).

C. La reforma de 2008

En lo fundamental, el proyecto se basa en la premisa política instruida a sus asesores por la entonces Presidenta de la República, Michelle Bachelet, de que el sistema de cuentas individuales no se disuelve, sino que se mejora. Esencial al propósito de papel de las finanzas públicas en el sistema, la Ley definitiva fue el reconocimiento de que el Estado habría de hacerse cargo de generar los incentivos para que una mayor cantidad de personas autofinancie su pensiones y/o de proveer pensiones solidarias para

quienes no están en condiciones de responder a los incentivos y llegaran en situación de pobreza (perteneciente al 60% más pobre) a la vejez. Adicionalmente la Ley también establece condiciones para mejorar la competencia entre las administradoras de Fondos de Pensiones (licitando a los nuevos afiliados); y crea un Comité Técnico de Inversiones para asesora al ente regulador.

Para lograr estos objetivos de mejorar la densidad de cotizaciones y subsidiar a los pobres, se opta por perfeccionar el sistema de capitalización en cuentas individuales, transformándolo en un sistema integrado de pensiones contributivas y no contributivas. Las primeras siguen la lógica anterior de acumular mediante la capitalización en cuentas individuales, pero elegibles para pensiones mínimas cualquiera sea el esfuerzo de ahorro realizado (no 20 años como antes). Las segundas para asegurar que el Estado proveerá para complementar los esfuerzos de ahorro realizados si así lo ameritan y aliviar la pobreza en la vejez.

En la práctica, y para fines de las finanzas públicas, el nuevo sistema amplía e integra las garantías explícitas del sistema previsional, llamado Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). En particular:

1. Mantiene el compromiso con las pensiones del sistema de reparto, respetando el financiamiento del Déficit operacional y de los Bonos de reconocimiento
2. Elimina la pensión asistencial y la pensión mínima fija y los cambia por una serie de beneficios garantizados para el 60% más pobre de la población mediante:
 - a) Una Pensión básica solidaria (invalidez y vejez).
 - b) Un Aporte previsional solidario (invalidez y vejez).
3. Garantiza un aporte previsional por hijo nacido vivo a las mujeres mediante un Bono por hijo nacido vivo⁸.

En lo que compete a este trabajo, el Gobierno ha iniciado a través de la DIPRES un riguroso seguimiento de los gastos asociados al nuevo sistema previsional, manteniendo las categorías de análisis anteriores y que se presentan en el cuadro Anexo 1.

Expresados como porcentaje del PIB, los mismos aparecen en el Gráfico 3. Cabe destacar que las cifras no son comparables, y por ende tampoco son empalmables con aquellas del Gráfico 1 y 3. A partir de 2002, la Dirección de Presupuestos comenzó un proceso de implementación de la contabilidad fiscal en base devengada, que tuvo como un importante hito la publicación de las Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1987-2003. El tratamiento de los Bonos de Reconocimiento fue una de las modificaciones que se incorporó en la contabilidad fiscal, pasando desde una contabilidad en base caja a una valoración en base devengada (Arenas de Mesa y Gana, 2005).

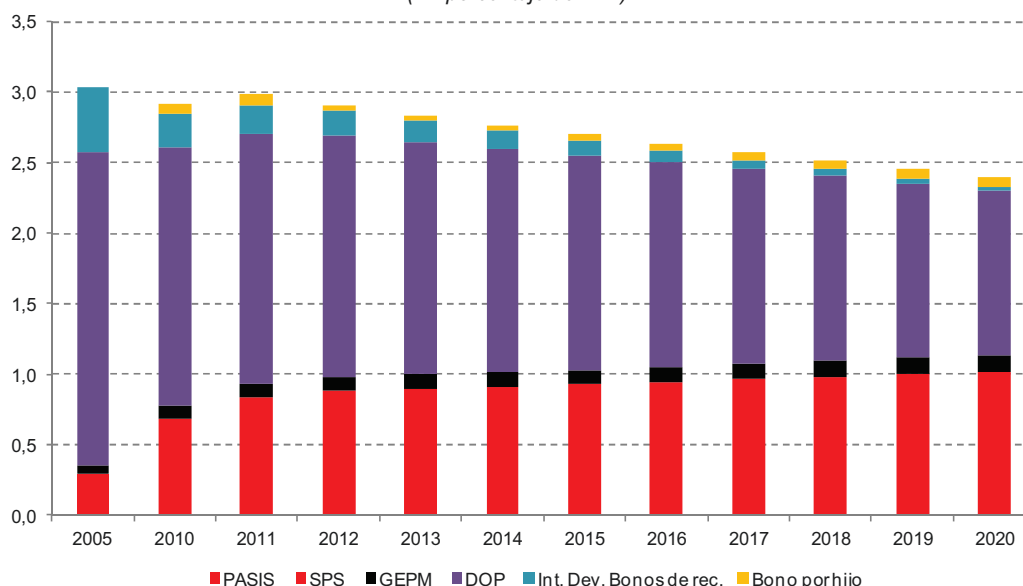
En particular varía la forma de contabilizar los bonos de reconocimiento en las cifras de déficit previsional. Por un lado, en el Gráfico 1 se imputa el valor de los instrumentos financieros que cada año se pagan a los contribuyentes que se cambiaron al sistema de capitalización individual, para reconocer los años de cotizaciones en el antiguo sistema. Por otro lado, en el Gráfico 3 se imputan los intereses pagados por el gobierno a los contribuyentes que se cambiaron al sistema de capitalización individual, por los instrumentos financieros para reconocer los años de cotizaciones en el antiguo sistema.

La metodología para imputar los bonos de reconocimiento como parte del déficit previsional es comparable en la serie del Gráfico 3. Se observa ahí que la Reforma de 2008 ralentizará la caída del déficit previsional como consecuencia de utilizar la holgura que irá dejando su disminución para ampliar la cobertura mediante el financiamiento del costo fiscal de los incentivos, así como de las garantías de Pensión Básica Solidaria (PBS, invalidez y vejez) y de Aporte Previsional Solidario (APS, invalidez y vejez pensiones solidarios y aportes).

⁸ Para un detalle de cada uno de estos y otros beneficios de la reforma, véase el Anexo 1.

GRAFICO 3
DÉFICIT PREVISIONAL DEL SISTEMA DE PENSIONES

(En porcentaje del PIB)



Fuente: Cuadro Anexo 1 DIPRES y proyecciones del PIB al 4% anual.

Las proyecciones bajo los supuestos que maneja la DIPRES indican que junto con ampliar la cobertura previsional, el nuevo sistema integrado de pensiones solidarias irá aliviando paulatinamente el déficit previsional, desde cifras que representaban una carga 3 puntos del PIB en 2005, a cifras que representan una carga de menos de 2,5 puntos del PIB en 2020.

Sin embargo, a pesar de la disminución natural que ocurrirá en el déficit fiscal previsional, el gasto en los beneficios del sistema de pensiones solidarias comprende hoy una parte importante del gasto social de nuestro país y representa un costo en términos de otras necesidades que el Estado debe dejar de financiar. Representa más del 4% del gasto social, el 10% del Gasto en protección social; y más del 15% de lo que se gasta en salud y en educación.

CUADRO 2
PORCENTAJE DEL GASTO FISCAL EN LOS BENEFICIOS DEL SPS (PBS Y APS)
CON RESPECTO AL GASTO FISCAL EN OTROS ÍTEMS, 2010

Tipo de gasto	Porcentaje del gasto fiscal
Gasto social	4,40
Protección social	9,80
Salud	17,60
Educación	16,30

Fuente: DIPRES.

Considerando que las proyecciones de envejecimiento de la población permiten contemplar para el mediano y largo plazo un crecimiento importante en los pasivos contingentes asociados a la PBS y APS, el porcentaje acá señalado puede incrementarse en el tiempo, dejando poco espacio para realizar modificaciones en los parámetros del SPS sin ver desmejorada la situación de otros sectores, tales como la educación o la salud.

D. Análisis y conclusiones de la evolución del sistema de pensiones chileno

Desde 1981, los sucesivos gobiernos han venido haciendo un enorme esfuerzo de finanzas públicas para cambiar el paradigma de la previsión social en Chile. Aquellos entre 1981 y 2008, para consolidar el sistema de capitalización individual, permitiendo que el ahorro financiero de los trabajadores se canalice en términos netos al mercado de capitales. Aquellos desde 2008, para continuar con el esfuerzo anterior y superar la pobreza en la vejez.

Cambiar el sistema previsional chileno en 1981 implicó financiar la Deuda Implícita asociada a la transición con importantes repercusiones sobre las finanzas públicas. El déficit previsional aumentó en más de 3 puntos porcentuales del PIB, con variaciones posteriores conforme al perfil temporal del déficit operacional, los bonos de reconocimiento y las garantías de pensiones mínimas y asistenciales (gráfico 1).

En el año 2006 surgió un consenso en torno a que, a pesar del esfuerzo realizado, más de la mitad de las personas no tendría derechos a pensiones (gráfico 2). De ahí que la reforma de 2008 se debatió como una política de Estado, con la decisión política de mantener la lógica de su componente contributivo, pero ampliando en forma transparente un componente no contributivo con el objeto explícito de ampliar la cobertura. Ello ha significado reconocer un esfuerzo de las finanzas públicas dentro del sistema para:

1. Mantener los compromisos del sistema anterior en materia de pensiones mínimas autofinanciadas (gráfico 3)
2. Implementar garantías solidarias explícitas para el 60% más pobre, con un aumento de un punto porcentual del PIB y cuyo perfil en el tiempo irá en descenso conforme las personas respondan a los incentivos (gráfico 3).

La Dirección de Presupuestos estima que las mayores demandas de recursos del SPS de la reforma de 2008 serán más que compensadas por las sucesivas reducciones del Déficit Operacional derivado de la reforma de 1981.

La tendencia bajo los parámetros de la Ley será a una baja sistemática del déficit previsional alcanzado en 2005, como resultado de que las mayores demandas del SPS serán compensadas por caídas mayores del déficit operacional. En la actualidad, Chile dispone de un sistema integrado de previsión social, que mantiene un vínculo esencial con las finanzas públicas, realizado de manera transparente y responsable.

III. El rol de las finanzas públicas en los sistemas de pensiones

A. Ahorro en cuentas individuales y financiamiento público

Las pensiones pueden financiarse en forma privada o pública, y pueden ser provistas por cualquiera de los dos sectores. El resultado del ahorro voluntario es provisto por instituciones privadas y financiado por el individuo particular, resultando ser un evento totalmente privado; en el otro extremo el gobierno puede proveer una pensión universal financiada mediante impuestos generales, un evento totalmente público.

La experiencia chilena ilustra las complejidades que tiene la intervención en el mercado de ahorro para la vejez, y permite comprender la verdadera significación del financiamiento e intervención pública dentro del sistema. De hecho, para aclarar la situación es bueno recordar que el Estado puede intervenir tanto en la provisión del beneficio como en su financiamiento, los que también pueden ser de carácter privado⁹. Además, por medio de la regulación, puede también influir en la cantidad y forma de producción del beneficio, y respecto a cuánto recibirá cada afiliado. El sistema chileno actual tiene diversas combinaciones. Por ejemplo, permite a los individuos realizar ahorro voluntario para mejorar los niveles de las prestaciones, los que son administrados en instituciones privadas (un evento privado). En el otro extremo, ofrece una pensión básica solidaria para el 60% más pobre entre los elegibles, financiada por

⁹ Un beneficio puede financiarse en forma privada o pública, y puede producirse en cualquiera de los dos sectores, de modo que pueden existir beneficios.

impuestos generales, lo que es un evento totalmente público. Entre ambos ejemplos hay una gama de posibilidades, que dan cuenta de la mayoría de los casos.

Estas opciones se representan en el Cuadro 3, cuya primera línea muestra el caso privado, es decir, el resultado del ahorro voluntario en instituciones privadas. La provisión la realizan instituciones financiera privadas, siendo una opción para el ahorrante hacerlo en las administradoras de fondos de pensiones; los individuos deciden cuánto ahorrar. La línea 2 ilustra el caso en que el beneficio lo decide el afiliado, ahorrando en una institución privada pero utilizando financiamiento público (esta situación no existe en Chile). La línea 3 ilustra la situación cuando el mercado de ahorro para la vejez es regulado por el Estado, ya sea como en 3.a que el Estado decide cuánto debe ahorrar pero las administradoras se autorregulan (no existe en Chile), y 3.b cuando el Estado sólo coloca un techo a la producción (caso de la regulación a la oferta mediante techos impositivos así como al riesgos con que se pueden administrar los diferentes portafolios y el individuo decide aportar correspondiente a afiliación voluntaria). De hecho, en Chile se dan 3.a y 3.b simultáneamente, y es lo que corresponde al ahorro obligatorio y se representa como 3.c. La situación 4 ilustra la provisión privada modificada por la regulación y el financiamiento públicos, donde en el caso 4.a las decisiones de producción son totalmente privadas (no se da en Chile), el caso 4.b, donde la asignación y el financiamiento son totalmente públicos, corresponde a la situación de la población que se beneficia con alguna clase de bonos (de reconocimiento por su participación en el sistema antiguo o las madres por concepto de hijos) y se colocan en las cuentas individuales para su administración por el sector privado; y el caso 4.c, cuando el estado subsidia la cotización.

La segunda parte del Cuadro 3 muestra la provisión pública de beneficios y corresponde a lo que conocemos como el pilar solidario. En la línea 5 (a) el beneficio lo provee el sector público pero es asignado y financiado por el sector privado (no se da en el caso chileno). La línea 5 (b) la oferta es pública pero las decisiones de demanda y financiamiento son privadas, lo que tampoco existe en el modelo chileno. La línea 6 representa la provisión y asignación pública pero financiamiento privado, lo que conceptualmente correspondería al pago del déficit operacional, ya que si bien se financia con impuestos generales, lo que el Estado está haciendo es pagando beneficios por el financiamiento que los pensionados hicieron al sistema antiguo de pensiones. La línea 7 ilustra la provisión pública de beneficios y de su financiamiento, pero la decisión de su demanda es individual correspondería en Chile al aporte previsional solidario, para alcanzar los mínimos garantizados por el Estado luego del esfuerzo de ahorro individual. Finalmente la provisión pública pura se muestra en la línea 8, donde la provisión y financiamiento corresponde al Estado y es lo que equivale a la pensión básica solidaria.

En definitiva, es posible identificar siete alternativas de combinación pública privadas con que funciona el actual sistema de pensiones solidarias chileno. Cuatro que implican la producción privada, dos de las cuales son financiadas por el individuo (Afiliación voluntaria al sistema y Ahorro obligatorio); y dos con aportes del Estado (Bonos de Reconocimiento y por hijo nacido vivo; y subsidios a la contratación y afiliación). Otras tres son de provisión pública, pago de pensiones del sistema antiguo (Déficit Operacional); pago de la pensión mínima graduada (Aporte Previsional Solidario) y pago de la Pensión Básica Solidaria.

CUADRO 3
PROVISIÓN Y FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS DE CHILE

Tipo de asignación	Producción	Regulación		Financiamiento	Ejemplo en el SPS chileno
		De las decisiones de la producción total	De las decisiones de la demanda individual		
Privada Pura	Privada	Privada	Privada		Ahorro voluntario fuera del sistema
Privada con financiamiento público	Privada	Privada	Privada	Pública	No hay
Mercado regulado					
Consumo	Privada	Privada	Pública	Privada	No hay
Oferta	Privada	Pública	Privada	Privada	Afiliación voluntaria al sistema
Oferta y demanda	Privada	Pública	Pública	Privada	Ahorro obligatorio
Provisión privada					
De toda la oferta	Privada	Privada	Pública	Pública	No hay
Oferta regulada	Privada	Pública	Pública	Pública	Bonos de reconocimiento y por hijo
Subsidio a la demanda	Privada	Pública	Privada	Pública	Subsidio a la contratación y a la afiliación
Producción pública, asignación y financiamiento privado					
Oferta determinada por privados	Pública	Privada	Privada	Privada	No hay
Oferta pública total	Pública	Pública	Privada	Privada	No hay
Pública excepto el financiamiento	Pública	Pública	Pública	Privada	Déficit operacional (Deuda)
Pública excepto la decisión de consumo	Pública	Pública	Privada	Pública	Aporte Previsional Solidario
Totalmente pública	Pública	Pública	Pública	Pública	Pensión Básica Solidaria

Fuente: Elaborado por el autor a partir de Barr (2004), capítulo 5.

Para fines de la disciplina fiscal la reforma contiene beneficio (anexo I) que implica siete fuentes de gasto por concepto de:

- I. Bonos por Hijo: Un beneficio que incrementará el monto de la pensión de la mujer mediante el otorgamiento de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado. Se otorga a todas las mujeres, hayan o no contribuido al sistema de pensiones, no importando si son pobres o no pero que cumplan con los requisitos.
- II. Subsidio a la Cotización: Un subsidio en dinero que se deposita directamente en la cuenta de capitalización individual del trabajador, con el objeto de fomentar la cotización juvenil, incentivar la formalización del trabajo y aumentar en lo posible el monto de su pensión cuando acceda a ella. El monto del subsidio a la cotización es equivalente al 50% de la cotización previsional calculada sobre un ingreso mínimo. El Subsidio es mensual y se deposita directamente en la cuenta de capitalización individual del trabajador. Este subsidio no está afecto al cobro de comisiones por parte de la AFP respectiva.
- III. Subsidio a la Contratación: Un subsidio dirigido al empleador, cuyo fin es fomentar la contratación juvenil e incrementar la cobertura y los fondos previsionales de estos trabajadores como también incentivar la formalización del trabajo de los jóvenes. El monto del subsidio será equivalente al 50% de la cotización previsional calculada sobre un ingreso mínimo mensual. En cuanto al reajuste de este beneficio, será proporcional al que experimente el ingreso mínimo.
- IV. Pensión Básica Solidaria de vejez: Un beneficio monetario mensual, de cargo fiscal, al cual pueden acceder todas las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y cumplan los requisitos determinados por la ley.
- V. Pensión Básica Solidaria de Invalidez: Un beneficio monetario mensual, de cargo fiscal, al cual pueden acceder todas las personas calificadas como inválidas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y cumplan los requisitos determinados por la ley.
- VI. Aporte Previsional Solidario de Vejez: Un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, que incrementará las pensiones base a través de un complemento que aumenta el monto de la pensión final, mejorando de esta forma la suficiencia de los beneficios previsionales. La pensión base es la suma de la pensión autofinanciada más las pensiones de sobrevivencia, si las hubiera, que se perciban de acuerdo al Decreto Ley N° 3.500, de 1980.
- VII. Aporte Previsional Solidario de Invalidez: Un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, para todas aquellas personas que han sido calificadas como inválidas, que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, financien una jubilación inferior a 60.000 pesos¹⁰, entre julio de 2008 y junio de 2009, y cumplan con los requisitos establecidos en la ley.

B. La lógica del financiamiento público dentro del sistema contributivo

Para incorporar el financiamiento público dentro de la lógica de un sistema contributivo el sistema se considera producto de una reforma estructural al sistema civil de pensiones chileno, lo cual tiene dos implicaciones:

- I. El Estado garantiza el derecho a la protección social, de modo de proveer acceso al sistema en forma independiente de la situación socioeconómica del individuo.
- II. La Reforma crea un sistema integrado que incorpora tres elementos fundamentales:

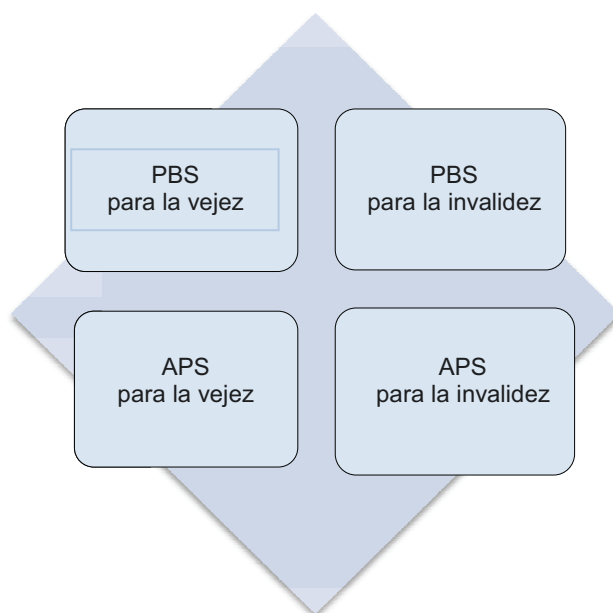
¹⁰ Unos 120 dólares, considerando la paridad 1 dólar = 500 pesos.

- Un Sistema de Pensiones Solidario que garantiza acceso a la seguridad social al 60% más pobre. Establece el derecho universal a la protección social de aquellos que trabajan y viven en Chile, asumiendo que los más pudientes podrán auto financiar sus beneficios.
- Un aumento de la cobertura de los grupos más vulnerables, con especiales medidas orientadas hacia los jóvenes, las mujeres y los trabajadores independientes.
- Mejoras al sistema de Cuentas Individuales, aumentando la competencia en la administración y retornos de los Fondos invertidos, disminuyendo los costos y fortaleciendo el ahorro voluntario para el retiro.

En su esencia, el Sistema de Pensiones Solidarias incorporó los siguientes beneficios adicionales:

- Pensión Básica Solidaria de Vejez.
- Pensión Básica Solidaria de Invalidez.
- Aporte Previsional Solidario de Vejez.
- Aporte Previsional Solidario de Vejez.

GRÁFICO 4
BENEFICIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS



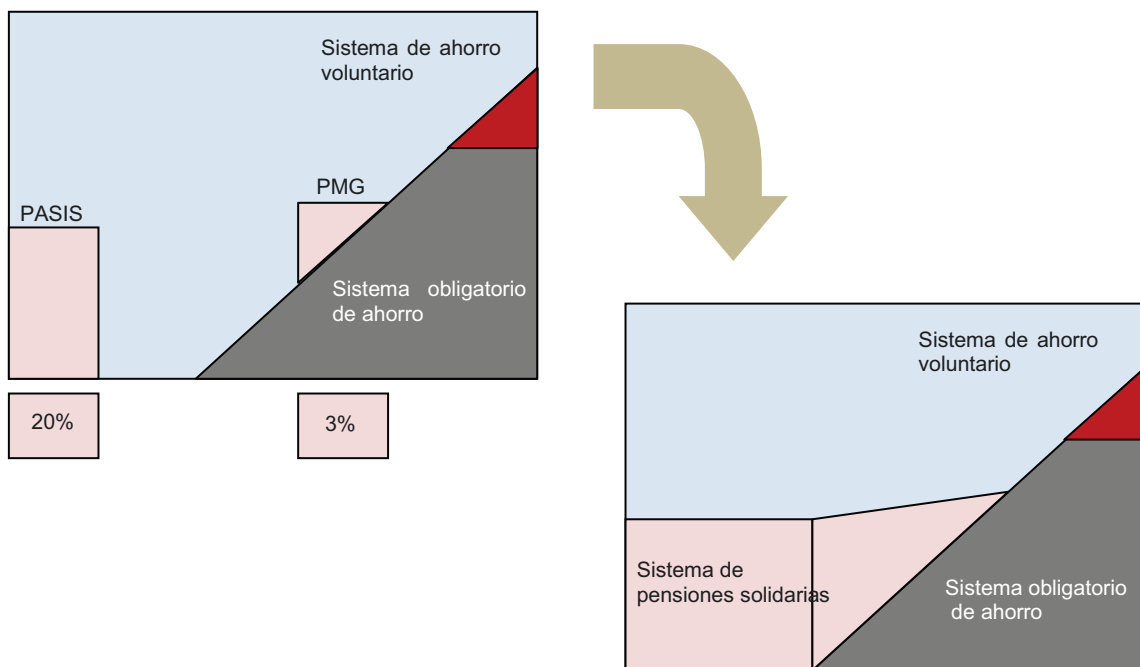
Fuente: Elaboración propia.

Estos beneficios reemplazan aquéllos del sistema antiguo: la pensión asistencia (PASIS), que se entregaba por cuotas y sobre la base de una restricción presupuestaria que no garantizaba acceso a todo lo que la necesitaban; y la Pensión Mínima Garantizada (PMG), la cual era de un monto fijo y para acceder a ella había que cotizar por 20 años en el sistema.

El gráfico 5 ilustra la forma como el sistema de pensiones solidarias reemplaza las garantías estatales del antiguo sistema (PASIS y PMG), esperando que la cobertura se expanda hacia el 50% que no tenía garantías (excepto quienes resultaban seleccionados para la PASIS, como se ve en el gráfico 2). Se espera que la PBS más el APS darán cobertura a esta población, ya sea suplementando sus niveles de

ahorro, independientemente del número de años cotizados, u otorgándoles una pensión básica solidaria a quienes no ahorran y llegan a la vejez en condición de pobreza.

GRÁFICO 5
LA LÓGICA DE LA REFORMA DEL SISTEMA



Fuente: Elaboración propia.

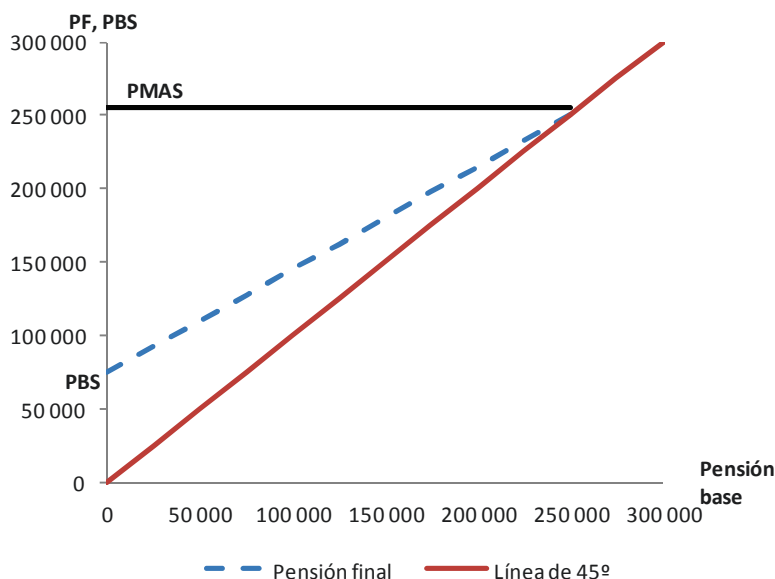
1. Los beneficios de vejez

La PBS para la vejez es un beneficio mensual financiado con impuestos, para todos aquellos que no reciben beneficios de otros sistemas, basado en condiciones de residencia, edad y situación de pobreza. El monto inicial es de 75.000 pesos, unos 150 dólares o 125 euros aproximadamente, y se irá reajustando conforme a variaciones del IPC y a decisiones de política.

El APS de vejez es un aporte financiado con impuestos para aquellos cuya pensión autofinanciada alcanza un valor menor a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) que se estableció en 255.000 pesos (cerca de 150 dólares o 320 euros). Se exige residencia, edad y situación de pobreza.

La suma del la PBS más el APS es siempre superior para aquel que ahorra más dentro del sistema obligatorio.

**GRÁFICO 6
BENEFICIOS DE VEJEZ**



Fuente: Elaboración propia.

2. Los beneficios de invalidez

La PBS por invalidez es un beneficio mensual financiado con impuestos, para todos aquellos que no reciben beneficios de otros sistemas, y son declarados inválidos con exigencias de residencia, edad y situación de pobreza. El monto inicial es similar al de la PBS de vejez.

El APS de invalidez es un aporte financiado o impuestos para aquellos inválidos cuyo beneficio autofinanciado es inferior a la PBS, basado en residencia, edad y situación de pobreza. No se entrega para quienes se autofinancian con un beneficio mayor a la PBS.

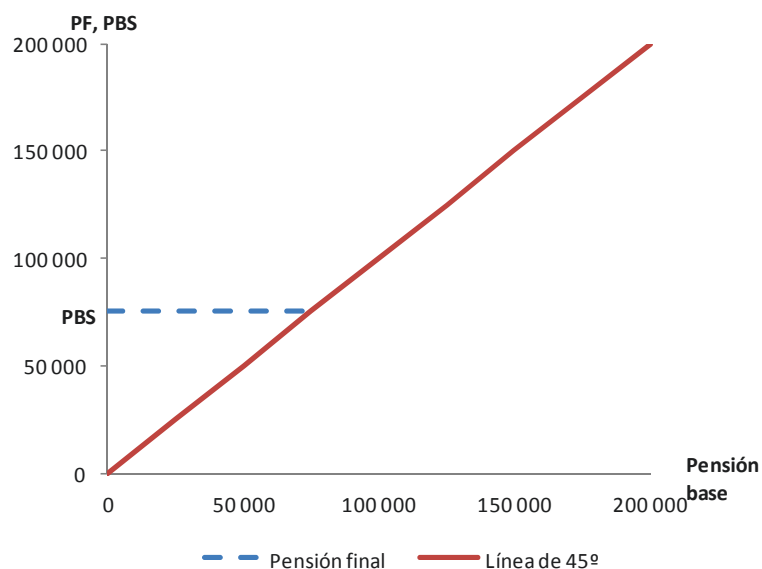
3. Nueva institucionalidad

La Reforma de Pensiones implica una importante modernización de las instituciones vinculadas al sistema de pensiones. En particular deben reconocer el carácter integral de la reforma y por ende institucionalizar los siguientes papeles que le competen al Estado: (i) la formulación de política, (ii) la evaluación e implementación del plano normativo, y (iii) la administración de la entrega de beneficios.

La nueva institucionalidad busca lograr una administración eficiente del sistema, evitando la duplicación de funciones, unificando la regulación y supervisión de todo el sistema de pensiones y facilitando el acceso expedito a los beneficios y la información. Incluye, entre otros, fortalecer la función de participación, mediante la creación de una Comisión de Usuario, de regulación, mediante un Consejo técnico de inversiones, y de asesoría técnica, mediante la creación de un Consejo Consultivo Previsional.

En lo esencial se fortalecen, reforman y/o generan nuevas instituciones para la implementación de cuatro funciones fundamentales del nuevo sistema de pensiones solidario chileno: estrategia previsional, operación del pilar solidario, regulación y supervisión del sistema, participación y educación ciudadana, y la de transparencia de sus principales decisiones.

**GRÁFICO 7
BENEFICIOS DE INVALIDEZ**



Fuente: Elaboración propia.

a) Estrategia previsional

En esta función, la Ley fortalece a la Subsecretaría de Previsión Social, asignándole una serie de funciones, las cuales antes se encontraban dispersas en varias normas legales y con un tenor impreciso. Le corresponde asesorar al Ministro del Trabajo y Previsión Social en la elaboración de políticas y planes correspondientes al 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.

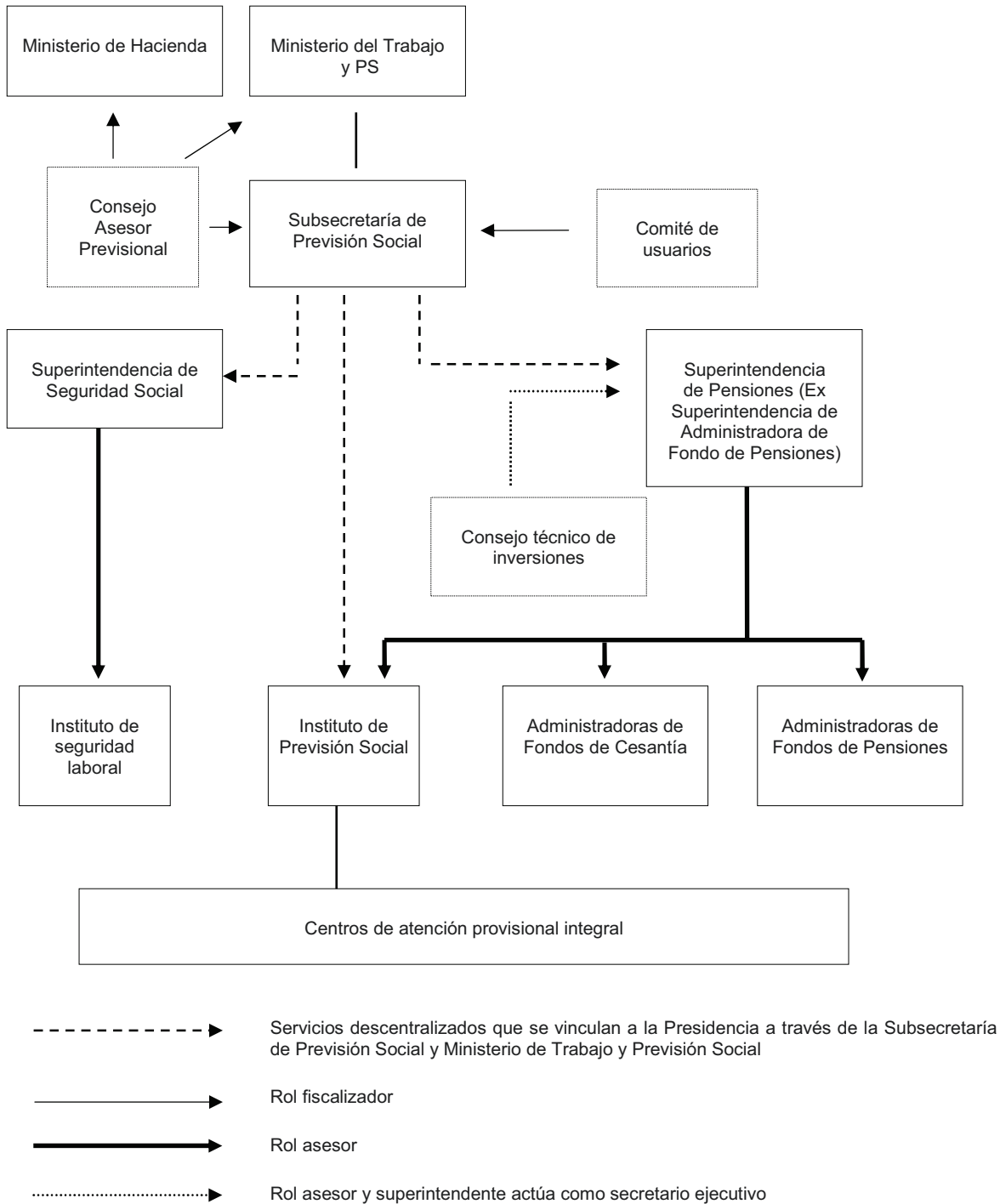
Queda autorizada por Ley para estudiar y proponer las normas y reformas legales aplicables al sector y velar por su cumplimiento; evaluar las políticas aplicables al sector conforme a las instrucciones del Ministro del ramo; efectuar y promover la elaboración de estudios e investigaciones, en el ámbito de la previsión social¹¹. Debe establecer cambios estratégicos que digan relación con el pilar solidario. 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 Solidarias¹².

Este Consejo está integrado por un Consejero designado por el Presidente de la República, que lo presidirá, y cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, los cuales durarán seis años en sus funciones. Son personas con reconocido prestigio por su experiencia y conocimientos en el campo de la Economía, el Derecho y disciplinas relacionadas con la seguridad social y el mercado laboral.

¹¹ Para el ejercicio de su función, la Subsecretaría es la encargada de las relaciones internacionales en materia de previsión social y en la participación de Chile en organismos internacionales relativos al tema, de la definición y coordinación de la implementación de estrategias para dar a conocer a la población el sistema de previsión social, de administrar el Fondo para la Educación Previsional, de asistir administrativamente a la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, y de otras funciones y atribuciones que contemplen otras leyes.

¹² En particular, la Ley establece que el Consejo debe: (a) asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones legales de los parámetros del sistema solidario, (b) asesorar oportunamente sobre las propuestas de modificaciones a los reglamentos que se emitan sobre esta materia, (c) 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, y (d) 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.

GRÁFICO 8
MARCO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PENSIONES LEY 20.255 (2008)



Fuente: Consejo Consultivo Previsional (2010).

b) Operación del pilar solidario

Con el objeto de administrar el nuevo régimen de pensiones solidarias, se crea el Instituto de Previsión Social (IPS), servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio¹³.

Se vincula con el ex Instituto de Normalización Previsional, el cual pasó a denominarse “Instituto de Seguridad Laboral” para hacerse cargo exclusivamente de la administración de la ley 16.744, sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Depende para ello de la Subsecretaría de Seguridad Social. Pero, en materia de pensiones de invalidez, vejez y sobrevivencia, el IPS es el continuador funcional de las otras labores del 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 pasa a ser una pieza fundamental del nuevo sistema de pensiones chileno. Tiene un rol fundamental en el tratamiento de datos, pues 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 los mismos, especialmente para el establecimiento de un Sistema de Información de Datos Previsionales¹⁴; verifica el cumplimiento de los requisitos para acceder al sistema de pensiones solidarias, con todos los antecedentes que disponga el Sistema de Información de Datos Previsionales y los organismos públicos y privados, dentro del ámbito previsional, los que estarán obligados a proporcionar los datos personales y antecedentes necesarios para dicho efecto; facultado para requerir de otras entidades información que resulte necesaria para el cumplimiento de sus funciones previa autorización del solicitante.

Para el cumplimiento de sus funciones, contará 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 correspondan.

Se estima que más del cincuenta por ciento de las pensiones serán otorgadas por este Instituto, ya sea en la forma de Pensiones Básicas Solidarias de vejez e invalidez, como las que reciben Aporte Previsional Solidario de vejez e invalidez (véase Anexo 2).

c) 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 ofrece el sistema se crea la Superintendencia de Pensiones (SUPEN).

Se trata de un continuador funcional de la Superintendencia de Administradoras de Fondos Pensiones en tanto ejerce aquellas funciones asignadas a la Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones. Pero asume nuevas funciones y atribuciones con el objeto de (a) supervigilar y fiscalizar el Sistema de Pensiones Solidarias que administra el Instituto de Previsión Social, (b) fiscalizar al Instituto de Previsión Social respecto de los regímenes de prestaciones de las cajas de previsión y del Servicio de Seguro Social, que éste administre, con excepción de aquellas referidas a la ley N° 16.744, (c) velar por el cumplimiento de la legislación en lo relativo al proceso de calificación de invalidez, tanto para los afiliados al sistema de pensiones establecido en el decreto ley N° 3.500, de 1980, a los imponentes de los regímenes previsionales administrados por el Instituto de Previsión Social, como a los beneficiarios del sistema de pensiones solidarias de invalidez, (d) Coordinarse con las instituciones que sean competentes en materias de fiscalización de la declaración y pago de las cotizaciones previsionales del decreto ley N° 3.500, de 1980, especialmente con el objeto de evitar la morosidad previsional y

¹³ El patrimonio del Instituto de Previsión Social estará formado por: el aporte que se contemple anualmente en la Ley de Presupuestos; los recursos que se le otorguen por leyes especiales; los bienes muebles e inmuebles, corporales e incorpóricas que se le transfieran o adquiera a cualquier título; los frutos de sus bienes; Las donaciones que se le hagan y las herencias y legados que acepte con beneficio de inventario. Dichas donaciones y asignaciones hereditarias estarán exentas de toda clase de impuestos y de todo gravamen o pago que les afecten. Las donaciones no requerirán del trámite de insinuación; Los ingresos que perciba por los servicios que preste, y Los aportes que perciba por concepto de cooperación internacional.

¹⁴ El personal del Instituto deberá guardar la absoluta reserva y secreto de las informaciones de las cuales tome conocimiento en el cumplimiento de sus labores. Las infracciones a esta norma serán consideradas falta grave para efectos administrativos.

fomentar el pago oportuno de las cotizaciones previsionales, (e) dictar normas e impartir instrucciones de general aplicación para su aplicación y cumplimiento, (f) interpretar leyes, reglamentos y demás normas, (g) velar para que las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes y reglamentos que las rigen y con las instrucciones que la Superintendencia emita, (h) efectúa los estudios técnicos y actuariales necesarios, (i) aplica sanciones a sus fiscalizados por infracciones a las leyes y reglamentos que los regulan, (j) constituye y administra el registro de asesores previsionales, (k) asesora al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en la celebración y ejecución de convenios internacionales, actuando como organismo de enlace de los mismos.

d) Participación y educación de la ciudadanía

Con el objeto de fortalecer la legitimación que el sistema de pensiones adquirió luego de su proceso de debate con la ciudadanía, comités de expertos y parlamentario con ocasión de su diseño e transformación en Ley, esta última contempla una serie de instancias para opinar sobre la marcha del sistema.

En efecto, se 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.

La función de la Comisión es informar “a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector”, sobre las evaluaciones que sus “representados” efectúen sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer las estrategias de “educación y difusión de dicho sistema (Decreto de Ley N° 20.255)”.

Igualmente, se crea el Fondo para la Educación Previsional, para el apoyo financiero de proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones. Sus recursos son asignados por la Subsecretaría de Previsión Social mediante concursos públicos, previa propuesta del “Comité de Selección”, el que está integrado por el presidente de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, un representante de la Subsecretaría de Previsión Social, un representante de la Superintendencia de Pensiones y un representante del Instituto de Previsión Social.

C. Efectos fiscales y responsabilidad fiscal

Tal vez la lección más importante de la experiencia chilena la constituye la activa participación que ha tenido el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), en el proceso de la formulación de un sistema integrado de pensiones, que incluye las etapas de análisis, diagnóstico, diseño e implementación de un sistema que combina financiamiento contributivo y no contributivo.

Para ello, el Estado se sustenta en tres factores fundamentales para asegurar su financiamiento y el uso eficiente de sus recursos: (1) la ley de Responsabilidad Fiscal que crea en el año 2006 el Fondo de Reserva de Pensiones; (2) la formulación de un Modelo Actuarial para el sistema utilizando micro datos, y (3) el Sistema de Información de Datos Previsionales, que facilita la administración de los beneficios, el diseño de las políticas públicas, las evaluaciones y las proyecciones fiscales.

1. Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)

Fue creado con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal. El Fondo 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 1975¹⁵”. El primer aporte al FRP se realizó en diciembre de 2006 y fue de 604,5 millones de dólares.

¹⁵ Diario Oficial, Ley N° 20.128, artículo 5. En línea en [www.diariooficial.cl].

Se creó en respuesta al nuevo escenario demográfico de Chile, que muestra un incremento de la esperanza de vida y el crecimiento de la población adulta mayor, lo cual significara mayores desafíos para el gobierno en materia de gastos de pensiones dadas las garantías solidarias que establece la ley.

La Ley N° 20.128 reglamenta las operaciones del FRP de la siguiente manera:

- El FRP se incrementa cada año en un monto mínimo equivalente a 0,2% del producto interno bruto (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.
- Desde 2016, el monto de los recursos del FRP que podrá ser utilizado anualmente no deberá ser superior a 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.

El FRP es administrado “bajo una institucionalidad que tiene por objetivo asegurar un marco adecuado de gestión. En este contexto, el Ministro de Hacienda representa al Fisco en la administración de los recursos fiscales. Éste creó la Unidad de Fondos Soberanos dentro del Ministerio para apoyarlo en las actividades relacionadas con la inversión de los fondos. Por otra parte, de acuerdo a sus facultades legales, el Ministro de Hacienda delegó al Banco Central de Chile la inversión de los fondos debido a su prestigio y experiencia en el manejo de las reservas internacionales. Asimismo, nombró un Comité Financiero, compuesto por seis expertos¹⁶, para asesorarlo en la definición de la política de inversión de los fondos¹⁷”.

El artículo 7 de la Ley de Responsabilidad Fiscal establece que el Ministerio de Hacienda debe subcontratar una investigación actuarial cada tres años para evaluar la sustentabilidad del Fondo. Para ello, las proyecciones de los costos fiscales del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) serán de importancia, y serán provistas en primera instancia por el modelo actuarial de la Dirección de Presupuestos.

2. Modelo actuarial

El modelo actuarial permite obtener proyecciones de los beneficiarios y de los montos de sus beneficios. La Dirección de Presupuestos está en condiciones de proveer toda la información requerida para una validación independiente de los diferentes escenarios de proyección que puedan tenerse en consideración.

El modelo utilizado para obtener proyecciones de los efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile comenzó a operar en 2002. Se sustenta en un proyecto de cooperación técnica entre el Ministerio de Hacienda y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La primera versión fue finalizada en 2005 (modelo sin reforma) y sus estimaciones sirvieron de base para el análisis de las recomendaciones del Consejo Asesor para la Reforma Previsional (CARP).

En 2006 se rediseñó el modelo, incorporando los elementos que se anticipaba configurarían el nuevo modelo (CARP), y luego se adaptó a las consideraciones incluidas en el Proyecto y posterior Ley.

El desarrollo del modelo ha sido un proceso continuo, que ha pasado por incluir la nueva información del Sistema Integrado de Datos Previsionales (véase sección III.C.3), el desarrollo de nuevas metodologías, los cambios normativos, las definiciones reglamentarias y en circulares, y los adelantos de la transición.

Entre sus principales resultados se estima que los gastos por concepto de la reforma se incrementarán desde 0,2% del PIB en 2009, a 0,8% en 2025. El efecto fiscal total del SPS se proyecta que

¹⁶ El comité está integrado por profesionales de amplia experiencia y trayectoria en los ámbitos económicos y financieros, y lo compone un miembro designado por el Presidente de la República, un miembro designado por el Consejo del Banco Central de Chile, un miembro designado por las Administradoras de Fondos de Pensiones y dos miembros designados por los Decanos de las Facultades de Economía o de Economía y Administración de las Universidades. El Comité Financiero también es apoyado por un equipo especializado del Ministerio de Hacienda.

¹⁷ Ministerio de Hacienda. En línea en [www.hacienda.gov.cl/fondos-soberanos/acerca-de-los-fondos-soberanos.html].

alcanzará un 1,4% de PIB en 2025, incluyendo los beneficios del SPS, bonos por hijos, subsidios al contrato de jóvenes, seguros de invalidez y sobrevivencia de trabajadores públicos, beneficios a trabajadores independientes, beneficios para incentivar el ahorro voluntario y otros. Para ese mismo año, su aumento en relación al escenario sin reforma se estima en cerca de 1% del PIB. Las proyecciones muestran que la cobertura se incrementará desde cerca de 600.000 beneficiarios en 2008, a cerca de 2.000.000 en 2025.

3. Sistema de Información de Datos Previsionales (SIDP)

Resulta de la tarea del Instituto de Previsión Social (ISP) por requerir, administrar y manejar datos personales y de otra información que entreguen organismos públicos y privados. La entrega de dicha información se hace en los plazos determinados por la Superintendencia de Pensiones, estableciéndose los procedimientos de registro, archivo, respaldo, seguridad, transmisión y acceso a los datos, y documentación física, que conformen el sistema, y cualquier otro que sea necesario para el adecuado funcionamiento del mismo, de conformidad a las normas generales que imparta para este efecto la Superintendencia de Pensiones.

Para el funcionamiento del SIDP, en la concesión de los beneficios, el IPS se apoyará en: (a) el Servicio de Registro Civil e Identificación (fecha de nacimiento, rol único nacional y nacionalidad de los eventuales beneficiarios del SPS); (b) Ministerio de Desarrollo Social (antiguo Ministerio de Planificación) (Registro de Información Social); (c) la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y a la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (identificación de sus pensionados), y (d) Ministerio del Interior (información disponible respecto de los beneficiarios de pensiones de gracia).

El reglamento de la Ley N° 20.255 de la Reforma Previsional fija criterios para el cumplimiento de las funciones del IPS, en particular en lo que concierne al establecimiento del SIDP¹⁸. Así, el IPS está facultado para exigir a organismos públicos y privados información relevante para el otorgamiento de los respectivos beneficios, la que luego es incorporada al SIDP. Por ejemplo, podrá solicitar a los organismos pertinentes la información necesaria para verificar el cumplimiento de requisitos de residencia, de periodos de cotización (para quienes registren veinte años o más de cotizaciones), o información complementaria para quienes declaren haber estado fuera del país por razones de exilio político o por funciones diplomáticas, consulares o de otra índole oficial¹⁹. El IPS también podrá consultar el SIDP para verificar los requisitos en las solicitudes de pensión básica solidaria de vejez.

El monto de los beneficios lo determina el IPS usando para ello información proveniente de las AFP, compañías de seguro, mutuales de empleadores y del Instituto de Seguridad Laboral, la que también es incorporada al SIDP. Junto a dicha información, se incluye en el SIDP aquellos datos de los imponentes o pensionados de los regímenes de las antiguas cajas de previsión, del extinto servicio de seguro social, o del Ministerio del Interior.

La información sobre la calidad de inválido de un beneficiario también se incluye en el SIDP, requiriendo el ISP toda la información de las instancias competentes que certifiquen dicha condición.

En síntesis, el IPS cuenta con la atribución legal para requerir a organismos públicos y privados toda clase de información necesaria para acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios del Sistema Solidario. Asimismo, también tiene la facultad de requerir del beneficiario cualquier tipo de antecedentes necesario para justificar satisfactoriamente el cumplimiento de los requisitos correspondientes, en caso de que la información disponible en el SIDP no le permita al IPS determinar si el solicitante cumple o no con los requisitos para acceder al Sistema de Pensiones Solidarias.

Una vez concedido un beneficio, el Instituto de Previsión Social deberá registrar en el Sistema de Información de Datos Previsionales, la historia del respectivo beneficiario durante su permanencia en el Sistema de Pensiones Solidarias.

¹⁸ Véase Ministerio del Trabajo y Previsión Social. En línea en [<http://www.previsionsocial.gob.cl/transparenciaactiva/adjuntos-mn/diario-oficial/decreto-23-2008.pdf>].

¹⁹ En estos casos, se podrá recabar información para verificar la condición de exiliado y su duración como tal, o bien, en el caso de las funciones diplomáticas, el tiempo que el interesado estuvo fuera del país por ese motivo.

IV. Conclusiones

La experiencia de la Reforma de Pensiones de Chile en 2008, además de recuperar el paradigma de la solidaridad como un valor esencial de un sistema de pensiones, sirve para destacar tres roles fundamentales de las finanzas públicas en el diseño de una reforma de pensiones.

En primer lugar, la experiencia chilena establece con claridad que para incrementar la cobertura en países con alta desigualdad y precariedad en sus mercados de trabajo es esencial reconocer la necesidad de financiamiento con impuestos generales para implementar la solidaridad. Sin embargo, cada fuente de gastos debe ser identificada para monitorearse y evaluarse en el tiempo, de modo de asegurar que el particular diseño de financiamiento del sistema y su cumplimiento no comprometa las reglas presupuestarias incluidas en los programas de estabilidad macroeconómica. En el caso chileno, esto se ha manifestado entre otras cosas en que la universalidad se ha acotado al 60% más pobre de la población, a que los parámetros del sistema solidario (el valor de la PBS y de la Pensión Máxima con Aporte Solidario o PMAS) sólo puedan ser modificados por reglamento, y a que existe un Consejo Consultivo Previsional que asesora al gobierno en estas materias.

En segundo lugar, el sistema se sustenta en una sociedad de derechos y ofrece beneficios con garantía estatal para asegurar una cobertura universal. Esto implica que es imprescindible que dentro de los objetivos de la política fiscal no solo se incluya la estabilidad macroeconómica, sino que también el financiamiento estable del sistema de pensiones, es decir, que todos aquellos elegibles para un beneficio conforme a los requisitos de la ley lo reciban. Esto requiere un compromiso de la política fiscal con el sistema de pensiones, y demanda un permanente monitoreo del sistema, y en particular de los parámetros

del pilar solidario que inciden sobre el gasto fiscal, de modo tal que no se comprometan recursos más allá de los que contempla la ley de Presupuestos. En el caso chileno esto se ha manifestado en la existencia de un Fondo de Reservas de Pensiones dentro de la Ley de Responsabilidad Fiscal, y en el establecimiento de mecanismos de evaluación y control de los parámetros del sistema solidario y de sus implicaciones sobre el número de beneficiarios y montos de los beneficios.

Finalmente, la política fiscal puede impulsar partidas presupuestarias que incluyan recursos para realizar la modernización en la institucionalidad del sistema, necesaria para operar bajo el nuevo paradigma. En el caso chileno, ello se ha manifestado en la creciente importancia que se le ha asignado a la Subsecretaría de Previsión Social, a la Superintendencia de Pensiones, a la creación del Instituto de Previsión Social en reemplazo del Instituto de Normalización Previsional, y a la creación de Consejos Técnicos y Comités de Usuarios, la recuperación de antiguas disciplinas como la actuarial y otros que llama a la coordinación en interinstitucional en la recolección, análisis y uso de datos.

Lo que mejor sintetiza lo ocurrido con el sistema de pensiones chileno luego de la reforma de 2008 es la transformación del Instituto de Normalización Previsional en el Instituto de Previsión Social. Mientras la reforma de 1981 estableció el primero para cerrar la injerencia del Estado con el sistema de pensiones, la reforma del 2008 estableció el segundo para fortalecer la injerencia del Estado en el sistema de pensiones chileno. La comprensión de este cambio es fundamental para entender el proceso de reforma chileno, y el rol que el caben a las finanzas públicas en el sistema reformado.

Bibliografía

- AIOS (varios años), Informe Estadístico, Asociación Internacional de Organismos de Supervisión.
- AISS (2010), Una Seguridad Social Dinámica para las Américas: Cohesión Social y Diversidad Institucional. Evolución y Tendencias. Asociación Internacional de la Seguridad Social Ginebra, 2010.
- Arenas de Mesa (2010) Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una experiencia exitosa de política pública en democracia Organización Internacional del Trabajo OIT ISBN/ISSN.
- Arenas de Mesa, A. y Marcel, M. (1999), “Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The case of the minimum pension”. Presentado en Segundo Foro Regional APEC sobre Fondos de Pensiones, Chile. Período 1999-2000 y serie Déficit Operacional Militar, en base a información Dipres.
- Arenas de Mesa, A. (2005), ‘Fiscal and Institutional Considerations of Pension Reform Lessons Learned from Chile’ in C. Crabbe (ed.), A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps, Washington D.C.: World Bank.
- _____ (1999), “Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: Proyección del Déficit Previsional 1999-2037”, presentado en Seminario “Responsabilidades Fiscales de los Sistemas de Pensiones”, Ministerio de Hacienda-CEPAL. Serie Déficit Operacional Militar en base a información Dipres.
- Arenas de Mesa, Alberto y Julio Guzmán. (2003) Política fiscal y protección social en Chile Revista CEPAL N° 81 Santiago de Chile, Diciembre
- Arenas de Mesa, Alberto, Paula Benavides, José Luis Castillo, Leonardo González (2009). “Proyecciones Fiscales del Sistema de Pensiones: Bonos de Reconocimiento y Déficit Operacional” Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos Diciembre 2009.
- Arrau, P. (1991). “La Reforma Previsional Chilena y su Financiamiento Durante la Transición.” Colección Estudios CIEPLAN 32:5-44.

- Barr, N. (2004), *The Economics of The Welfare State*, 4th ed., New York: Oxford University Press.
- BARR, N. AND DIAMOND, P. (2009), 'Reforma de las pensiones: principios, errores analíticos y orientaciones políticas,' revista internacional de seguridad social, vol. 62.
- Bennett, H. y K. Schmidt-Hebbel (2001). "Déficit Previsional del Sector Público y Garantía de Pensión Mínima." *Revista de Economía Chilena* 4(3):87-95.
- Berstein Solange, Guillermo Larraín y Francisco Pino (2005) COBERTURA, DENSIDAD Y PENSIONES EN CHILE: PROYECCIONES A 20 AÑOS PLAZO. DOCUMENTO DE TRABAJO N°12 Noviembre 2005 Serie Documentos de Trabajo Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones Teatinos 317. Santiago, Chile. www.safp.cl.
- BPS (2008), *Monotributo*, Montevideo, Uruguay.
- Bravo Jorge y Andras Uthoff (1999) Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pension in Latin America. Serie Financiamiento del Desarrollo No 88, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cepal (1998) El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos. LC/G.2024/E Libros de la CEPAL N° 47. Santiago de Chile, Abril 1998.
- CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad LC/G.2294(SES.31/3)/E Santiago de Chile Febrero 2006.
- CEPAL (2006), 'La Protección social de cara al futuro: Acceso, Financiamiento y solidaridad,' Presented at the 31st session of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Montevideo, Uruguay, March.
- _____ (2007 and 2008), *Panorama Social*, Santiago, Chile.
- _____ (2008), *Objetivos del Milenio. La Progresión hacia el derecho a la salud en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.
- Consejo Asesor Presidencial (2006), *El derecho a una vida digna en la Vejez. Hacia un Contrato con la Previsión en Chile*, Vol. I: Diagnóstico y propuestas de Reforma, Santiago, Chile.
- Consejo Consultivo Previsional (2010). Informe 2009. Gobierno de Chile, Subsecretaría de Previsión Social.
- Consejo Consultivo Previsional (2010a). Informe 2011. Gobierno de Chile, Subsecretaría de Previsión Social
- Corbo, Vittorio y Klaus Schmidt Hebbel Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile, Septiembre 2003
- Diniz Cotta, E. (2006), 'La experiencia de Brasil. Reformas y desafíos (2003-2006),' Documento MPAS Brasil en el seminario 'Sistemas Públicos de pensiones: situación actual y perspectivas,' Guadalajara, Comisión Nacional Hacendaria México.
- Draibe, S.M. (2006), 'Brasil: Bolsa-Escuela y Bolsa Familia' in Cohen and Franco (eds.), *Transferencias con Corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*, Mexico: SEDESOL.
- Durán Valverde, F. (2008), 'La cobertura de los trabajadores independientes en la seguridad social de Costa Rica,' Borrador, Oficina Subregional de OIT para los Países Andinos.
- Gertler, P.J., Neufield, L. and Fernald, L. (2008), 'Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico's Oportunidades,' *Lancet*, Vol. 371.
- Gobierno de Colombia (2008), 'Transferencias Condicionadas de Dinero en Centros Urbanos,' Síntesis sobre Seminario, Familias en Acción.
- Gobierno de Chile (2006), 'Reforma Previsional,' Presidencia de la República, Santiago, Chile.
- Holzmann, R. (2005), 'Reforming Severance Pay: Toward an Understanding of Program Rationale, Economic Impact and Reform Options,' *Empirica*, Vol. 32.
- ILO, ITC (2008), *Quatrain News*, Various reports.
- _____ (2008), 'Can low-income countries afford basic social security?' *Social Security Policy Briefings* Paper No. 3, Geneva.
- IDB (2008), 'Entendiendo las Barreras a la Acumulación del Capital Humano en Zonas Urbanas: Una Agenda de Ajustes al Programa Oportunidades.'
- Levy, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Loayza, N. and Rigolini, J. (2006), 'Informality Trends and Cycles,' *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4078.
- Machinea, J.L. (2006), 'Prólogo,' Presented at the 31st session of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Montevideo, Uruguay, March.
- Madsen, P.K. (2002a), 'The Danish model of flexicurity: A paradise with some snakes' in H. Sarfati and G. Bonori (eds.), *Labor, Markets and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or Converging Traces?* Ashgate.

- _____ (2002b), 'Security and flexibility: friends or foes? Some observations from the case of Denmark' in P. Auer and B. Gazier (eds.), *The future of work, employment and social protection, The Dynamics of Change and the Protection of Workers*, Geneva: ILO and ILS.
- Marcel, M. and Rivera, E. (2008), 'Regímenes de Bienestar en América Latina' in E. Tironi (ed.), *Redes Estado y Mercado. Soportes de la Cohesión Social Latinoamericana*, Santiago, Chile: Uqbar Editores.
- Marcel Cullell, Mario (2001) Aspectos macroeconómicos del proyecto de ley de presupuestos del sector público del año 2002 Director de Presupuestos presentación ante la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional Santiago, Chile Octubre 2001
- Mesa Lago, Carmelo (2004) Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. LC/L.2090-P/E, Marzo 2004, Serie de Financiamiento del desarrollo, 144. Santiago de Chile.
- Miller, T., Martinez, C., Saad, P. and Holz, M. (2008), 'The impact of the demographic dividend on three key support systems: education, health care and pensions,' Draft, CELADE.
- Ocampo, J.A. (2004), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá: Grupo Editorial Norma and CEPAL.
- _____ (2008), 'Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización,' *Nueva Sociedad*, No 215.
- OIT (several years), *Panorama Laboral. América Latina y el Caribe*, Lima: Oficina Regional.
- Paddison, O. (2005), *Social Security in the English Speaking Caribbean*, ECLAC.
- Paredes, R. and Iglesias, A. (2004), 'Análisis de propuestas para aumentar la cobertura de trabajadores independientes en el sistema de AFP,' Presented at the Seminar 'Competencia y Cobertura,' Centro de Estudios Públicos y Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Santiago, Chile, November 11-12.
- Paes-Sousa, R. and Pacheco Santos, L.M. (2008), 'Measuring the impact of Bolsa Familia Program based on data from Health and Nutrition Days,' Draft, Brazil.
- Palmer, E. and Uthoff, A. (2008), *Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas Individuales por reparto*, Colombia: MAYOL Editores, Forsakringskassan, CEPAL and World Bank.
- Perry, G. et al. (2006), *Poverty Reduction Informality: Exit and Exclusion*, Washington D.C.: World Bank.
- Rofman, R. (2005), 'Social Security coverage in Latin America,' World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0523.
- _____ and Lucchetti, L. (2007), *Social Security in Latin America*, Washington D.C.: World Bank.
- _____ and Ourens, G. (2008), 'A cross-country comparison of coverage using household survey data from 18 countries,' World Bank.
- Secretaría Ejecutiva Sistema de Protección Social Chile Solidario (2007), *Chile Solidario, Modelo de Gestión en Centros Urbanos*.
- Tokman, V. (2005), *Inserción Laboral, mercados de trabajo y protección social*, Santiago, Chile: CEPAL.
- Uthoff, A. and Vera, C. (2008), 'Una nota sobre las políticas activas y el Estado de Bienestar,' Serie de Políticas Sociales, CEPAL.
- Villatoro, P. (2005a), 'Estrategias y programas de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe,' Presentado en la XXXI Reunión Ordinaria del Consenso Latinoamericano, Sistema Económico Latinoamericano, Caracas, Venezuela.
- _____ (2005b), 'Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias. Algunas reflexiones,' Presentado en la Reunión de Expertos de Políticas hacia las familias e inclusión sociales, CEPAL, Santiago, Chile, 28 y 29 de junio.
- Willmore, L. (2005), 'Non contributory pensions: Bolivia and Antigua in an international context,' Santiago, Chile: CEPAL.
- WHO (2005), *World Health Report*, Washington D.C.
- World Bank (1994) *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth* Published for the World Bank OXFORD UNIVERSITY PRESS.
- _____ (2001) *World Development Report (WDR) 2000/2001: Attacking Poverty*
- _____ (2003) *Social Protection Strategy: From Safety Net to Springboard* The World Bank Group The Human Development Network "1643 January 2001.
- _____ (2009), 'Building an Effective and Inclusive Social Protection System in Latin America: Diagnosis and Policy Directions,' Draft, March.

Anexos

Anexo 1

Cuadros

CUADRO A.1
DESCRIPCIÓN DE LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA DE
PENSIONES SOLIDARIO, SEGÚN LA LEY N° 20.255

Bono por hijo	
¿En qué consiste?	<p>Es un beneficio que incrementará el monto de la pensión de la mujer mediante el otorgamiento de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado.</p> <p>Este beneficio se otorgará a todas las mujeres, hayan o no contribuido al sistema de pensiones, no importando si son pobres o no, pero que cumplan con los requisitos.</p>
¿Dónde se gestiona?	En las sucursales, centros de atención del Instituto de Previsión Social (IPS), de lunes a viernes de 9 a 14 horas.
¿A quién está dirigido?	<ul style="list-style-type: none"> - A las mujeres afiliadas al Decreto Ley N° 3.500. - A las mujeres beneficiarias de PBS de Vejez. - A las mujeres que sin estar afiliadas a un régimen previsional perciben una pensión de sobrevivencia del Decreto Ley N° 3.500. - A las mujeres que sin estar afiliadas a un régimen previsional perciben una pensión de sobrevivencia del IPS.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - Tener a lo menos 65 años de edad. - Tener residencia en el territorio chileno por un lapso de 20 años, continuos o discontinuos, contados desde los 20 años de edad de la peticionaria y además haber residido en Chile al menos cuatro años de los últimos cinco años anteriores a la solicitud. - A las exiliadas registradas en la Oficina de Retorno y a las diplomáticas se les computará el tiempo vivido en el extranjero como residido en Chile. - Pensionarse a contar del 1 de julio del 2009.
Monto: \$ 305.236	<ul style="list-style-type: none"> - Valor a diciembre de 2009 si los hijos nacieron antes del 1/01/1982. - Valor considera rentabilidad de fondos de pensiones hasta octubre de 2009. - Valor actualizado para aquellas madres que a octubre de 2009 no han cumplido 65 años.
Pensión básica solidaria de vejez	
¿En qué consiste?	Es un beneficio monetario mensual, de cargo fiscal, al cual pueden acceder todas las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y cumplan los requisitos determinados por la ley.
¿Dónde se realiza?	En el Instituto de Previsión Social (IPS), y en las municipalidades en convenio.
¿A quién está dirigido?	<ul style="list-style-type: none"> - A las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional. - A las personas beneficiarias de una Pensión Asistencial (PASIS) al 1 de julio del 2008. - A los pensionados por gracia, exonerados políticos, pensionados por la Ley Rettig o por la Ley Valech, que sólo gocen de este beneficio, tienen derecho a un porcentaje de la PBS de Vejez si esta última es de un monto superior a la primera.

(continúa)

Cuadro A.1 (continuación)

Pensión básica solidaria de vejez		
Requisitos	<p>- Tener a lo menos 65 años de edad.</p> <p>- Integrar un grupo familiar perteneciente al 50% más pobre de la población de Chile al 1 de septiembre de 2009 (tener un puntaje menor o igual a 12.666 puntos en la Ficha de Protección Social).</p> <p>El aumento de esta cobertura es gradual:</p>	
	A partir del	Cobertura
	1 de julio de 2008	40%
	1 de julio de 2009	45%
	1 de septiembre de 2009	50%
	1 de julio de 2010	55%
	1 de julio de 2011 en adelante	60%
		Acreditación
		11.734 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
		12.185 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
		12.666 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
		De acuerdo al reglamento
		De acuerdo al reglamento
	<p>Para saber si un solicitante integra un grupo familiar de la población más pobre, se recurre a la Ficha de Protección Social. Si la persona no la tiene, debe solicitar ser encuestada por la municipalidad. Tener residencia en el territorio chileno por un lapso de 20 años, continuos o discontinuos, contados desde los 20 años del peticionario; y además haber residido en Chile al menos cuatro años de los últimos cinco anteriores a la solicitud. A los exiliados registrados en la Oficina Nacional de Retorno y a los diplomáticos se les computará el tiempo vivido en el extranjero como residido en Chile.</p>	
Pensión básica solidaria de invalidez		
¿En qué consiste?	<p>cual pueden acceder todas las personas calificadas como inválidas que no tengan d</p> <p>Es un beneficio monetario mensual, de cargo fiscal, al derecho a pensión en algún régimen previsional y cumplan los requisitos determinados por la ley.</p>	
¿Dónde se solicita?	<p>En los centros de atención del IPS y en las municipalidades en convenio, de lunes a viernes de 9 a 14 horas.</p>	
¿A quién está dirigido?	<p>- A las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional.</p> <p>- A las personas beneficiarias de una Pensión Asistencial de Invalidez (PASIS) al 1 de julio del 2008.</p> <p>- A los pensionados por gracia, exonerados políticos, pensionados por la Ley Rettig o por la Ley Valech, que sólo gocen de este beneficio, tienen derecho a un porcentaje de la PBS de Invalidez si esta última es de un monto superior a la primera.</p>	

(continúa)

Cuadro A.1 (continuación)

Pensión básica solidaria de invalidez		
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - Ser declarado inválido por las Comisiones Médicas de Invalidez establecidas en el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, a excepción de los actuales imponentes del IPS que continuarán con su actual sistema de calificación de invalidez (COMPIN). - No tener derecho a una pensión en algún régimen previsional. - Tener entre 18 y menos de 65 años de edad. - Integrar un grupo familiar perteneciente al 50% más pobre de la población de Chile al 1 de septiembre de 2009 (tener un puntaje menor o igual a 12.666 puntos en la Ficha de Protección Social). - El aumento de esta cobertura es gradual: 	
	A partir del	Cobertura
	Acreditación	
	1 de Julio de 2008	40%
	11.734 puntos o menos en la Ficha de Protección Social	
	1 de Julio de 2009	45%
	12.185 puntos o menos en la Ficha de Protección Social	
	1 de Septiembre de 2009	50%
	12.666 puntos o menos en la Ficha de Protección Social	
	1 de Julio de 2010	55%
	De acuerdo al reglamento	
	1 de Julio de 2011 en adelante	60%
	De acuerdo al reglamento	
	<p>Para saber si un solicitante integra un grupo familiar de la población más pobre, se recurre a la Ficha de Protección Social. Si la persona no la tiene, debe solicitar ser encuestada por la municipalidad.</p> <p>-Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a cinco años en los últimos seis inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la PBS de Invalidez.</p>	
Aporte previsional solidario de vejez		
¿En qué consiste?	<p>Es un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, que incrementará las pensiones base a través de un complemento que aumenta el monto de la pensión final, mejorando de esta forma la suficiencia de los beneficios previsionales.</p> <p>La pensión base es la suma de la pensión autofinanciada más las pensiones de sobrevivencia si las hubiera, que se perciban de acuerdo al Decreto Ley N° 3.500, de 1980.</p>	
¿Dónde se solicita?	<p>En los centros de atención del IPS y en las municipalidades en convenio, de lunes a viernes de 9 a 14 horas, o a su AFP.</p>	
¿A quién está dirigido?	<ul style="list-style-type: none"> - A las personas titulares de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia del Decreto Ley N° 3.500, de 1980. - A los pensionados por vejez o jubilación, pensionados por invalidez o pensionados de sobrevivencia del Instituto de Previsión Social (IPS). - A los imponentes del IPS que obtengan dichas pensiones en el futuro. - A las personas con derecho a una pensión de sobrevivencia otorgada por la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (Ley N° 16.744). - A los pensionados por gracia, exonerados políticos, pensionados por la Ley Rettig o por la Ley Valech, que además de esa pensión perciban otra del Decreto Ley N° 3.500 o de uno de los regímenes administrados por el IPS, podrán acceder al APS de Vejez, pero se les deducirá del monto calculado como APS el monto de la pensión que perciban por gracia o reparación. 	

(continúa)

Cuadro A.1 (continuación)

Aporte previsional solidario de vejez		
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - Recibir una pensión base inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). - Tener a lo menos 65 años de edad. - Integrar un grupo familiar perteneciente al 50% más pobre de la población de Chile al 1 de septiembre de 2009 (tener un puntaje menor o igual a 12.666 puntos en la Ficha de Protección Social). El aumento de esta cobertura es gradual: 	
	A partir del	Cobertura
	Acreditación	
	1 de julio de 2008	40%
	1 de julio de 2009	45%
	1 de septiembre de 2009	50%
	1 de julio de 2010	55%
	1 de julio de 2011 en adelante	60%
	<p>Para saber si pertenece a la población más pobre, se utilizará la Ficha de Protección Social (ex Ficha CAS). Si no la tiene, la persona interesada debe solicitar ser encuestada en su municipalidad. Residencia: Como regla general, tener residencia en el territorio chileno por un lapso de 20 años, continuos o discontinuos, contados desde los 20 años de edad del peticionario; y además, haber residido en Chile al menos cuatro años de los últimos cinco anteriores a la solicitud. Se entenderá cumplido el requisito de residencia respecto de las personas que registren 20 años o más de cotizaciones en uno o más de los sistemas de pensiones en Chile. Exiliados registrados en la Oficina Nacional de Retorno y diplomáticos: el tiempo pasado en el extranjero se les computará como resididos en Chile.</p>	
Aporte previsional solidario de invalidez		
¿En qué consiste?	Es un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, para todas aquellas personas que han sido calificadas como inválidas, que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, financien una jubilación inferior a \$ 60.000, entre julio de 2008 y junio de 2009, y cumplan con los requisitos establecidos en la ley.	
¿Dónde se solicita?	En los centros de atención del IPS y en las municipalidades en convenio, de lunes a viernes de 9 a 14 horas o en su AFP.	
¿A quién está dirigido?	<ul style="list-style-type: none"> - A aquellas personas declaradas inválidas, que se encuentren afiliadas al sistema de capitalización individual (Decreto Ley N° 3.500), que no perciban pensiones de otros regímenes previsionales y tengan derecho a pensión de invalidez de acuerdo al Decreto Ley N° 3.500, de 1980. - A aquellas personas declaradas inválidas y que sólo tengan derecho a una pensión de sobrevivencia del Decreto Ley N° 3.500. - A aquellas personas declaradas inválidas afectas a algún régimen previsional del IPS y que tengan derecho a pensión de invalidez del IPS 	

(continúa)

Cuadro A.1 (continuación)

Aporte previsional solidario de invalidez		
Requisitos	<p>- Que las pensiones que perciban sean inferiores a la Pensión Básica Solidaria. -Ser declarado inválido por las Comisiones Médicas de Invalidez establecidas en el Decreto Ley N° 3.500, de 1980, a excepción de los actuales imponentes del IPS, que continuarán con su actual sistema de calificación de invalidez (COMPIN).</p> <p>- Tener entre 18 y menos de 65 años de edad.</p> <p>- Integrar un grupo familiar perteneciente al 50% más pobre de la población de Chile al 1 de septiembre de 2009 (tener un puntaje menor o igual a 12.666 puntos en la Ficha de Protección Social).</p> <p>El aumento de esta cobertura es gradual:</p>	
	A partir del	Cobertura
	1 de julio de 2008	40%
	1 de julio de 2009	45%
	1 de septiembre de 2009	50%
	1 de julio de 2010	55%
	1 de julio de 2011 en adelante	60%
		Acreditación
		11.734 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
		12.185 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
		12.666 puntos o menos en la Ficha de Protección Social
		De acuerdo al reglamento
		De acuerdo al reglamento
<p>Para saber si pertenece a la población más pobre, se utilizará la Ficha de Protección Social (ex Ficha CAS). Si no la tiene, la persona interesada debe solicitar ser encuestada en su Municipalidad. Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a cinco años en los últimos seis años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder al APS de Invalidez.</p>		
Subsidio a la cotización		
¿En qué consiste?	<p>Es un subsidio en dinero que se deposita directamente en la cuenta de capitalización individual del trabajador, con el objeto de fomentar la cotización juvenil, incentivar la formalización del trabajo y aumentar en lo posible el monto de su pensión cuando acceda a ella.</p> <p>El monto del subsidio a la cotización será equivalente al 50% de la cotización previsional calculada sobre un ingreso mínimo.</p> <p>El Subsidio será mensual y se depositará directamente en la cuenta de capitalización individual del trabajador.</p> <p>Este subsidio no está afecto al cobro de comisiones por parte de la AFP respectiva. Entrará en vigencia a partir del 1 de julio de 2011.</p>	
¿Dónde se solicita?	<p>El trabajador o su empleador deberán presentar la solicitud en los centros de atención del Instituto de Previsión Social (IPS), de lunes a viernes de 9 a 14 horas a partir del 1 de Julio de 2011.</p>	
¿A quién está dirigido?	<p>A los trabajadores entre 18 y 35 años.</p>	
Requisitos	<p>- Que el trabajador reciba un ingreso igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual.</p> <p>- Tener menos de 24 cotizaciones continuas o discontinuas, ya que el beneficio se otorga hasta completar las primeras 24 cotizaciones, aunque exista una laguna de tiempo entre cada una de ellas.</p>	

(continúa)

Cuadro A.1 (continuación)

Subsidio a la contratación	
¿En qué consiste?	Es un subsidio dirigido al empleador, cuyo fin es fomentar la contratación juvenil e incrementar la cobertura y los fondos previsionales de estos trabajadores, así como también incentivar la formalización del trabajo de los jóvenes. El monto del subsidio será equivalente al 50% de la cotización previsional calculada sobre un ingreso mínimo mensual. En cuanto al reajuste de este beneficio, será proporcional al que experimente el ingreso mínimo.
¿Dónde se solicita?	En el Instituto de Previsión Social (IPS), organismo que determinará el monto y lo cancelará al empleador.
¿A quién está dirigido?	Tendrán derecho a este subsidio todos aquellos empleadores que tengan contratados a trabajadores de entre 18 y 35 años de edad.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - El trabajador debe percibir un ingreso mensual igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual. Actualmente equivale a 216.000 pesos (430 dólares, aproximadamente). - Que los trabajadores tengan menos de 24 cotizaciones en una AFP, ya que el subsidio se entrega sólo hasta completar dicho número. No es necesario que sean cotizaciones continuas. - El empleador deberá enterar las cotizaciones de seguridad social que correspondan al respectivo trabajador en el plazo que establece la ley.
Aporte patronal - Seguro de Invalidez y Sobrevivencia	
¿En qué consiste?	En un beneficio que obliga al empleador a pagar las cotizaciones para el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.
¿Dónde se realiza?	El empleador cancela el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia en la institución donde paga las cotizaciones.
¿A quién está dirigido?	<ul style="list-style-type: none"> - Es un beneficio dirigido a los trabajadores dependientes, según el cual el empleador deberá pagar obligatoriamente las cotizaciones para el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS). - Este beneficio entró en vigencia gradualmente a partir del 1 de julio de 2009. - Desde la vigencia de esta obligación y hasta el mes de junio de 2011, se encontrarán exentos de cumplirla los empleadores que durante el mes respectivo declaren cotizaciones provisionales por menos de cien trabajadores, período en el cual seguirá siendo de cargo del trabajador. - Con posterioridad a 1 de julio de 2011 todos los empleadores estarán obligados a hacer el aporte patronal.
Requisitos	Ser trabajador y no ser beneficiario de subsidio previsional.
Afilación voluntaria	
¿En qué consiste?	Es un beneficio que establece la afiliación de aquellas personas que no están obligadas a incorporarse a una institución previsional (AFP), lo que les permitirá acceder a la cobertura del sistema previsional regulado por el Decreto Ley N° 3.500 y, por tanto, a las pensiones correspondientes por vejez, invalidez y sobrevivencia. Entró en vigencia el 1 de octubre de 2008.
¿Dónde se realiza?	En una AFP.
¿A quién está dirigido?	A toda persona natural que no ejerza una actividad remunerada, por ejemplo, dueñas de casa y estudiantes.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - Cotizar por lo menos por un ingreso mínimo mensual. - No se aplicará el límite máximo imponible (actualmente es de 60 UF) como el resto de los afiliados. No obstante, este límite se aplicará para efectos de la cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. - Las cotizaciones puede cancelarlas un tercero en la cuenta de capitalización individual del afiliado voluntario. - No habrá beneficio tributario por cotizar para un tercero, ya que las cotizaciones que se enteren en la cuenta de un afiliado voluntario no tendrán el carácter de cotizaciones previsionales para efectos de la Ley sobre Impuesto a la Renta. - En el caso de trabajadores dependientes cuyo cónyuge posea la calidad de afiliado voluntario, el trabajador podrá autorizar a su respectivo empleador para que le descuenta de su remuneración la suma que destine a cotizaciones para la cuenta de capitalización individual voluntaria de su cónyuge, incluyendo la cotización adicional. - No hay obligación de cotizar mensualmente, se puede hacer con la regularidad que se desee. Incluso puede realizarse un solo pago anual.
Costo	Solo el valor de la cotización.

(continúa)

Cuadro A.1 (continuación)

Afiliación voluntaria	
Producto	Afiliación Voluntaria con los siguientes beneficios: - Acceso al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Para estar cubiertos deben haber cotizado en el mes anterior al siniestro. - Cobertura en el Sistema de Pensiones Solidarias, si cumplen con los requisitos exigidos para cada beneficio en particular.
Aporte previsional voluntario colectivo (APVC)	
¿En qué consiste?	Es un mecanismo de ahorro que ofrece la empresa, según el cual los ahorros voluntarios aportados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores. Entró en vigencia a partir del 1 de octubre de 2008.
¿Dónde se realiza?	Luego del acuerdo entre cada empresa y sus trabajadores se acude a una AFP o bancos, compañías de seguros, administradoras de fondos mutuos y de inversión o administradoras de fondos para la vivienda.
¿A quién está dirigido?	- A los trabajadores dependientes que se encuentren afiliados al sistema de pensiones establecido en el Decreto Ley N° 3.500, de 1980. - A los trabajadores dependientes que tengan la calidad de imponentes de alguno de los regímenes previsionales administrados por el IPS (ex INP).
Requisitos	- Acuerdo entre la empresa y sus trabajadores. El empleador no estará obligado a ofrecer APVC a sus trabajadores, pero una vez contratado sí está obligado al total cumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato propio. - Los trabajadores son libres para decidir si adhieren o no a un APVC. - Los empleadores no podrán discriminar entre los trabajadores, tanto en el acceso a los planes como en la proporción del aporte que ellos hagan. - Estos planes establecen derecho de propiedad a favor del trabajador sobre sus aportes y sobre los aportes que en su beneficio haga el empleador, sujeto a una permanencia mínima del trabajador en la empresa. En todo caso, si es despedido por necesidades de la empresa, el aporte realizado por el empleador será de propiedad del trabajador. - Se podrá establecer en el contrato de APVC un periodo mínimo en el que el trabajador deba mantener sus aportes en la institución que lo administre. - Los trabajadores podrán traspasar los recursos a un nuevo plan APVC o a un plan de Aporte Previsional Voluntario Individual.
Beneficios de la tributación y bonificación estatal para los aportes previsionales voluntarios individuales y colectivos	
¿En qué consiste?	Beneficio en la tributación de APV o APVC Al momento de tributar el trabajador podrá elegir el régimen tributario que afectará sus aportes, en consideración al pago o exención de impuestos al momento del aporte o retiro de los recursos de ahorro voluntario. Si decide no acogerse al beneficio de exención de impuestos, podrá obtener la bonificación estatal para el APV o el APVC y ésta es una bonificación de cargo estatal equivalente al 15 % de lo ahorrado por él y así destina todo o parte del saldo de su ahorro voluntario a adelantar o incrementar su pensión, tendrá derecho, al momento de pensionarse, a una bonificación de cargo del Estado.
¿Dónde se realiza?	Al momento de tributar el trabajador opta.
¿A quién está dirigido?	A aquellos trabajadores que elijan APV o APVC.
Características	- La bonificación se entregará para los aportes de APV o APVC efectuados durante el respectivo año calendario, que no superen en su conjunto la suma equivalente a diez veces el total de las cotizaciones obligatorias efectuadas por el trabajador dentro de ese mismo año. - En cada año calendario la bonificación no podrá ser superior a seis unidades tributarias mensuales. - La bonificación estará sujeta a las mismas condiciones de rentabilidad y comisiones que el APV y el APVC respectivo. - Si el trabajador efectúa retiros antes de pensionarse, la AFP o la institución correspondiente girarán a la Tesorería el 15% de los fondos retirados. - La bonificación estatal y su rentabilidad no estarán afectas a impuesto a la renta en tanto no sean retiradas.

(continúa)

Cuadro A.1 (conclusión)

Obligatoriedad de cotización trabajadores independientes		
¿En qué consiste?	Es la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes (que emiten boleta de honorarios) al sistema de pensiones, al sistema de salud y al Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, lo que permitirá igualar derechos y deberes entre trabajadores dependientes e independientes.	
¿Dónde se realiza?	Las personas deben acudir a una AFP y solicitar imponer en forma voluntaria y el Servicio de Impuestos Internos informará a la Tesorería General de la República, quién pagará las cotizaciones previsionales con cargo a las cantidades retenidas como impuesto por concepto de honorarios.	
¿A quién está dirigido?	A todas las personas naturales que ejerzan una actividad remunerada en forma autónoma por las cuales emiten boletas, por ejemplo, dueñas de casa, estudiantes.	
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - Tener menos de 55 años los hombres o de 50 años las mujeres al 1 de enero del 2012, ya que los trabajadores mayores de esa edad no estarán obligados a cotizar, como tampoco los trabajadores independientes afiliados a algunas de las instituciones de previsión del régimen antiguo administradas por el IPS o a la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Dipreca) o a la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena). - La obligatoriedad de la cotización de los trabajadores voluntarios tendrá la siguiente gradualidad: 	
	A partir de	Estarán obligados a cotizar respecto de
	1/enero/2012	40% de su renta imponible.
	1/enero/2013	70% de su renta imponible.
	1/enero/2014	100% de su renta imponible.
	1/enero/2015	100% de su renta imponible.
	1/enero/2018	100% de su renta imponible.
		Alcance
		Salvo que en forma expresa manifieste lo contrario.
		Salvo que en forma expresa manifieste lo contrario.
		Salvo que en forma expresa manifieste lo contrario.
		Sin excepciones, se exige la obligatoriedad a cotizar.
		Será obligatoria la cotización del 7% correspondiente a salud.
	Se considerará como renta imponible para estos efectos el 80% de las rentas brutas gravadas por el artículo 42 N°2 de la Ley de Impuesto a la Renta. Dicha renta imponible no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual ni superior a 720 UF a la fecha de cotizar.	
Producto	Cotización voluntaria con la obtención de los siguientes beneficios: <ul style="list-style-type: none"> - Derecho a recibir asignación familiar por sus cargas debidamente acreditadas. - Afiliación a una caja de compensación de asignación familiar. - Utilizar el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. - Acceso al Seguro de Invalidez y Supervivencia. 	
	Compensación económica en casos de divorcio o nulidad	
¿En qué consiste?	En caso de divorcio o nulidad, la ley estipula que se podrán dividir los fondos que existan en la cuenta de capitalización individual para pensión de uno de los cónyuges cuando el juez considere que hubo menoscabo económico del otro cónyuge. El monto de compensación no podrá ser mayor que el 50% de lo acumulado en dicha cuenta durante el matrimonio.	
¿Dónde se realiza?	En el Juzgado de Familia.	
¿A quién está dirigido?	Al cónyuge que el juez considere menoscabado.	
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> -Que se establezca judicialmente el menoscabo. -Que el divorcio o nulidad se haya iniciado después del 1 de octubre del año 2008. -Que la persona que deba compensar se encuentre afiliada a una AFP. 	

Fuente: Consejo Consultivo Previsional (2011).

CUADRO A.2
GASTO EFECTIVO PROYECTADO SEGÚN BENEFICIO PREVISIONAL
(Millones de pesos de 2010)

Año	Garantías					Otros datos macroeconómicos		
	PASIS	SPS	GEPM	DOP	Interés devengado por bonos	Bono por hijo	Gasto Público	PIB
Efectivo								
Variables Macro (millones de pesos de cada año)								
2005	191 244	0	45 793	1 469 309	301 649	0	12 751 889	66 192 596
2010	0	708 303	101 602	1 903 275	245 111	74 643		
Proyectado								
2011	0	908 082	102 354	1 908 125	225 005	92 710		
2012	0	992 116	108 874	1 922 203	202 309	35 682		
2013	0	1 051 215	115 713	1 928 287	178 019	41 255		
2014	0	1 111 216	123 348	1 928 960	153 666	47 424		
2015	0	1 172 527	132 076	1 923 121	130 305	56 781		
2016	0	1 244 900	142 309	1 907 590	108 289	71 274		
2017	0	1 318 930	153 053	1 886 354	88 106	79 773		
2018	0	1 399 050	164 380	1 860 574	69 823	92 025		
2019	0	1 480 608	176 799	1 829 206	54 005	102 027		
2020	0	1 560 507	188 924	1 793 632	40 968	112 234		

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Anexo 2

Siglas

AFP: Administradora de Fondos de Pensiones.

APS: Aporte Previsional Solidario.

CAPREDENA: Caja de Previsión de la Defensa Nacional.

DIPRECA: Dirección de Previsión de Carabineros.

DIPRES: Dirección de Presupuestos.

INP: Instituto de Normalización Previsional.

IPS: Instituto de Previsión Social.

PBS: Pensión Básica Solidaria.

PMAS: Pensión Máxima con Aporte Solidario.

SIDP: Sistema de Información de Datos Previsionales.

SPS: Sistema de Pensiones Solidarias.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

financiamiento del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

240. Reforma al sistema de pensiones chileno (LC/L.3422), 2011.
239. Equidad y solvencia del sistema de salud de cara al envejecimiento: El caso de Costa Rica (LC/L.3370), 2011.
238. La protección social en Chile. El Plan AUGE: Avances y desafíos (LC/L.3348), 2011.
237. El caso de las cajas de ahorro españolas en el período 1980-2010 (LC/L.3300-P), N° de venta S.11.II. G.21 (US\$10.00), 2011.
236. The European investment bank and SMEs: key lessons for Latin America and the Caribbean, (LC/L.3294-P), sales N° E.11.II.G.16 (US\$10.00), 2011.
235. El futuro de las microfinanzas en América Latina: algunos elementos para el debate a la luz de las transformaciones experimentadas (LC/L.3263-P), N° de venta S.10.II. G.68 (US\$10.00), 2010.
234. Re-conceptualizing the International aid structure: recipien-donor interactions and the rudiments of a feedback mechanism (LC/L.3262-P), N° de venta S.10.II. G.67 (US\$10.00), 2010.
233. Financiamiento a la inversión de las pymes en Costa Rica (LC/L.3261-P), N° de venta S.10.II. G.66 (US\$10.00), 2010.
232. Banca de desarrollo en el Ecuador (LC/L.3260-P), N° de venta S.10.II. G.65 (US\$10.00), 2010.
231. Política cambiaria y crisis internacional: el rodeo innecesario (LC/L.3259-P), N° de venta S.10.II.G.64 (US\$10.00), 2010.
230. Desarrollo financiero e crecimiento económico: teoría e evidencia (LC/L.3257-P), N° de venta S.10.II. G.62 (US\$10.00), 2010.
229. Financiamiento de la inversión de empresas en general y de micro, pequeñas y medianas empresas en particular: el caso de Uruguay (LC/L.3256-P), N° de venta S.10.II. G.61 (US\$10.00), 2010.
228. La banca de desarrollo en El Salvador (LC/L.3242-P), N° de venta S.10.II. G.47 (US\$10.00), 2010.
227. Acceso al financiamiento de las pymes en Argentina: estado de situación y propuestas de política (LC/L.3241-P), N° de venta S.10.II. G.46 (US\$10.00), 2010.
226. Financiamiento a las microempresas y las pymes en México (2000-2009) (LC/L.3238-P), N° de venta S.10.II. G.41 (US\$10.00), 2010.
225. Financiamiento a la inversión de las pequeñas y medianas empresas: el caso de El Salvador (LC/L.3236-P), N° de venta S.10.II. G.39 (US\$10.00), 2010.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....