

financiamiento del desarrollo

Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado

Alberto Arenas de Mesa



NACIONES UNIDAS



Unidad de Estudios Especiales
Secretaría Ejecutiva

Santiago de Chile, diciembre de 2000

Este documento fue preparado por el Señor Alberto Arenas de Mesa, consultor del Proyecto Conjunto CEPAL/GTZ “Fondos de pensiones y jubilación” de la CEPAL. El autor agradece la valiosa asistencia y edición de Héctor Hernández Sánchez, así como también, los comentarios de Andras Uthoff y Luis Felipe Jiménez en la elaboración de este artículo.

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1457-P

ISBN: 92-1-321687-4

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2000. Todos los derechos reservados

Número de venta: S.00.II.G.137

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. La reforma al sistema de pensiones de 1980-1981	11
A. El sistema de pensiones previo a la reforma de 1980-1981 ..	11
B. La reforma al sistema de pensiones de 1980-1981	12
III. Evolución cobertura previsional: 1935-1999	15
A. Cobertura previsional sistema público: 1935-1980	15
B. Cobertura previsional sistema de AFP: 1981-1999	17
C. Cobertura previsional total: 1975-1999	20
IV. Análisis cobertura previsional: 1981-1999	23
A. Análisis cobertura previsional por género	23
B. Análisis Cobertura previsional por grupos etarios	27
C. Análisis Cobertura previsional según relación de dependencia	28
D. Análisis cobertura previsional a partir de CASEN	30
E. Análisis cobertura previsional por sector económico	33
F. Análisis cobertura previsional regional	35
V. Iniciativas legales y proyectos legislativos	37
A. Iniciativas legales tramitadas en la década de los '90	38
B. Proyectos de modificación legal en estudio	41

VI. Propuestas para ampliar la cobertura previsional del sistema de AFP	43
A. El caso de los (as) trabajadores (as) independientes	44
B. El caso de los (as) trabajadores (as) de bajos ingresos	46
C. El caso de las mujeres	46
D. Educación e información	48
E. Generación de incentivos	49
VII. El rol del estado en la ampliación de la cobertura previsional	51
A. Generación de investigación, estudios e información	52
B. Efectos fiscales	53
C. Perfeccionamiento y consolidación del sistema de pensiones	54
VIII. Conclusiones	57
IX. Bibliografía	61
Serie financiamiento del desarrollo: números publicados	65

Índice de cuadros

Cuadro 1	Cobertura sistema público de pensiones: 1935-1980	16
Cuadro 2	Cobertura estadística sistema de pensiones AFP: 1981-1999	18
Cuadro 3	Cobertura efectiva sistema de pensiones AFP: 1981-1999	18
Cuadro 4	Cobertura ocupacional sistema de pensiones AFP: 1981-1999	19
Cuadro 5	Cobertura previsional ocupacional y efectiva en Chile: 1975-1999	20
Cuadro 6	Participación y cobertura estadística por género en el sist. de pensiones de AFP	24
Cuadro 7	Cobertura estadística, efectiva y ocupacional sist. de pensiones AFP mujeres	25
Cuadro 8	Participación y cobertura ocupacional por género en el sist. de pensiones AFP	27
Cuadro 9	Afiliados por grupos etarios y género como porcentaje de la población	28
Cuadro 10	Cobertura ocupacional según dependencia del trabajador: 1985-1999	29
Cuadro 11	Cobertura ocupacional por quintil de ingreso autónomo	31
Cuadro 12	Cobertura ocupacional por quintil de ingreso autónomo según género	32
Cuadro 13	Cobertura ocupacional sistema de pensiones AFP	34
Cuadro 14	Cobertura efectiva regional sistema de pensiones AFP	35
Cuadro 15	Movimiento cuentas de capitalización individual sistema de AFP	40
Cuadro 16	Cobertura cuentas de indemnización: 1991-1999	40
Cuadro 17	Rentabilidad promedio real anual de los fondos de pensiones	55

Resumen

La seguridad económica de la población y su bienestar dependen en gran parte de la cobertura de los sistemas previsionales de pensiones y de salud, en especial para los hogares y familias de menores recursos. Diversos estudios sobre pobreza han permitido concluir que la baja cobertura de los sistemas de pensiones es una de las principales causas de los escasos ingresos en la edad de retiro de una importante proporción de la población pobre. En este contexto, la ampliación de la cobertura previsional se transforma en una importante herramienta de la política social para disminuir la pobreza y aumentar el bienestar de la población.

Asimismo, las políticas para promover y ampliar la cobertura previsional tienen un impacto directo, y positivo, en las finanzas públicas dado que los grupos que permanecen fuera de la cobertura de los sistemas previsionales incrementan las presiones futuras sobre los programas asistenciales públicos financiados por el Estado. Por ejemplo, durante la década pasada el programa de pensiones asistenciales (no contributivas) incorporó más de 60.000 nuevos beneficiarios, cifra que es bastante improbable que se repita, no sólo debido a criterios de focalización del sistema asistencial, sino que a los efectos fiscales que tales compromisos generarían en el futuro.

La literatura especializada en previsión, señala que la evolución y comportamiento de la cobertura de los sistemas de pensiones depende de diversas y numerosas variables. En Chile, durante las últimas dos décadas las transformaciones del mercado laboral, las crisis económicas, el diseño institucional de los nuevos sistemas de

pensiones, la participación por género en el mercado del trabajo, la automarginación de ciertos grupos, especialmente los de menores ingresos, y las reformas en el ámbito social han generado cambios importantes en los escenarios en que se desempeña la cobertura previsional. A pesar de ello, es notoria la escasez de información relativa al cumplimiento previsional de los afiliados o de las características que presentan aquellos efectivamente cubiertos en el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Este trabajo concentra su análisis en el diagnóstico y desarrollo de la cobertura del sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile para el período 1981-1999 y explora medidas de política para ampliar su cobertura, buscando identificar comportamientos diferenciales en relación a la efectiva incorporación al sistema de pensiones. Lo anterior implica investigar las causas de los distintos comportamientos, distinguiendo entre hombres y mujeres, entre distintos grupos etarios, por zonas geográficas y por grupos socio-económicos.

Los resultados preliminares de este estudio sugieren que, desde la perspectiva de un dimensionamiento efectivo del problema, se debe uniformar la forma en que se mide la cobertura en el sistema administrado por el sector privado, optándose por estimarla sobre la base de las cifras de cotizantes y, en tanto no se cuente con mejores sistemas de información, usar el indicador de cobertura efectiva, es decir la proporción que representa el total de cotizantes sobre la fuerza de trabajo.

Por otra parte, y en cuanto al diseño de políticas orientadas a elevar el nivel de cobertura previsional, el estudio plantea la necesidad de que el Estado vele porque los cambios que se introduzcan constituyan un todo integral y armónico. En tal sentido, las propuestas que se avanzan en el estudio no deben ser consideradas como propuestas específicas para problemas o grupos determinados, si no que son medidas que deben adoptarse conjuntamente para así poder alcanzar un impacto relevante, privilegiándose aquellas medidas que buscan cambiar el horizonte temporal que las personas utilizan para tomar sus decisión de participar o no en el sistema de pensiones, vale decir, posibilitar que los asegurados accedan, con el cumplimiento de las obligaciones previsionales, a beneficios inmediatos ya sea en el área asistencial, de salud u otro, que genere incentivos a los afiliados para estar cubiertos activamente en el sistema de pensiones.

El sistema de pensiones de AFP logrará consolidarse en función de los beneficios previsionales que otorgue a los asegurados en régimen. Para alcanzar este objetivo será fundamental el nivel de cobertura previsional que éste presente en las próximas décadas. En dicho contexto, los esfuerzos y políticas que se orienten a mejorar los niveles de cobertura previsional serán gravitantes al momento de evaluar el mayor o menor éxito del sistema de capitalización individual.

I. Introducción

Entre los principales objetivos de los sistemas de pensiones se encuentran la protección de los asegurados a eventos no predecibles que dañen sus capacidades en el mercado laboral, como también atender las necesidades de ingresos de los afiliados en la edad de retiro. Los sistemas de pensiones mixtos, de reparto, o de capitalización, para lograr estos objetivos deben asegurar un nivel básico de cobertura previsional. Este trabajo concentra su análisis en el diagnóstico y desarrollo de la cobertura del sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile para el período 1981-1999 y propone medidas de política para ampliar su cobertura.

En América Latina, Chile es considerado uno de los países pioneros en introducir el sistema de seguridad social. En 1924, los primeros sistemas de pensiones comenzaron a funcionar y, en 1935, estos cubrían a más del 50% de la fuerza de trabajo. Estos avances fueron consolidándose con el correr de los años, así la cobertura previsional se amplió a distintos sectores económicos y regionales, alcanzándose una cobertura superior al 70% de la fuerza de trabajo en 1965 (Arellano, 1985).

Las transformaciones del mercado laboral, las crisis económicas, el diseño institucional de los nuevos sistemas de pensiones, la participación por género en el mercado del trabajo, la automarginación de ciertos grupos, especialmente los de menores ingresos, y las reformas en el ámbito social han generado distintos escenarios para la cobertura previsional en las últimas dos décadas. En este marco de referencia, la cobertura efectiva previsional, considerando el antiguo sistema público y el nuevo sistema de pensiones administrado por el sector privado, alcanzó a cubrir a cerca del 59% de la fuerza de trabajo en 1999.

Según la literatura especializada en previsión, la evolución y comportamiento de la cobertura de los sistemas de pensiones depende de diversas y numerosas variables. A pesar de ello, es notoria la escasez de información con que la autoridad cuenta respecto de la función de comportamiento de los afiliados o de las características de éstos para estar efectivamente cubiertos en el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). A modo de ejemplo, en la actualidad existen más de 6 millones de afiliados de los que cerca de 3 millones no realizan cotizaciones. ¿A qué se debe este comportamiento? ¿Cuáles son las causas? ¿Son hombres o mujeres? ¿A qué grupos etarios corresponden? ¿En qué regiones del país se concentran? ¿A qué grupos socio-económicos pertenecen? El disponer de respuestas para cada una de estas interrogantes es fundamental para el eficiente desarrollo de políticas que estimulen la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones.

La seguridad de la población y su bienestar dependen en gran parte de la cobertura de los sistemas de previsión (pensiones y salud), en especial para los hogares y familias de menores recursos. Diversos estudios sobre pobreza han señalado que la baja cobertura de los sistemas de pensiones es una de las principales causas de los escasos ingresos en la edad de retiro de una importante proporción de la población pobre. En este contexto, la ampliación de la cobertura previsional se transforma en una importante herramienta de la política social para disminuir la pobreza y aumentar el bienestar de la población.

Las políticas para promover y ampliar la cobertura previsional tienen un impacto directo en las finanzas públicas. Conocido es que los grupos que permanecen fuera de la cobertura de los sistemas previsionales incrementan las presiones futuras sobre los programas asistenciales públicos financiados por el Estado. El aumento en la cobertura del sistema de pensiones asistenciales en los 90's ha sido importante, más de 60.000 nuevos beneficiarios se han incorporado a este beneficio durante la década pasada. Es bastante improbable que el Estado continúe aumentando a este ritmo la cobertura asistencial, no sólo debido a criterios de focalización del sistema asistencial, sino que a los efectos fiscales que tales compromisos generarían en el futuro.

Los efectos fiscales de la baja cobertura previsional son directos, y se ven reforzados por los nuevos, y más restrictivos, requisitos del sistema de pensiones administrado por el sector privado para adquirir pensiones mínimas garantizadas por el Estado. Por otra parte, en el antiguo sistema de pensiones, existían entre 5 y 10 años de discontinuidad laboral y/o años de cotizaciones no realizadas que los asegurados podían presentar sin que esta situación afectara sus potenciales beneficios. En el nuevo sistema de pensiones de AFP, no realizar cotizaciones por 5 ó 10 años tendrá efectos fiscales ya que en promedio, manteniendo las otras variables constantes, los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización serán menores y, por tanto, las probabilidades de que requieran de garantía estatal aumentan (Arenas de Mesa, 1999a).

Los resultados de este estudio sugieren que el diseño de políticas para ampliar la cobertura previsional deberá considerar, entre otras, a las variables de género, edad, relación de dependencia, distribución regional, ingreso y sector de actividad económica. Otra recomendación del presente trabajo es que la medición de la cobertura en el sistema administrado por el sector privado deberá estimarse sobre la base de las cifras de cotizantes y, en tanto no se cuente con mejores sistemas de información, el indicador más real de la cobertura es la cobertura efectiva, es decir la proporción que representa el total de cotizantes sobre la fuerza de trabajo.

En otro ámbito de acciones, la construcción de una base de datos (tipo panel) parece ser una medida prioritaria para realizar un estudio que resuelva las grandes incógnitas tanto respecto de los afiliados que no realizan cotizaciones como de las características de los cotizantes que se mantienen realizando cotizaciones en forma permanente en el sistema de pensiones. Este estudio será fundamental para desarrollar las medidas de política en el área de cobertura previsional.

Este informe consta de 7 secciones adicionales a esta introducción. La sección 2 presenta una breve reseña de la reforma al sistema de pensiones de 1980-81. La sección 3 muestra la evolución de la cobertura previsional en Chile para el período 1935 a 1999. La cuarta sección entrega un análisis por género, etario, relación de dependencia, regional, por niveles de ingreso y por sector de actividad económica de la cobertura previsional del sistema de pensiones administrado por el sector privado entre 1981 y 1999. La sección 5 proporciona un resumen de las iniciativas legales impulsadas en la década de los 90's para aumentar la cobertura previsional. La sección 6 está dedicada a la presentación de propuestas para ampliar la cobertura previsional en el sistema de AFP. En la sección 7 se realiza un análisis del rol que debe jugar el Estado en la ampliación de la cobertura previsional. Finalmente, en la sección 8 se presentan las principales conclusiones del estudio.

II. La reforma al sistema de pensiones de 1980-1981

A. El sistema de pensiones previo a la reforma de 1980-1981¹

La aprobación de las llamadas leyes sociales en el primer gobierno de Arturo Alessandri (1924) constituyen las primeras acciones en previsión social en Chile, las que se enmarcan en la experiencia o modelo alemán diseñado por Bismarck a fines del siglo pasado. Se trata de la construcción de seguros sociales segmentados profesionalmente. Una segunda etapa, que se desarrolla fundamentalmente desde la década de los sesenta hasta 1980, responde a las orientaciones de universalización de la seguridad social formuladas en el Plan Beveridge. Una tercera etapa actualmente en curso se inicia en 1980, la que privilegia una concepción privatizadora de la gestión de los instrumentos de protección.

Ninguna de estas corrientes ha destruido totalmente la construcción anterior, sino que, más bien, ha operado una política de readecuación de las instituciones preexistentes, o bien de agregación de nuevas estructuras. Así, por ejemplo, la acción reformista emprendida a partir de mediados de siglo mantuvo en buena parte los esquemas de seguros sociales bismarkianos.

¹ Esta sección se basa en Arenas de Mesa y Gumucio (1999), sección 2.

Igualmente, ahora coexisten en una curiosa mixtura: (a) una estructura de seguros sociales según el modelo primitivo germano, en extinción respecto de la generalidad (régimen de pensiones diferenciados por rama profesional que opera el INP) y en pleno vigor en lo que atañe al sector castrense; (b) un conjunto de seguros sociales universales, con elementos de asistencia social en muchos de ellos, que responden a la concepción de seguridad social; y (c) seguros privados, sean únicos –caso de las AFP en pensiones– sean alternativos u opcionales –caso de las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en salud–.

En materia de pensiones, el sistema chileno, prescindiendo de esfuerzos aislados anteriores, comienza a desarrollarse a partir de los años veinte, siguiendo el criterio de profesionalidad propiciado por el esquema bismarkiano. Su desarrollo es explosivo y desordenado. En una primera etapa que finaliza a mediados de este siglo, se logra afiliarse a la mayor parte de los trabajadores dependientes a cajas de previsión de carácter semipúblico que cubren una gama cada vez más amplia de prestaciones. Junto a tres cajas de previsión principales para el sector civil –obreros, empleados particulares, empleados públicos civiles– y dos para los funcionarios del orden castrense y policial, se crea un importante número de cajas para atender a pequeños sectores con mayor poder de presión, que logran cuadros de beneficios relativamente mejores a los de su profesión de origen. Asimismo, en las cajas principales se crean paralelamente a los regímenes generales, subregímenes preferentes para algunos sectores. Al término de los años sesenta, el sistema chileno contaba así con 35 cajas de previsión y 150 regímenes previsionales distintos. La normativa aplicable estaba dispersa en más de 600 cuerpos legales.

Marcando lo que se ha denominado segunda etapa, los gobiernos de Jorge Alessandri (1958-64), Eduardo Frei Montalva (1964-70) y de Salvador Allende (1970-73) encaminan sus esfuerzos hacia la aprobación de reformas tendientes a universalizar el sistema de seguridad social, a uniformar la multiplicidad de regímenes que lo integraban, eliminando sus distorsiones y privilegios, y a sanear los problemas financieros que lo aquejaban. El éxito obtenido sólo fue parcial. En materia de pensiones, ni Frei ni Allende lograron el consenso necesario para emprender el duro saneamiento que se requería para ordenar una multiplicidad de regímenes anárquicos, muchos de ellos excesivos.

Durante los dos primeros años del Gobierno Militar (1973-75) la tendencia reformista continúa –ahora con un sello autoritario y con la ventaja de no tener contrapeso– y se aprueban importantes reformas, tales como el establecimiento de regímenes únicos de prestaciones familiares, subsidios de cesantía, asignaciones por muerte y pensiones asistenciales.

Con la publicación en noviembre de 1980 del Decreto Ley 3.500 se inicia formalmente lo que se ha denominado la tercera etapa. Dicho Decreto Ley establece un sistema de pensiones financiado mediante capitalización individual y administrado por el sector privado. De este modo, se introduce un drástico cambio que modifica el sistema de seguridad social chileno. Simultáneamente se reforman los programas de salud, creándose instituciones privadas de salud que aglutinan a los trabajadores de mejores ingresos y que compiten con un sector público afectado por múltiples restricciones.

B. La reforma al sistema de pensiones de 1980-1981

Como se presenta más arriba, Chile fue uno de los países pioneros en establecer un sistema de seguro social en América Latina en la década de los años 20's. A comienzos de los 70's, el sistema de seguridad social chileno era uno de los más avanzados, cubría todas las contingencias, presentaba una cobertura elevada y ofrecía beneficios generosos. Sin embargo, el sistema estaba altamente fragmentado. Según Mesa-Lago (1985), era un “laberinto burocrático” jurídicamente complejo y estratificado, permitía importantes desigualdades, y sufría desequilibrios financieros y

actuariales. Gobiernos de distintas tendencias políticas intentaron reformar el sistema de pensiones, pero grupos de interés bloquearon los proyectos de reforma que se necesitaban implementar en el sistema.

Al término de la década de 1970 el sistema de pensiones sufría importantes desequilibrios financieros, y el gobierno militar comenzó a preparar el camino para una profunda reforma estructural. En 1979 se suprimieron las desigualdades más importantes del sistema público de reparto y, además, se homologaron y elevaron las edades de retiro e incrementaron las tasas de contribuciones. Estos fueron los primeros pasos en el camino hacia la reforma estructural del sistema de pensiones. En 1980 se sustituyó completamente, en su parte civil, el esquema colectivo público de reparto por un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual y administrado por el sector privado. Este sistema se diseñó con condiciones de acceso uniformes y comenzó a funcionar en mayo de 1981. El nuevo sistema de pensiones es un esquema de contribuciones definidas basado en planes individuales de ahorro obligatorio privado. Los trabajadores deben cotizar mensualmente un 10% de sus rentas y destinarlas a sus cuentas individuales de ahorro administradas por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Estas, a su vez, cobran comisiones para cubrir los costos administrativos y contratar seguros de invalidez y sobrevivencia.

Las pensiones son financiadas por el fondo acumulado en las cuentas individuales existiendo tres modalidades de retiro: programado, renta vitalicia y una combinación de ambos. De esta manera las pensiones dependen de: (i) las contribuciones acumuladas en las cuentas individuales por los (as) trabajadores (as) durante el período laboral; (ii) el retorno de las inversiones de los fondos de pensiones; (iii) los factores actuariales (expectativa de vida) por género; y (iv) el número, edad y expectativa de vida de los dependientes. Las contribuciones realizadas por los contribuyentes del antiguo sistema que se trasladaron al nuevo sistema son reconocidas a través de un instrumento financiero llamado Bono de Reconocimiento, el que según estimaciones, representa entre un 50% y 70% del total de fondos acumulados por los asegurados (Arellano, 1985; Arenas de Mesa y Marcel, 1993; Mesa-Lago y Arenas de Mesa, 1998).

Las variables del sistema están expresadas en Unidades de Fomento (UF), unidad contable indexada con la inflación. De esta manera, las pensiones son ajustadas automáticamente con la inflación, resolviéndose un serio y antiguo problema del sistema público de pensiones, cual era la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones durante el período que mediaba entre un reajuste y otro. Los hombres pueden retirarse a los 65 años y las mujeres a los 60. A diferencia del sistema de reparto, que confiaba la administración del sistema a instituciones públicas, el sistema de AFP es administrado por corporaciones privadas con fines de lucro y cuya finalidad exclusiva es administrar los fondos de pensiones. El sistema privado está bajo un estricto control y fuertemente regulado por el Estado a través de la Superintendencia de AFP. Además, el Estado entrega importantes garantías, entre las que se incluye una pensión mínima para todos los afiliados que realicen cotizaciones por 20 o más años durante su vida laboral y que con sus fondos no puedan cubrir dicho monto mínimo. A diferencia de las demás pensiones, las pensiones mínimas garantizadas por el Estado no son expresadas en UF, sin embargo, éstas son regularmente reajustadas por el gobierno.

Entre 1981 y 1999 los fondos de pensiones acumularon recursos equivalentes a US\$34 mil millones o aproximadamente 53% del PIB. La tasa real de rentabilidad anual de los fondos de pensiones ha promediado 11% en 1981-1999. En 1995 y 1998, sin embargo, ésta presentó retornos de -2.5% y -1.1% respectivamente. Se ha proyectado que si los rendimientos presentados en 1981-1999 se repiten en el futuro, los fondos de pensiones alcanzarán el 100% del PIB en el año 2030.

III. Evolución cobertura previsional: 1935-1999

A. Cobertura previsional sistema público: 1935-1980

El sistema de pensiones chileno se expandió con rapidez durante sus primeros años de existencia. Si se toma el año 1924 como punto de partida, no deja de ser significativo que en sólo 10 años el sistema ya cubriera a más de un 55 por ciento de la fuerza de trabajo (cuadro 1). Entre 1935 y 1955 la expansión continuó a tasas superiores al 2.5 por ciento anual, elevando su cobertura a cerca de dos tercios de la fuerza de trabajo. Durante las dos décadas siguientes este crecimiento se redujo al 2 por ciento anual, excediendo levemente el crecimiento de la población activa, de modo que la cobertura del sistema se incrementó en 13 puntos adicionales, llegando a un máximo de 79 por ciento de la fuerza de trabajo en 1974. En los años posteriores y hasta la reforma de 1980, como resultado del aumento del desempleo, de la mayor precariedad de las relaciones laborales y de los incentivos a la evasión en un contexto de estrechez económica, tanto el número de afiliados como de contribuyentes activos y la cobertura del sistema se redujeron (Marcel y Arenas de Mesa, 1992).

Por su parte los beneficiarios pasivos del sistema, relativamente pocos a comienzos del período, se incrementaron sistemáticamente hasta superar los 500.000 a fines del decenio de 1960. Este aumento, que refleja la maduración del sistema, continuó durante la década siguiente a tasas del orden del 5.7 por ciento anual, hasta llegar a superar el millón de personas a fines de la década de 1970.

Cuadro 1
COBERTURA SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES: 1935-1980

Año	Afiliados/Fuerza de Trabajo (Porcentajes)	Activos/Pasivos
1935	56.2	45.3
1945	62.7	52.8
1955	66.0	11.9
1965	72.2	4.5
1970	75.6	3.6
1971	77.0	3.6
1973	77.7	3.3
1974	79.0	3.2
1975	75.0	2.8
1976	74.0	2.7
1977	71.5	2.4
1978	66.3	2.2
1979	65.8	2.2
1980	62.8	2.0

Fuente: Arellano (1985) y Marcel y Arenas de Mesa (1992).

Las cifras mencionadas situaban a Chile a la vanguardia de los países de América Latina en cuanto a la cobertura de su sistema de seguridad social (Mesa-Lago, 1985). Pero la persistencia de tasas de cobertura entre 70 y 75 por ciento de la fuerza de trabajo desde fines de los años sesenta parecían indicar, al mismo tiempo, la presencia de barreras a la expansión del sistema, que tenían su origen en la estructura del mercado de trabajo. En efecto, los sectores aún no cubiertos por la seguridad social en esta etapa incluían a trabajadores del sector agrícola, pequeños comerciantes y otros trabajadores por cuenta propia. Para estos sectores, los incentivos para integrarse al sistema de seguridad social eran escasos y las posibilidades de fiscalizar su afiliación obligatoria eran muy limitadas. De hecho, tanto los esfuerzos por constituir una caja de previsión para estos sectores bajo el régimen antiguo, a comienzos de los años setenta, como los intentos de incorporarlos al sistema de pensiones creado en 1981 tuvieron muy poco éxito. Ello se intentó a principios de la década de los 70's con la creación de la Caja de Previsión Social de los Comerciantes, Pequeños Industriales, Transportistas e Independientes, que integraba obligatoriamente a un seguro social de pensiones y salud a grupos importantes de trabajadores independientes. En 1973 esta idea fue definitivamente abandonada (Arenas de Mesa y Gumucio, 1999).

El cuadro 1 muestra también una caída de la relación entre beneficiarios activos y pasivos del sistema hasta llegar, a fines del decenio de 1970, a una situación en la que por cada pensionado existían sólo dos contribuyentes. Buena parte de la caída en este coeficiente durante la segunda mitad de los años setenta se debió a la disminución de la cobertura derivada del aumento del desempleo, el empleo informal y la evasión. Aun así, la relación entre afiliados activos y pasivos del sistema previsional se ubicaba a fines de esa década por debajo de la que hubiera permitido –manteniendo el principio de reparto con edades de jubilación y tasas de aportes atractivas– garantizar el pago de pensiones razonables en el largo plazo.

B. Cobertura previsional sistema AFP: 1981-1999

Todos los trabajadores asalariados, incluso los trabajadores agrícolas, empleadas domésticas y empleados de microempresas, están cubiertos obligatoriamente en el nuevo sistema de pensiones administrado por el sector privado, no así los trabajadores independientes, que pueden afiliarse en forma voluntaria.

En los meses posteriores a la reforma de 1981 cerca de 1.100.000 contribuyentes, equivalente a un 70 por ciento de los afiliados a las cajas de previsión, se trasladaron del antiguo al nuevo sistema. Este traslado masivo fue incentivado fundamentalmente por las menores tasas de aportes que el nuevo sistema ofrecía, lo que representaba para el trabajador que se trasladaba un aumento cercano al 10 por ciento en su ingreso líquido (Arellano, 1985).

Adicionalmente, el traslado se vio también motivado por la mala imagen pública del antiguo sistema. Como hemos visto, dicho sistema se caracterizaba por su complejidad administrativa, por la heterogeneidad de sus regímenes previsionales, por la inestabilidad en el valor real de las pensiones y por el fuerte deterioro en sus prestaciones a lo largo de la década de los años setenta.

Una vez superada esta primera etapa, el nuevo sistema ha crecido a través de la incorporación de trabajadores nuevos, para quienes la afiliación a las AFP es obligatoria. En la actualidad los afiliados al sistema de AFP suman más de 6 millones de personas y sólo 361.000 de ellos corresponden a jubilados por vejez o invalidez.

Como puede apreciarse en el cuadro 2, el número de afiliados al nuevo sistema se ha cuadruplicado desde 1981. La evolución de la cobertura estadística (afiliados sobre fuerza de trabajo) del sistema de pensiones de AFP ha aumentado sistemáticamente en los últimos 18 años, de un 38% en 1981, a 102.9% en 1999 (sobre cobertura: mayor número de afiliados que la fuerza de trabajo). Estas cifras llaman la atención ya que el sistema de AFP no cubre cerca de un 30% de la fuerza de trabajo, compuesta por trabajadores que cotizan en el antiguo sistema de reparto, en las cajas de previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros, y trabajadores independientes que en su mayoría no están cubiertos por el sistema.

Una de las principales causas de la sobre cobertura es la afiliación de las mujeres; éstas presentaron un número de afiliadas mayor a la fuerza de trabajo femenina a partir de 1991. En 1999, esta proporción (cobertura estadística) alcanzó a 126.5% (ver cuadro 7, columna c). Si se realiza un análisis por género y edad, ya sea respecto de la fuerza de trabajo o de la población, se llega a similares conclusiones. En 1992 la sobre cobertura no sólo se presentaba entre las mujeres sino que también entre los hombres. Las mujeres entre 15 y 35 años presentaron una fuerte sobre cobertura, que se gráfica en que las afiliadas representaban el 144% de la fuerza de trabajo femenina en esas cohortes, mientras las mujeres entre 35 y 45 años presentaban una cobertura estadística de un 89%. Estos antecedentes confirman que las mujeres se retiran de la fuerza laboral en el período de maternidad. Los hombres también presentaron una sobre cobertura entre las edades de 15 y 35 años, para quienes se registró una cobertura estadística de 111% en 1992 (ver cuadro 9). En el caso de los hombres, el número de afiliados es incluso superior a la población masculina. Estas tendencias se agudizan en 1994, elevándose levemente en 1998. Lo anterior reafirma la necesidad de limpiar las series de afiliados del sistema privado de pensiones (Arenas de Mesa, 1997).

De esta manera, la cobertura previsional debería ser medida, a no ser que se actualicen las series de afiliados, con información básicamente proveniente de los cotizantes del sistema de AFP. En este contexto, la cobertura efectiva (cotizantes sobre la fuerza de trabajo) del sistema de pensiones de AFP ha aumentado de 29% en 1982 a un 55% en 1999 (cuadro 3). A pesar de la expansión de la cobertura previsional, más de 2 millones de personas pertenecientes a la fuerza de trabajo no acceden al sistema de pensiones, la mayoría de ellos trabajadores independientes (ver sección 4.3).

Cuadro 2
COBERTURA ESTADÍSTICA SISTEMA DE PENSIONES AFP: 1981-1999

Año	Afiliados (a)	Fuerza de Trabajo (b)	Cobertura Estadística (c) = (a)/(b) (Porcentajes)
1981	1.400.000	3.687.900	38.0
1982	1.440.000	3.660.700	39.3
1983	1.620.000	3.667.700	44.2
1984	1.930.353	3.890.700	49.6
1985	2.283.830	4.018.700	56.8
1986	2.591.484	4.312.010	60.1
1987	2.890.680	4.425.330	65.3
1988	3.183.002	4.656.280	68.4
1989	3.470.845	4.805.290	72.2
1990	3.739.542	4.888.590	76.5
1991	4.109.184	4.983.890	82.4
1992	4.434.795	5.199.800	85.3
1993	4.708.840	5.458.990	86.3
1994	5.014.444	5.553.830	90.3
1995	5.320.913	5.538.240	96.1
1996	5.571.482	5.600.670	99.5
1997	5.780.400	5.683.820	101.7
1998	5.966.143	5.851.510	102.0
1999	6.105.731	5.933.560	102.9

Fuente: (a) 1981-1997: Superintendencia de AFP (1998). 1998 y 1999: Boletín Estadístico de la Superintendencia de AFP, varios números. (b) 1981-1985: Banco Central de Chile (1989). 1986-1996: Instituto Nacional de Estadísticas (1997). 1997-1999: Indicadores Mensuales del Instituto Nacional de Estadísticas.

Cuadro 3
COBERTURA EFECTIVA SISTEMA DE PENSIONES AFP: 1981-1999

Año	Cotizantes (a)	Fuerza de Trabajo (b)	Cobertura Efectiva (c) = (a)/(b)
1981	n.d.	3.687.900	n.d.
1982	1.060.000	3.660.700	29.0%
1983	1.229.877	3.667.700	33.5%
1984	1.360.000	3.890.700	35.0%
1985	1.558.194	4.018.700	38.8%
1986	1.774.057	4.312.010	41.1%
1987	2.023.739	4.425.330	45.7%
1988	2.167.568	4.656.280	46.6%
1989	2.267.622	4.805.290	47.2%
1990	2.289.254	4.888.590	46.8%
1991	2.486.813	4.983.890	49.9%
1992	2.695.580	5.199.800	51.8%
1993	2.792.118	5.458.990	51.1%
1994	2.879.637	5.553.830	51.8%
1995	2.961.928	5.538.240	53.5%
1996	3.121.139	5.600.670	55.7%
1997	3.296.361	5.683.820	58.0%
1998	3.149.755	5.851.510	53.8%
1999	3.262.269	5.933.560	55.0%

Fuente: (a) 1981-1997: Superintendencia de AFP (1998). 1998 y 1999: Boletín Estadístico de la Superintendencia de AFP, varios números. (b) 1981-1985: Banco Central de Chile (1989). 1986-1996: Instituto Nacional de Estadísticas (1997). 1997-1999: Indicadores Mensuales del Instituto Nacional de Estadísticas.

Otro indicador para medir la cobertura previsional es la cobertura ocupacional (cotizantes sobre ocupados). El cuadro 4, en sus columnas (a) y (b), presenta la evolución de la cobertura ocupacional diferenciando según la serie de ocupados de referencia, la columna (b) utiliza la serie de ocupados empalmada con las nuevas series del INE y la columna (a) es en base a la información de la Superintendencia de AFP. Estas dos series muestran un crecimiento de la cobertura ocupacional de 36% a 46% y a 60% entre 1982, 1986 y 1999, respectivamente. Si este indicador se mide considerando los cotizantes de diciembre de cada año que efectuaron cotizaciones por remuneraciones del mes anterior (cotizantes al día), la cobertura es de 39% en 1986 y de 50% en 1999, diez puntos porcentuales menos que con la serie que considera al total de cotizantes (ver cuadro 4, columna (c)).²

Cuadro 4
COBERTURA OCUPACIONAL SISTEMA DE PENSIONES AFP: 1981-1999
(En porcentajes)

Año	Cotizantes/Ocupados Superintendencia de AFP (a)	Reestimación Empalme (b)	Reestimación Mes Anterior (c)
1981	n.d.	n.d.	n.d.
1982	36.02	36.02	n.d.
1983	38.24	38.24	n.d.
1984	41.62	40.60	n.d.
1985	44.05	44.05	n.d.
1986	45.54	45.93	38.66
1987	50.45	50.58	41.88
1988	50.81	50.58	41.36
1989	51.25	50.80	42.96
1990	51.32	50.59	43.34
1991	54.78	53.70	45.75
1992	56.48	55.27	47.11
1993	56.00	54.65	46.32
1994	57.73	56.21	47.56
1995	58.93	57.24	48.11
1996	58.90	58.90	48.09
1997	61.99	61.27	49.47
1998	57.98	57.98	48.22
1999	60.36	60.36	49.78

Fuente: (a) 1981-1997: Superintendencia de AFP (1998). 1998 y 1999: Calculado sobre la base de información contenida en Superintendencia de AFP (1999 y 2000) e Instituto Nacional de Estadísticas (1999 y 2000).

(b) Corresponde a cálculos propios que incorporan datos de cotizantes (Superintendencia de AFP, 1998, 1999 y 2000) y serie empalmada de fuerza de trabajo ocupada (Banco Central de Chile, 1989; Instituto Nacional de Estadísticas, 1997, 1999 y 2000).

(c) Corresponde a cálculos propios usando datos de afiliados que cotizaron en diciembre de cada año por remuneraciones del mes anterior (Superintendencia de AFP, 1998, 1999 y 2000) y serie empalmada de fuerza de trabajo ocupada.

² La información acerca del número de afiliados que cotizan en diciembre por remuneraciones devengadas en el mes anterior se encuentra disponible sólo desde 1986 en adelante.

C. Cobertura previsional ocupacional y efectiva en Chile: 1975-1998

Después de la reforma previsional en Chile, la composición de la cobertura se ha modificado sustancialmente. La cobertura ocupacional fue un 36% para el sistema administrado por el sector privado en 1982 y un 16.6% para el sistema público de pensiones; ésta cambió radicalmente su composición a 60% para el sistema de AFP y sólo un 4.2% para el antiguo esquema de reparto en 1999. Lo mismo ocurre si observamos la cobertura efectiva (cotizantes sobre fuerza de trabajo). Esta era un 29% para el sistema de AFP y un 13% para el público, siendo un 42% en total, en 1982, mientras que en 1999, se registró un 55% para el de capitalización individual y un 3.9% para el de reparto, siendo el total un 58.9% (ver cuadro 5).

Cuadro 5
COBERTURA PREVISIONAL OCUPACIONAL Y EFECTIVA EN CHILE: 1975-1999
(En porcentajes)

Año	Cobertura Ocupacional (Cotizantes/Ocupados)			Cobertura Efectiva (Cotizantes/F. de Trabajo)		
	AFP	INP (a)	Total	AFP	INP (a)	Total
1975	----	71.2	71.2	----	61.9	61.9
1976	----	65.7	65.7	----	57.3	57.3
1977	----	62.2	62.2	----	54.8	54.8
1978	----	56.6	56.6	----	48.5	48.5
1979	----	56.2	56.2	----	48.5	48.5
1980	----	53.3	53.3	----	47.8	47.8
1981	n.d.	18.4	n.d.	n.d.	16.3	n.d.
1982	36.0	16.6	52.6	29.0	13.4	42.3
1983	38.2	14.9	53.1	33.5	13.0	46.6
1984	40.6	13.7	54.3	35.0	11.8	46.8
1985	44.0	12.8	56.9	38.8	11.3	50.1
1986	45.9	11.6	57.5	41.1	10.4	51.6
1987	50.6	11.0	61.6	45.7	10.0	55.7
1988	50.6	9.8	60.4	46.6	9.0	55.6
1989	50.8	8.7	59.5	47.2	8.1	55.3
1990	50.6	8.1	58.7	46.8	7.5	54.4
1991	53.7	7.6	61.3	49.9	7.0	56.9
1992	55.3	6.9	62.2	51.8	6.5	58.3
1993	54.6	6.0	60.7	51.1	5.7	56.8
1994	56.2	5.5	61.7	51.8	5.0	56.9
1995	57.2	5.5	62.7	53.5	5.1	58.6
1996	58.9	4.9	63.8	55.7	4.6	60.4
1997	61.3	4.4	65.6	58.0	4.1	62.1
1998	58.0	4.2	62.2	53.8	3.9	57.7
1999	60.4	4.2	64.6	55.0	3.9	58.9

Fuente: Arellano (1985). Cálculos propios sobre la base de antecedentes INP, SAFF y DIPRES.

La evolución de la cobertura ocupacional (cotizantes como proporción de los ocupados) y efectiva (cotizantes como proporción de la fuerza de trabajo) del sistema de pensiones en Chile para el período 1975-1999 puede apreciarse en el cuadro 5. La cobertura ocupacional en el antiguo sistema público de reparto aumentó constantemente y llegó a un 71.2% en 1975; sin embargo, ésta disminuyó a un 56% en 1979. Con los dos programas combinados (pero con exclusión de las Fuerzas Armadas y Carabineros), la cobertura ocupacional continuó disminuyendo hasta un 52.6% en 1982 (en plena

crisis económica). Finalmente, la cobertura ocupacional subió a 62% en 1987, y 66% en 1997. En cuanto a la cobertura efectiva, ésta disminuyó de 62% a 47.8% entre 1975 y 1980; luego aumentó a 54.4% en 1990 y a cerca de un 59% en 1999, aunque sin alcanzar los niveles presentados en 1997. Los motivos del descenso en la cobertura fueron el aumento en las tasas de desempleo, la ampliación del sector informal y la evasión, más correcciones estadísticas del registro por eliminación o ajustes por doble conteo de los afiliados. El alza de la cobertura se debió a la recuperación económica y la disminución del desempleo durante la segunda mitad de los años ochenta y la década de los noventa.

En un sistema de capitalización individual, entre otras variables, tanto el período de aportes como el monto de las imposiciones efectuadas repercuten en la acumulación de fondos por parte de los cotizantes. La evidencia indica que tras casi 20 años de funcionamiento del nuevo sistema, a pesar de los altos rendimientos de los recursos invertidos, una significativa proporción de los contribuyentes ha acumulado fondos que están aún lejos de garantizar pensiones de retiro razonables (Hernández y Arenas de Mesa, 2000).

Parte importante de la apreciable brecha entre afiliados (6.1 millones) y cotizantes (3.2 millones) se origina en los problemas con las series de afiliados descritos más arriba, como también al atraso o morosidad en el pago de aportes por parte de los empleadores, permitido por la legislación vigente. Sin embargo, otra parte de esta diferencia está constituida por trabajadores que prácticamente han abandonado el sistema previsional y que han dejado de aportar por un tiempo suficiente no sólo para comprometer la acumulación de un fondo que les permita obtener una pensión razonable, sino también para acceder en el futuro a una pensión mínima. Esta situación puede ilustrarse con el hecho de que en la actualidad más de 2 millones de personas –35% del total de afiliados a las AFP– no han aportado a sus cuentas individuales por más de un año (cuadro 15).

Una encuesta, encargada por la Asociación de AFP, tiende a corroborar estas apreciaciones. De acuerdo con dicho estudio, un 26 por ciento de los afiliados que no tienen los aportes al día corresponde a personas –especialmente mujeres– que se retiraron voluntariamente de la fuerza de trabajo, un 13 por ciento son cesantes, un 37 por ciento son trabajadores independientes y un 22 por ciento corresponde a morosos del sistema (Marcel y Arenas de Mesa, 1992).

Esta situación contrasta con las expectativas de los impulsores de la reforma de 1981, en cuanto a que la creación del sistema de capitalización individual conduciría a una reducción de la evasión y a un aumento de la cobertura previsional. Tales expectativas no se han materializado, no sólo por dificultades para una fiscalización adecuada del sistema, sino también porque el largo período de acumulación requerido y la garantía de una pensión mínima limitan los incentivos que los trabajadores tienen para efectuar los aportes necesarios y controlar a sus empleadores.

IV. Análisis cobertura previsional: 1981-1999

A. Análisis cobertura previsional por género

La reforma del sistema de pensiones transformó el esquema público de reparto, el cual era neutral en cuanto a género, ya que en los cálculos de los beneficios previsionales no habían diferencias por sexo, en un sistema de pensiones en donde las diferencias de género son explícitas al calcular los beneficios previsionales (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999). Un estudio de la seguridad social de EE.UU. confirma esta afirmación (Cubeddu, 1994). El estudio muestra que las mujeres se benefician más que los hombres en un sistema de pensiones público de reparto. Estas realizan las mismas cotizaciones que los hombres pero gozan de beneficios previsionales por una mayor cantidad de años debido a su mayor expectativa de vida. En los sistemas públicos de reparto las mujeres se retiran a una edad más temprana que los hombres (generalmente 5 años en promedio), incrementándose, de esta manera, la tasa de retorno que las mujeres perciben en el sistema público de pensiones.

En países desarrollados el tema de la igualdad de tratamiento por sexo en la seguridad social ha sido enfatizado en los últimos años. Tópicos como las diferencias de edad de retiro, crédito en años cotizados para las mujeres que cuidan a los niños y ancianos, cobertura para las mujeres que trabajan en la casa, en trabajos part-time, servicio doméstico, o en trabajos estacionales como la agricultura, han sido discutidos e incorporados en las reformas a los sistemas de seguridad social, mejorando la equidad entre hombres y mujeres en la década de los noventa (ILO, 1993).

En contraste a lo anterior, la ausencia de la dimensión de género en seguridad social es dramática en nuestra región y Chile no es la excepción. Ausente de la discusión y de los estudios realizados sobre cobertura previsional está el tema de las mujeres, el cual adquirirá cada vez mayor importancia debido al crecimiento de la participación de las afiliadas y cotizantes femeninas. En Chile, la tasa de participación femenina en el mercado laboral ha crecido de 20% a 36,5% entre 1950 y 1999, así también la participación de las mujeres en el sistema de pensiones ha aumentado, del total de afiliados las mujeres han incrementado su participación de 25% a 42% entre 1981 y 1999, y la cobertura efectiva femenina ha aumentado de 37% a 48% entre 1986 y 1999. La cobertura ocupacional femenina también ha crecido de 42% a 54% entre 1986 y 1999 (ver cuadros 6 y 7).

Cuadro 6
PARTICIPACIÓN Y COBERTURA ESTADÍSTICA POR GÉNERO EN EL
SISTEMA DE PENSIONES DE AFP: 1981-1999
(En porcentajes)

Año	Afiliadas Femeninas		Afiliados Masculinos	
	Afiliados Totales	Fuerza Laboral Femenina	Afiliados Totales	Fuerza Laboral Masculina
1981	24.7	32.6	75.3	40.1
1982	26.6	35.8	73.6	40.8
1983	27.1	37.9	72.9	45.3
1984	30.4	48.9	69.6	49.9
1985	31.4	58.2	68.6	52.9
1986	32.6	66.1	67.4	57.6
1987	33.7	74.2	66.3	61.6
1988	34.6	78.0	65.4	64.2
1989	35.5	84.5	64.5	66.9
1990	36.2	90.6	63.8	70.3
1991	36.9	100.1	63.1	74.7
1992	37.5	101.0	62.5	78.0
1993	38.1	102.3	61.9	78.7
1994	38.7	108.0	61.3	81.8
1995	39.6	118.4	60.4	85.5
1996	40.1	123.3	59.9	87.9
1997	40.7	125.2	59.3	89.6
1998	41.2	124.9	58.8	89.5
1999	41.6	126.5	58.4	90.7

Fuente: 1981-1984: Arenas de Mesa (1997). 1985-1999: Calculado sobre la base de información disponible sobre afiliación en Superintendencia de AFP (1998, 1999 y 2000) y datos publicados en Instituto Nacional de Estadísticas (1997, 1999 y 2000) sobre fuerza de trabajo femenina y masculina.

Debido a la falta de conocimiento adecuado sobre los cambios en el papel que juegan mujeres y hombres en la articulación entre mercado y economía doméstica, las políticas públicas a menudo no reflejan las especificidades que los beneficiarios de esas políticas enfrentan. Aunque la experiencia de cada día indica claramente que hay pautas culturales e institucionales que distinguen las responsabilidades, obligaciones y necesidades de hombres y mujeres, tanto en sus roles públicos como privados, poco se ha estudiado el impacto diferencial que las acciones del Estado tienen en una y otra categoría.

Cuadro 7

**COBERTURA ESTADÍSTICA, EFECTIVA Y OCUPACIONAL SISTEMA DE PENSIONES AFP
MUJERES: 1986-1999**

Año	Afiliadas (a)	F. de Trabajo Femenina (b)	Cobertura Estadística (Porcentajes) (c)=(a)/(b)	Cotizantes (d)	Ocupación Femenina (e)	Cobertura Ocupacional (Porcentajes) (f)=(d)/(e)	Cobertura Efectiva (Porcentajes) (g)=(d)/(b)
1986	845.087	1.278.680	66.1	470.194	1.108.340	42.4	36.8
1987	973.062	1.310.840	74.2	524.712	1.141.550	46.0	40.0
1988	1.101.775	1.412.430	78.0	554.755	1.253.040	44.3	39.3
1989	1.230.659	1.455.790	84.5	605.141	1.316.910	46.0	41.6
1990	1.355.213	1.495.850	90.6	624.598	1.357.640	46.0	41.8
1991	1.516.753	1.514.570	100.1	676.236	1.372.040	49.3	44.6
1992	1.662.267	1.646.240	101.0	739.445	1.499.770	49.3	44.9
1993	1.794.621	1.753.980	102.3	768.060	1.599.630	48.0	43.8
1994	1.940.437	1.796.960	108.0	806.169	1.611.240	50.0	44.9
1995	2.107.117	1.780.260	118.4	836.819	1.622.510	51.6	47.0
1996	2.233.056	1.810.730	123.3	870.128	1.689.670	51.5	48.1
1997	2.342.630	1.871.290	125.2	915.721	1.748.500	52.4	48.9
1998	2.441.827	1.955.660	124.9	930.724	1.807.560	51.5	47.6
1999	2.538.297	2.007.020	126.5	971.537	1.800.850	53.9	48.4

Notas: Para el período 1981-1984 la Superintendencia de AFP no publica datos de las series (a) y (d). No se dispone de información para las series (b) y (e) para el año 1985.

(a) Corresponde a afiliadas activas (afiliadas no fallecidas y no pensionadas).

(d) Corresponde a afiliadas que cotizaron en diciembre de cada año por remuneraciones devengadas en el mes anterior (cotizantes al día).

Obviamente no es realista asumir que porque los encargados de formular políticas públicas tienden a ignorar la distinción de género, las políticas que ellos diseñan tienen efectos neutros en su aplicación. Así también, en el proceso de reformas a los sistemas de pensiones la dimensión de género no ha sido un tema discutido con la profundidad necesaria en los ámbitos gubernamentales, académicos y políticos, en parte por el desconocimiento en general de la población, y especialmente de las mujeres, respecto del funcionamiento de los nuevos sistemas de pensiones, así como también por el disminuido espacio que ha tenido en los estudios de sistemas de pensiones reformados el tema de equidad de género (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999).

El sistema de pensiones de AFP modificó las condiciones en que hombres y mujeres acceden a los beneficios jubilatorios. Los factores que explican la nueva situación tienen que ver con la incorporación de diferentes tasas actuariales por sexo en el cálculo de pensiones (diferentes expectativas de vida); la relación entre la edad de retiro y el monto de las pensiones; la consideración del 100% de la vida activa en el mercado laboral (remuneraciones imponibles y años cotizados) en la determinación de las pensiones; los efectos de la comisión fija y la rentabilidad de los fondos de pensiones para diferentes remuneraciones imponibles, y las mayores restricciones (especialmente para las mujeres) para optar a pensiones mínimas garantizadas por el Estado (en relación a los requisitos establecidos en el sistema público). En particular, la comisión fija afecta en mayor medida a los trabajadores de más bajo ingreso, dentro de los cuales las mujeres están sobrerrepresentadas, al restarles una suma proporcionalmente mayor desde sus saldos acumulados, ello se traduce en un desincentivo para la participación de estos trabajadores en el sistema previsional. Asimismo, el establecimiento de un requisito mínimo de meses cotizados (240) para acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado que no diferencia entre hombres y mujeres perjudica a estas últimas, toda vez que la maternidad, la educación de los hijos y, en general, el rol que la sociedad le asigna en la familia, hace que su participación en el mercado laboral,

especialmente en los estratos más bajos de ingreso, sea de corte más bien eventual que permanente, lo que incide en un menor período disponible para completar el mínimo de cotizaciones requerido.

Los efectos de la rentabilidad y la densidad de contribuciones han sido ampliamente investigados. En CIEDESS (1992) se presenta una estimación que, sobre la base de una tasa de interés de 5% y una densidad de contribución de 90% a 93% durante la vida laboral activa del asegurado, entrega tasas de reemplazo de 80% a 86% para los hombres y 52% a 57% para las mujeres. Por su parte, Gillion y Bonilla (1992), usando una tasa de interés de 3% y un 100% del cumplimiento de las contribuciones, estimaron una tasa de sustitución de 44% para los hombres; dicha tasa se reduciría al 37% si se usase un cumplimiento de 80% de las contribuciones por los asegurados registrados. Finalmente, en Arenas de Mesa (1995) y Mesa-Lago y Arenas de Mesa (1998), estudios que distinguen entre asegurados según género, usando una tasa de interés de 5% anual y un cumplimiento de contribuciones del 70%, han calculado tasas de sustitución para las mujeres entre 32% y 46%, y para los hombres entre 58% y 83%.

Como es lógico, en la medida que las diferencias de género tienen un impacto en las tasas de reemplazo que pueden obtener hombres y mujeres en un sistema de capitalización individual, también lo tienen sobre las finanzas públicas. Estudios en desarrollo señalan que bajo ciertas condiciones (4% de rentabilidad, densidad de cotizaciones del 70%) más de un 65% de las mujeres afiliadas obtendrían sólo pensiones mínimas garantizadas por el Estado. Esto último indica que la ampliación de la cobertura previsional para las mujeres debe estar acompañada de medidas de política laboral que permitan a este grupo de trabajadoras optar a mayores salarios, los que, cotización previsional mediante, se traducirán en que el sistema de pensiones les otorgará un beneficio de mayor valor que el de la pensión mínima garantizada. Aún así, el tema del género y el acceso a la pensión mínima garantizada será una de las claves para evaluar, desde el punto de vista de la política fiscal, si la reforma al sistema de pensiones generará mayores holguras o restricciones en el presupuesto público en el mediano y largo plazo (Arenas de Mesa, 1999b).

El estudio de la ampliación de la cobertura previsional considerando la variable de género se hará cada vez más importante debido a: (i) la creciente participación femenina en el mercado del trabajo, y por tanto la participación de ésta como beneficiario directo en el mercado de pensiones; (ii) el impacto del proceso de transición demográfica, que es particularmente notable en la población femenina, para la cual se ha incrementado en forma significativa la esperanza de vida, lo que incidirá en un aumento del número de futuras pensionadas; y (iii) los efectos fiscales de la reforma al sistema de pensiones se concentran significativamente en las mujeres, tanto en el período de transición de un sistema de pensiones a otro, como en los efectos permanentes futuros del sistema de pensiones reformado, debido a que su perfil de salarios es más bajo que el de los hombres y a sus mayores lagunas previsionales.

Las cifras presentadas en el cuadro 8 indican que para todo el período en estudio, las mujeres presentan una mayor cobertura previsional que los hombres tanto si se mide como cobertura ocupacional o como cobertura efectiva. Entre 1986 y 1999, la cobertura efectiva femenina aumentó de 36.8% a 48.4% y en el caso de los hombres de 33.7% a 43.7%. Barrientos (1998), en un estudio para el caso chileno en base a los datos de la CASEN 1994, confirma estas cifras de mayor cobertura de las mujeres que los hombres, sin embargo, los resultados de la CASEN 1998, muestran que las mujeres tienen un 58.2% de cobertura previsional ocupacional y los hombres un 58.7%, siendo en los quintiles I, II, y III de ingresos donde se presenta mayor cobertura para los hombres, situación que se revierte en los quintiles IV y V de ingresos (cuadro 12).

Cuadro 8
PARTICIPACIÓN Y COBERTURA OCUPACIONAL POR GÉNERO EN EL SISTEMA
DE PENSIONES AFP: 1985-1999
(En porcentajes)

Año	Cotizantes Femeninas				Cotizantes Masculinos			
	Total de Cotizantes	Afiliadas Femeninas	F. de Trabajo Femenina	Ocupadas Femeninas	Total de Cotizantes	Afiliados Masculinos	F. de Trabajo Masculina	Ocupados Masculinos
1986	31.5	55.6	36.8	42.4	68.5	58.6	33.7	37.1
1987	31.3	53.9	40.0	46.0	68.7	60.0	37.0	40.2
1988	31.3	50.4	39.3	44.3	68.7	58.5	37.5	40.2
1989	31.6	49.2	41.6	46.0	68.4	58.6	39.2	41.7
1990	31.8	46.1	41.8	46.0	68.2	56.1	39.4	42.2
1991	31.9	44.6	44.6	49.3	68.1	55.6	41.6	44.3
1992	32.2	44.5	44.9	49.3	67.8	56.2	43.9	46.1
1993	32.5	42.8	43.8	48.0	67.5	54.9	43.1	45.5
1994	33.1	41.5	44.9	50.0	66.9	53.0	43.4	46.4
1995	33.6	39.7	47.0	51.6	66.4	51.4	44.0	46.5
1996	34.2	39.0	48.1	51.5	65.8	50.4	44.3	46.5
1997	34.4	39.1	48.9	52.4	65.6	51.0	45.7	48.0
1998	35.6	38.1	47.6	51.5	64.4	48.2	43.2	46.4
1999	36.1	38.3	48.4	53.9	63.9	48.2	43.7	47.7

Fuente: Cálculos propios sobre la base de información publicada sobre afiliación y cotizantes en Superintendencia de AFP (1998, 1999 y 2000) y datos publicados en Instituto Nacional de Estadísticas (1997, 1998, 1999 y 2000) sobre fuerza de trabajo y ocupación femenina y masculina.

B. Análisis cobertura previsional por grupos etarios

Un primer análisis de la cobertura según edades en el sistema de AFP permite aseverar que existe un distinto comportamiento dependiendo del tramo etario que se trate. Es así como para el tramo más joven (15 a 20 años) puede apreciarse consistentemente una baja cobertura de afiliados respecto a la población, esto debido a que buena parte de quienes se ubican dentro de este grupo poblacional aún no ingresan al mercado laboral, o bien, en caso de ya estar participando en él, tienden a concentrarse en empleos informales, en actividades como la fruticultura (temporeros) o el comercio (específicamente en supermercados).

De igual forma, la mayor tasa de cobertura se ubica en el tramo de 25 a 30 años, seguido muy de cerca por el tramo de 30 a 35 años, lo que refleja el hecho que los nuevos entrantes a la fuerza laboral están obligados a afiliarse a una AFP desde 1981. Consecuentemente, los tramos de edad superiores reflejan una tendencia a la disminución de la tasa de cobertura debido a que entre sus integrantes hay todavía quienes pertenecen al antiguo sistema previsional.

Un análisis por género y edad permite asegurar, usando el indicador de afiliados sobre población, que los hombres presentan coberturas superiores que las mujeres para todos los tramos de edad, comportamiento que se verifica en los cuatro años que se presentan en el cuadro 9.

El indicador de cobertura que relaciona a los afiliados con la fuerza de trabajo (cobertura estadística), no se menciona debido a que, como puede apreciarse en el cuadro 9, si a nivel general su utilidad se ha visto cuestionada, al realizar un análisis desagregado por edades pierde toda credibilidad como indicador de la evolución de la cobertura del sistema.

Más aún, si a fines de los '80, o a principios de los '90, se hubiera realizado algún trabajo de investigación sobre la cobertura del sistema AFP que considerara el análisis por edades, podría

haber detectado más tempranamente la falibilidad del indicador de cobertura estadística para demostrar los avances que alcanzados en esta área y, de esta forma, sacar a la luz el problema de la baja cobertura efectiva que exhibe el sistema. En efecto, en 1992, en el caso de los hombres la cobertura estadística era superior al 100% hasta el tramo de 30 a 35 años, situación que se repetía con las mujeres, en que incluso las tasas de cobertura estadística, eran superiores al 130% y, además, se podía incluir al tramo de 35 a 40 años, el que exhibía una tasa superior al 100%. Obviamente, teniendo en cuenta estos antecedentes cualquier análisis, por muy preliminar que hubiera sido, habría permitido establecer la falta de idoneidad del indicador de cobertura estadística para representar la realidad del sistema.

Cuadro 9

**AFILIADOS POR GRUPOS ETARIOS Y GÉNERO COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN
Y FUERZA DEL TRABAJO EN CHILE: 1982, 1992, 1994 Y 1999**
(En porcentajes)

Edad	1982				1992			
	Afiliados Masculinos		Afiliadas Femeninas		Afiliados Masculinos		Afiliadas Femeninas	
	Población	F. de Trabajo	Población	F. de Trabajo	Población	F. de Trabajo	Población	F. de Trabajo
15-20	7.3	20.2	2.7	19.3	30.2	111.7	17.9	153.4
20-25	44.1	55.5	18.3	55.6	88.6	114.9	59.3	140.7
25-30	60.3	64.5	23.9	68.3	106.1	114.8	68.0	145.3
30-35	58.2	60.7	21.3	65.4	100.0	103.1	57.2	134.4
35-40	54.2	56.5	18.0	58.4	81.9	84.2	46.1	101.8
40-45	44.2	47.0	13.9	48.3	67.0	68.7	35.1	75.5
Edad	1994				1998			
	Afiliados Masculinos		Afiliadas Femeninas		Afiliados Masculinos		Afiliadas Femeninas	
	Población	F. de Trabajo	Población	F. de Trabajo	Población	F. de Trabajo	Población	F. de Trabajo
15-20	34.8	120.0	20.4	140.3	27.5	137.4	16.4	175.9
20-25	84.0	107.2	59.3	137.2	81.6	120.3	60.7	156.8
25-30	115.5	119.2	77.6	163.3	95.4	114.3	76.1	162.0
30-35	102.1	104.9	67.5	149.9	99.7	108.4	77.5	161.1
35-40	89.6	92.3	51.3	114.3	93.4	98.4	67.6	139.2
40-45	74.9	77.4	42.6	85.3	81.0	83.7	53.9	105.5

Fuente: 1982, 1992 y 1994: Arenas de Mesa (1997), 1998: Calculado sobre la base de información disponible sobre afiliación en Superintendencia de AFP (1999) e información sobre fuerza de trabajo proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas.

C. Análisis cobertura previsional según relación de dependencia

El sistema de AFP ha enfrentado limitaciones similares a las del esquema público para incorporar a los trabajadores independientes. Es así como en la actualidad las AFP registran sólo 63.000 cotizantes independientes, equivalentes apenas a un 4,1% del total de trabajadores por cuenta propia ocupados del país en 1999.

En este contexto, la cobertura ocupacional según la dependencia del trabajador presenta importantes diferencias. Mientras los trabajadores dependientes presentan una cobertura ocupacional que aumenta de 51% a 68% entre 1986 y 1999, los trabajadores independientes muestran, a pesar de la leve recuperación registrada en 1999, una reducida y decreciente cobertura ocupacional en el sistema de AFP. En la actualidad cerca de 1.500.000 trabajadores independientes no están cubiertos por el sistema previsional. Esto confirma que la mayor parte de la población sin cobertura se compone

de los trabajadores independientes. Si bien una parte de los independientes afiliados son profesionales con ingresos relativamente altos, el grueso de los independientes corresponde a trabajadores del sector informal que no están cubiertos en el sistema de pensiones. En 1986, sólo el 4.8% de los trabajadores independientes realizó cotizaciones en el programa privado y esta proporción disminuyó a 4.1% en 1999 (cuadro 10). Entre los motivos mencionados para explicar esta baja cobertura se encuentran: (i) afiliación voluntaria; (ii) ingresos bajos e inestables en este sector; (iii) alto porcentaje de contribuciones; y (iv) falta de incentivo para afiliarse, ya que hay alternativas gratuitas de asistencia social, tales como pensiones asistenciales, servicios de salud gratuitos y subsidios familiares. En efecto, el hecho de cotizar para pensiones implica para el trabajador independiente el deber de inscribirse en todos los programas de seguridad social, ello le significa asumir el pago de una contribución total de alrededor de un 20% de su ingreso laboral, de la cual aproximadamente la mitad (10%) va al programa de pensiones de vejez (Marcel y Arenas de Mesa, 1992; Mesa-Lago, 1994). Asimismo, y al contrario de los trabajadores dependientes, los independientes no pueden, a menos que lleven contabilidad, deducir el pago de las contribuciones a la seguridad social del ingreso válido para fines tributarios, lo que refuerza los estímulos para no participar activamente en el sistema previsional.

Cuadro 10
COBERTURA OCUPACIONAL SEGÚN DEPENDENCIA DEL TRABAJADOR: 1985-1999

Año	Dependientes			Independientes		
	Nº Cotizantes (a)	Nº Ocupados (b)	Cobertura Ocupacional (Porcentajes) (c) = (a)/(b)	Nº Cotizantes (d)	Nº Ocupados (e)	Cobertura Ocupacional (Porcentajes) (f) = (d)/(e)
1986	1.445.218	2.861.390	50.5	48.350	1.001.460	4.8
1987	1.623.004	2.968.920	54.7	52.611	1.032.370	5.1
1988	1.721.642	3.142.790	54.8	50.729	1.142.650	4.4
1989	1.866.443	3.218.370	58.0	51.186	1.245.050	4.1
1990	1.913.625	3.289.630	58.2	47.922	1.235.900	3.9
1991	2.067.533	3.359.400	61.5	50.840	1.271.270	4.0
1992	2.246.132	3.541.460	63.4	51.721	1.335.970	3.9
1993	2.314.073	3.723.620	62.1	52.655	1.385.670	3.8
1994	2.380.946	3.687.460	64.6	55.320	1.435.300	3.9
1995	2.432.456	3.746.840	64.9	57.077	1.427.570	4.0
1996	2.497.019	3.849.860	64.9	51.343	1.448.820	3.5
1997	2.601.682	3.915.240	66.5	59.923	1.464.950	4.1
1998	2.560.158	3.887.660	65.9	59.458	1.544.690	3.8
1999	2.627.602	3.866.160	68.0	62.999	1.538.320	4.1

Fuente: (a) y (d) 1986-1997: Superintendencia de AFP (1998). 1998 y 1999: Superintendencia de AFP (1999 y 2000). (b) y (e) 1986-1995: Instituto Nacional de Estadísticas (1997). 1996-1999: Instituto Nacional de Estadísticas (1998, 1999 y 2000). La columna (e) fue calculada siguiendo la metodología de la Superintendencia de AFP (suma de los trabajadores por cuenta propia y los empleadores).

Las cifras que presenta el Cuadro 10 son suficientemente claras para determinar que el problema más grave de cobertura lo presentan los trabajadores independientes. El hecho de que para el período en que se registran mediciones por categoría ocupacional del trabajador sólo en una ocasión la cobertura ocupacional de este grupo haya superado el 5% es bastante esclarecedor e indica hacia adonde debe apuntar, principalmente, una política destinada a incrementar la cobertura del sistema administrado por el sector privado.

El problema de la baja cobertura previsional de los trabajadores independientes, sin embargo, es más antiguo que el sistema de pensiones de capitalización individual. Este grupo de trabajadores ha mostrado desde siempre bajas tasas de participación en el sistema previsional. El

hecho que en 1972 se legislara un proyecto que permitiera incorporarlos activamente a los sistemas de pensiones no hace más que refrendar las continuas dificultades que se han enfrentado para incrementar su participación al interior del sistema previsional.

Este tema es uno de los desafíos pendientes que aún se encuentra sin respuesta. Una de las alternativas que se ha planteado para incorporar a los trabajadores independientes al sistema previsional es que su afiliación sea obligatoria. Esta medida tiene un impacto indefinido debido a los costos que implicaría realizar una fiscalización efectiva del cumplimiento de las obligaciones previsionales de estos trabajadores, para los cuales habría que identificar, ubicar, y conseguir que paguen sus cotizaciones y, además, controlar que realicen cotizaciones por montos efectivos y no subdeclarados.

La respuesta a este desafío pendiente, debe orientarse más hacia un esquema que permita cambiar el horizonte temporal que las personas utilizan para tomar su decisión de participar o no en el sistema. Vale decir, además del beneficio previsional que podrá percibir en cuarenta años más a cambio de las cotizaciones que realiza en el presente, debería estudiarse la posibilidad de acceder, con el cumplimiento de las obligaciones previsionales, a otro tipo de beneficios más inmediatos ya sea en el área asistencial, de salud u otro que genere incentivos directos a los trabajadores independientes para ingresar al sistema.

D. Análisis cobertura previsional a partir de CASEN

La Encuesta CASEN proporciona interesantes antecedentes respecto al comportamiento de la cobertura ocupacional entre los distintos quintiles de ingreso, además de revelar algunos detalles especiales de la relación entre género, nivel socioeconómico y cobertura ocupacional.

Un antecedente a tener en cuenta es que las cifras CASEN y las informadas por la Superintendencia de AFP provienen de distintas fuentes. En un caso, CASEN, el número de trabajadores que cotizan y el número de trabajadores ocupados, son estimados a partir de una muestra cuyo objetivo principal no es el estudio del mercado laboral ni menos aún el previsional. En el otro caso, las cifras de la Superintendencia respecto a los trabajadores que cotizan corresponden a la información disponible para el universo de trabajadores afiliados al sistema, sea que ellos coticen o no. En tal sentido, el hecho que un trabajador considere que está cotizando al responder la Encuesta CASEN no significa que el empleador entere la cotización en la respectiva AFP.

A pesar de lo expuesto en el párrafo anterior, se puede verificar a partir de la comparación de las cifras de los cuadros 4 y 11, que las cifras de cobertura ocupacional proporcionadas por la Encuesta CASEN son consistentes con aquellas de la Superintendencia de AFP, dado que no existe una diferencia apreciable entre una fuente y otra, y a que la diferencia no presenta un comportamiento sistemático en que las cifras de una fuente sean permanentemente más altas que las de la otra.

Un análisis más detallado de la información por quintiles que suministra la Encuesta CASEN permite afirmar que la importancia relativa de cada quintil en la cobertura ocupacional del INP y las AFP se mantiene estable a través de los años analizados. Para el INP las cifras de cobertura aumentan desde el primer hasta el cuarto quintil, para luego bajar levemente en el quinto quintil, que de todas formas presenta una tasa superior a la del primer quintil. En el caso de las AFP, la cobertura ocupacional crece en la medida que se avanza hacia un quintil de mayores ingresos. Por otro lado, el porcentaje de personas que no cotizan disminuye sistemáticamente a medida que se avanza hacia los quintiles de mayor ingreso (cuadro 11). El comportamiento descrito ratifica la hipótesis que precisamente los trabajadores de más bajo ingreso, que son aquellos que presentan un mayor riesgo social, tiene una mayor propensión a permanecer fuera del sistema previsional debido a que su situación de carencia induce una fuerte preferencia por consumo presente en desmedro del consumo futuro que representan los ahorros previsionales.

Cuadro 11
COBERTURA OCUPACIONAL POR QUINTIL DE INGRESO
AUTÓNOMO: 1992, 1994, 1996 Y 1998
(En porcentajes)

Sistema Previsional	Año	I	II	III	IV	V	Total
INP	1992	4.42	5.03	5.34	5.10	4.66	4.95
	1994	3.82	4.84	4.39	4.62	3.94	4.35
	1996	2.83	3.85	4.31	4.71	4.59	4.17
	1998	2.69	2.82	3.36	3.41	3.39	3.19
AFP	1992	46.67	52.13	53.65	56.43	60.49	54.51
	1994	46.80	54.41	58.18	63.03	66.35	58.88
	1996	47.73	54.83	59.25	60.05	63.76	58.00
	1998	44.02	56.73	58.94	60.84	65.52	58.50
FF.AA.	1992	0.51	1.12	1.31	1.17	0.77	1.01
	1994	0.25	0.72	1.14	1.62	1.81	1.20
	1996	0.20	2.07	1.87	2.59	1.51	1.76
	1998	0.31	1.15	1.66	2.52	1.59	1.57
Otro	1992	0.17	0.39	0.40	0.62	0.56	0.45
	1994	0.22	0.48	0.53	0.56	0.62	0.50
	1996	0.29	0.26	0.32	0.28	0.45	0.32
	1998	0.10	0.04	0.12	0.11	0.35	0.15
No cotiza	1992	46.06	38.88	37.28	34.27	30.46	36.64
	1994	48.91	39.55	35.76	30.17	27.17	35.04
	1996	48.62	38.59	33.93	32.00	29.25	35.38
	1998	52.70	39.08	35.69	32.85	28.86	36.35
Sin dato	1992	2.16	2.45	2.03	2.40	3.06	2.44
	1994	0.00	0.00	0.00	0.00	0.11	0.03
	1996	0.33	0.40	0.33	0.36	0.44	0.38
	1998	0.17	0.18	0.23	0.27	0.29	0.23
Total	1992	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	1994	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	1996	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	1998	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1992, 1994, 1996 y 1998.

En términos relativos, puede afirmarse, a partir de los datos de 1994, 1996 y 1998, que la cobertura ocupacional total (INP, AFP, FF.AA. y Otro) del quinto quintil se ubica es entre un 40% y 50% superior a la del primer quintil (aunque en 1992 fue sólo un 28% superior). Este comportamiento es bastante similar al que exhibe la cobertura ocupacional de las AFP.

En relación al porcentaje de trabajadores que no participan en el sistema previsional, la tasa que presenta el primer quintil de ingresos es superior en un 70% a la del quinto quintil.

Las cifras indican, además, que la cobertura ocupacional total del primer quintil se mantuvo alrededor de 51% entre 1992 y 1996, y que en 1998 ésta cayó a 47%. Al respecto, no debe olvidarse que estos datos corresponden a trabajadores efectivamente ocupados, vale decir, el problema social implícito es aún mayor por cuanto no se está considerando a aquellos trabajadores desempleados, que obviamente no cotizan, y que tienden a concentrarse en el primer quintil de ingresos.

Cuadro 12
COBERTURA OCUPACIONAL POR QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO
SEGÚN GÉNERO: 1998
(En porcentajes)

Sistema Previsional	Género	I	II	III	IV	V	Total
INP	Hombre	2.8	2.7	3.3	3.2	3.4	3.1
	Mujer	2.4	3.1	3.5	3.9	3.4	3.4
	Total	2.7	2.8	3.4	3.4	3.4	3.2
AFP	Hombre	47.2	59.8	60.4	60.3	62.6	58.7
	Mujer	34.1	49.7	56.3	61.8	69.6	58.2
	Total	44.0	56.7	58.9	60.8	65.5	58.5
FF.AA.	Hombre	4.1	1.6	2.5	3.6	2.5	2.2
	Mujer	0.0	0.1	0.2	0.7	0.4	0.4
	Total	0.3	1.2	1.7	2.5	1.6	1.6
Otro	Hombre	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.2
	Mujer	0.1	0.0	0.1	0.1	0.3	0.1
	Total	0.1	0.0	0.1	0.1	0.4	0.2
No cotiza	Hombre	49.3	35.7	33.6	32.6	30.7	35.6
	Mujer	63.3	46.8	39.6	33.3	26.2	37.7
	Total	52.7	39.1	35.7	32.9	28.9	36.5
Sin dato	Hombre	0.2	0.1	0.2	0.2	0.4	0.2
	Mujer	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3
	Total	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2
Total	Hombre	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Mujer	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta de caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1998.

La revisión por género de los resultados sobre cobertura ocupacional que informa la CASEN 1998 permite establecer que al nivel del total de hombres y mujeres no se perciben diferencias significativas entre los géneros, ya sea que se analice la cobertura ocupacional total, de las AFP, o el porcentaje de trabajadores que no cotizan en ningún sistema previsional. Sin embargo, un análisis más detallado, que incorpore la variable quintil de ingreso, permite apreciar que la cobertura ocupacional (total o sólo AFP) de las mujeres en los dos primeros quintiles (en especial el primero) es sustancialmente más baja que la de los hombres, diferencia que se reduce a la mitad en el tercer quintil y que prácticamente desaparece en el cuarto. Para el caso del quinto quintil se puede apreciar una diferencia significativa en favor de las mujeres.

Esta situación es consistente con el análisis por género de la proporción de trabajadores que no cotizan. Los dos primeros quintiles presentan para las mujeres tasas que son bastante superiores a las de los hombres (14 puntos porcentuales en el primer quintil y 11 puntos porcentuales en el segundo quintil). En el tercer quintil la diferencia se reduce a sólo 6 puntos porcentuales, hay igualdad en el cuarto quintil y en el quinto quintil la tasa de los hombres es superior en 4.5 puntos porcentuales a la de las mujeres.

Lo anterior permite resaltar el hecho que las mujeres de los quintiles de ingreso más bajo están en una situación previsional bastante precaria. En primer lugar, presentan una baja tasa de participación en la fuerza laboral; en segundo lugar, cuando participan en la fuerza laboral tienen una mayor tasa de desempleo que los hombres de su mismo quintil y que las mujeres de los otros quintiles y; por último, cuando tienen empleo no cotizan regularmente para fines previsionales.

Estas razones hacen que las mujeres que se ubican dentro del 40% más pobre de la población constituyan un grupo social de alto riesgo ya que debido a la baja probabilidad que tendrán de generar ingresos autónomamente, ya sea a partir del trabajo o percibiendo una jubilación, implicarán a futuro una fuerte presión financiera sobre las políticas asistenciales.

En definitiva, el estudio de la cobertura ocupacional a partir de los datos aportados por la Encuesta CASEN permite afirmar que los principales problemas en esta área se localizan al nivel de los trabajadores pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso, y que al incorporar la dimensión de género al análisis, se aprecia que la situación más preocupante la exhiben las trabajadoras pertenecientes al primer y segundo quintil de ingreso. Nuevamente, es pertinente resaltar el hecho que por su rol de fuente secundaria de ingreso dentro de la economía familiar, las mujeres de los quintiles más pobres tienden a desempeñarse en empleos más precarios, con bajo nivel de formalización de las relaciones contractuales y, por lo tanto, con un bajo cumplimiento de las obligaciones previsionales.

E. Análisis cobertura previsional por sector económico

El análisis de la cobertura previsional por sectores económicos no ha generado hasta el momento algún tipo de preocupación a nivel de especialistas. Este tipo de aproximación al tema es posible de realizar debido a que, durante la presente década la Superintendencia de AFP comenzó a publicar series estadísticas con el número de cotizantes por sector económico.

La combinación de estos antecedentes con el número de ocupados según sector económico, proporcionado por el INE, permitió construir las series de cobertura ocupacional según rama de actividad económica que se muestran en el cuadro 13. Respecto a este cuadro, debe destacarse el hecho que el significativo aumento de la cobertura ocupacional que se registra en 1999 para todas las ramas de actividad no tiene su origen en una mejoría del cumplimiento de los empleadores con los plazos para enterar las cotizaciones si no que más bien se debe a una mejor calidad que la Superintendencia de AFP recoge a partir de las administradoras. En otras palabras, los datos expuestos en el cuadro 13 no permiten obtener conclusiones respecto a la evolución en el tiempo de la cobertura ocupacional (a excepción de la columna Total) pero, son útiles para entender el comportamiento relativo de los sectores económicos respecto a dicha cobertura.

Una revisión de los datos presentados en el cuadro 13 permite destacar dos sectores económicos: por un lado, Agricultura, Caza y Pesca exhibe la más baja tasa de cobertura ocupacional dentro de todas las ramas de actividad económica, la que asciende a menos de 30% en 1999 y, por otro lado, Servicios Financieros, posee la más alta tasa de cobertura, 87% a diciembre de 1999.

El disímil comportamiento de estos sectores se explica básicamente, por los distintos arreglos institucionales que rigen los procesos de contratación en ambos sectores, donde claramente la informalidad y el trabajo independiente se concentra en el primer sector. También debe considerarse que la cobertura ocupacional agrícola pudiera diferir de las efectivas puesto que al corresponder los datos de la Superintendencia de AFP a trabajadores que cotizaron en diciembre por remuneraciones devengadas en noviembre, probablemente no se recoge todo el efecto del trabajo estacional asociado a los temporeros que se desempeñan en la recolección de fruta o en las cosechas de los cultivos anuales.

Del análisis de las ramas de actividad sorprenden las bajas tasas de cobertura presentadas por sectores como Servicios Comunales y Sociales, Transporte y Comunicaciones, la Industria y, el Comercio, todos ellos con coberturas ocupacionales bajo el 50%.

Cuadro 13

**COBERTURA OCUPACIONAL SISTEMA DE PENSIONES AFP SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD
ECONÓMICA: 1993-1999**
(En porcentajes)

Año	Agricultura, Caza y Pesca	Minas y Canteras	Industria	Electricidad, Gas y Agua	Construcción	Comercio	Transporte y Comunicaciones	Servicios Financieros	Servicios Comunes y Sociales	Total
1993	19.94	48.33	35.77	42.90	40.92	33.21	29.72	63.68	34.49	46.32
1994	20.38	45.77	35.22	33.25	44.32	32.78	27.91	65.53	32.81	47.56
1995	20.53	45.37	36.30	46.12	43.35	34.66	28.84	67.21	36.17	48.11
1996	20.51	44.31	33.97	31.38	42.71	35.21	29.27	63.16	33.32	48.09
1997	18.19	36.85	30.30	44.34	37.68	30.70	27.05	60.61	32.12	49.47
1998	20.65	37.62	32.27	40.87	35.57	31.19	28.11	58.29	33.91	48.22
1999	28.87	50.31	42.55	65.74	49.51	43.13	42.06	87.15	42.48	49.78

Fuente: Cálculos del autor a partir de antecedentes contenidos en Boletín Estadístico de la Superintendencia de AFP, varios números, e Indicadores Mensuales del INE, varios números.

Nota: La cobertura ocupacional se construyó sobre la base de los antecedentes disponibles de la Superintendencia de AFP que presenta los cotizantes que realizaron cotizaciones en diciembre de cada año por remuneraciones devengadas el mes anterior.

El medir la cobertura con cotizantes al día podría influir en que estas cifras fueran bajas. Sin embargo, no debe olvidarse que el sector de Transporte y Comunicaciones representa principalmente a empresas de gran envergadura que no debieran presentar atraso en el pago de las cotizaciones de sus trabajadores, si bien pueden apoyarse en contratistas y subcontratistas con estructuras menos formales en cuanto al cumplimiento de las obligaciones previsionales.

En el caso de los Servicios Comunes y Sociales debe tomarse en cuenta que incluye al Gobierno Central y sus diversos servicios dependientes, el cual tradicionalmente ha exhibido un buen comportamiento en el pago de sus cotizaciones, por lo tanto, ello implica que el déficit de cobertura se concentra en los otros subsectores incluidos en esta rama de actividad económica, entre los que se encuentran los municipios (considérense los problemas en el pago de cotizaciones previsionales de los profesores) las instituciones sin fines de lucro y ONG que pueden presentar una mayor participación de trabajadores independientes (mediante el pago de honorarios) y los trabajadores de casa particular (empleadas domésticas, asesoras del hogar).

En los sectores Transporte y Comunicaciones, y Comercio se mezclan los temas de informalidad y trabajo independiente o por cuenta propia. Es, por ejemplo, el caso de los taxistas y de los vendedores ambulantes.

Es necesario resaltar la importancia de este análisis sectorial a fin de detectar aquellas ramas de actividad que presentan un mayor déficit de cobertura, ello porque un mismo instrumento de política puede no tener la misma efectividad en un sector que en otro. De igual forma, sería bastante útil poder avanzar en una mayor desagregación al interior de las ramas de actividad económica dado que, como ya se señaló, se presentan al interior de cada una de ellas sectores altamente formalizados e integrados al sistema previsional que coexisten con otros donde hay una mayor informalidad y una potencial menor cobertura previsional.

F. Análisis cobertura previsional regional

Otro aspecto de la cobertura del sistema de pensiones en Chile tiene que ver con la distribución regional. Nuevamente en este caso la disponibilidad de información, por parte de la Superintendencia de AFP, se circunscribe a los datos de cotizantes al día (afiliados que realizan cotizaciones en diciembre de cada año por remuneraciones devengadas en el mes anterior).

En 1990, la cobertura promedio del país era de un 43%, y sólo cuatro regiones –primera, segunda, tercera y metropolitana– mostraban una tasa de cobertura efectiva superior al promedio, siendo la segunda región la más elevada con una cobertura superior al 50%. La cobertura efectiva regional presentó cambios en 1996 y 1999. Sólo 3 regiones, la segunda, la duodécima y la metropolitana, se mantuvieron por sobre el promedio nacional de 45%, mientras que otras cuatro regiones, la cuarta, la séptima, la novena y la décima, presentaron cifras de cobertura bajo el 40% de la fuerza laboral (cuadro 14).

Cuadro 14

COBERTURA EFECTIVA REGIONAL SISTEMA DE PENSIONES AFP: 1990, 1996 Y 1999

Región	Cotizantes (a)			Fuerza de Trabajo (b)			Cobertura Efectiva (En porcentajes) (c)=(a)/(b)		
	1990	1996	1999	1990	1996	1999	1990	1996	1999
I	53.536	62.542	68.396	121.900	150.890	155.760	43.9	41.4	43.9
II	68.948	81.042	87.003	129.500	167.090	165.530	53.2	48.5	52.6
III	35.250	42.300	45.128	70.100	99.200	110.830	50.3	42.6	40.7
IV	55.866	77.377	83.021	149.200	199.540	209.890	37.4	38.8	39.6
V	187.933	241.623	262.805	470.800	543.430	590.870	39.9	44.5	44.5
VI	95.168	118.545	126.634	230.900	274.040	290.850	41.2	43.3	43.5
VII	94.671	125.756	134.188	285.600	345.070	346.250	33.1	36.4	38.8
VIII	222.067	276.653	292.035	587.000	668.290	689.070	37.8	41.4	42.4
IX	71.163	95.060	103.975	243.700	279.800	297.810	29.2	34.0	34.9
X	111.212	144.407	153.875	298.100	379.450	389.680	37.3	38.1	39.5
XI	10.326	13.801	15.762	32.100	37.090	38.590	32.2	37.2	40.8
XII	26.454	31.826	33.459	64.200	63.220	67.840	41.2	50.3	49.3
R.M.	928.676	1.233.602	1.283.893	1.868.500	2.393.560	2.580.590	49.7	51.5	49.8
Pais	1.961.270	2.544.534	2.690.174	4.551.600	5.600.670	5.933.560	43.1	45.4	45.3

Fuente: (a) Superintendencia de AFP: Boletín Estadístico, varios números. Corresponde a cotizantes que realizaron cotizaciones en diciembre de cada año por remuneraciones devengadas en el mes anterior.
(b) Instituto Nacional de Estadísticas: Indicadores Mensuales, varios números.

Como puede apreciarse en el cuadro 14, la cobertura efectiva presenta disímiles resultados a través de las regiones, existiendo un grupo de regiones que persistentemente se ha mantenido rezagado respecto al resto (regiones IV, VII, IX, X y XI) que durante los tres años considerados, han mantenido tasas de cobertura efectiva inferiores al 40%, y otro grupo (regiones II, XII y Metropolitana) cuyas tasas oscilan alrededor del 50% en los dos últimos años considerados.

El atraso que presentan ciertas regiones respecto a la cobertura previsional que exhiben sus trabajadores puede asociarse con el análisis por rama de actividad económica realizado en la sección anterior. En efecto, la principal causa del atraso al parecer estaría radicada en la naturaleza predominantemente agrícola de las regiones rezagadas, lo que es consistente con el análisis por sectores económicos, ya que en las zonas agrícolas existe un predominio de una fuerza laboral con una estructura de baja formalización de sus contratos y con un grado relativamente importante de trabajadores por cuenta propia.

V. Iniciativas legales y proyectos legislativos

Desde su creación en 1981 el sistema previsional administrado por el sector privado ha experimentado diversas modificaciones introducidas por la promulgación de nueva legislación o normativa.

Entre 1981 y 1989, las modificaciones se centraron en temas relacionados con el destino que las AFP daban al Fondo de Pensiones que administraban, enfatizándose aspectos como los límites de inversión que las AFP podían realizar en los distintos instrumentos que la ley les autoriza o la forma en que se clasificaba a los instrumentos de inversión a objeto de determinar si eran elegibles para las AFP. A contar de 1990, se introdujo una nueva legislación que apuntaba a profundizar el mercado de capitales, lo que implicó reformar, en cierto grado, la forma en que las AFP se insertaban en dicho mercado y la manera en que se relacionaban con otros participantes en la propiedad de las empresas donde invertían los recursos del Fondo de Pensiones. Posteriormente, desde las primeras rentabilidades negativas de los fondos de pensiones, surge una preocupación centrada en aspectos relativos a la forma en que pueden disminuirse los costos que las AFP cargan a sus afiliados y, a la vez, encontrar mecanismos que permitan, por una parte, elevar el rendimiento del Fondo de Pensiones y, por otra parte, generar una mayor estabilidad en el rendimiento de las cuentas individuales, de forma que se garantice un mejor nivel de pensiones a quienes están cerca de jubilarse.

Como puede apreciarse el mayor esfuerzo legislativo y normativo se ha concentrado en aquellos aspectos del sistema que influyen en el entorno macroeconómico, o bien en aquellos propios del análisis microeconómico tradicional de riesgo versus rendimiento, siendo el tema de la cobertura previsional, así como aquellos relacionados con la seguridad social en general, permanentemente olvidado en las modificaciones impulsadas hasta la fecha (Arenas de Mesa y Gumucio, 1999).

Ello ha sido la consecuencia de que, durante las anteriores dos décadas, la cobertura previsional no constituyó un tema prioritario para las autoridades, como tampoco lo fue para los analistas y especialistas del sistema. Ello se justificaba por el masivo uso de un indicador de cobertura que consistía en la razón entre afiliados y fuerza de trabajo u ocupados, el que ha presentado sistemáticamente una evolución positiva desde la instauración del sistema pero, que no refleja los problemas reales que éste presenta en relación a su cobertura.

A contar de 1995, cuando el indicador tradicional para analizar la cobertura comenzó a señalar que más del 100% de la fuerza de trabajo estaba afiliada al sistema de pensiones administrado por el sector privado, se generó una alerta en relación a las limitaciones del indicador utilizado, por cuanto no incorporaba la periodicidad con que los afiliados enteraban cotizaciones en su respectiva AFP. Lo anterior, permitió detectar que la cobertura efectiva del sistema de pensiones previsional (cotizantes/fuerza de trabajo) a pesar de presentar una tendencia positiva en las últimas dos décadas, nunca ha superado el 60%, mientras que la cobertura ocupacional (cotizantes/ocupados) superó este nivel sólo en 1997 y 1999.

En definitiva, los errores metodológicos en que se incurrió en la medición de la cobertura previsional determinaron la falta de un diagnóstico adecuado que permitiera plantearse el problema que se estaba generando en el sistema de AFP. Debido a ello, también no se pudieron construir las propuestas que hubieran permitido avanzar en la búsqueda de soluciones y evitar así las dañinas consecuencias de este problema tanto para el sistema de seguridad social como para el presupuesto del sector público, al someterlo a las presiones fiscales derivadas de una mayor demanda de beneficios asistenciales para aquellos no cubiertos por el régimen de seguridad social.

A. Iniciativas legales tramitadas en la década de los '90

Como se mencionara más arriba, durante los años '80 y '90, las modificaciones legales introducidas al sistema no han tenido como objetivo central los aspectos clásicos de la seguridad social, incluyendo entre éstos aquellos relacionados con la cobertura previsional.

A pesar de lo anterior, en noviembre de 1991, se promulgó la Ley N°19.010, que estableció una Cuenta de Ahorro de Indemnización, a la que podían incorporarse voluntariamente, bajo ciertas condiciones, los trabajadores regidos por el Código del Trabajo y que era obligatoria para los trabajadores de casa particular. El saldo acumulado en esta cuenta estará constituido por el aporte mensual, realizado por el empleador de su cargo, de un 4.11% de la remuneración del trabajador (con un tope de 90 unidades de fomento) y por la rentabilidad que estos aportes logren alcanzar.

Todos los trabajadores afectos a esta ley pueden acogerse al beneficio señalado, independiente de si su afiliación previsional corresponde al sistema administrado por el sector privado (AFP) o al antiguo régimen público (INP), aunque en ambos casos el aporte se debe enterar en una AFP, la que se encarga de realizar las labores de cobranza de los aportes y la administración de los fondos. La Cuenta de Ahorro de Indemnización es personal y totalmente independiente de la Cuenta de Capitalización Individual y de la Cuenta de Ahorro Voluntario.

Otra característica de la Cuenta de Ahorro de Indemnización es que es única, es decir, que aún en caso de que el trabajador tenga más de un empleador y que cada empleador efectúe el aporte que le corresponda, sólo existirá una cuenta por trabajador.

El trabajador puede retirar los fondos acumulados en la Cuenta de Ahorro de Indemnización, incluida su rentabilidad, cuando acredite el término de la relación laboral, no importando el motivo que hubiere causado este evento. Si el trabajador estuviera en la situación de prestar servicios a más de un empleador, únicamente está habilitado para retirar los fondos acumulados con el empleador con quien se puso fin a la relación laboral. El retiro de los aportes, al igual que la indemnización legal, no está afecto a impuestos.

La legislación de esta cuenta de indemnización establece que los trabajadores regidos por el Código del Trabajo, que hayan laborado por más de seis años en la empresa, pueden convenir con su empleador, a contar del séptimo año de la relación laboral, el reemplazo de la indemnización legal por una indemnización a todo evento. En otras palabras, el trabajador cambia su régimen de indemnización por uno en que la sola terminación del contrato de trabajo, independiente de la causa que lo haya provocado, lo faculta a recibir el saldo acumulado en la Cuenta de Ahorro de Indemnización, lo que permitirá saldar el pago de la indemnización legal sólo en lo que se refiera al lapso que media entre el comienzo del séptimo año y el término del undécimo año de la relación laboral.

En el caso de los trabajadores de casa particular, la ley establece que los empleadores deben enterar de su cargo, en forma obligada, y por un máximo de 11 años, un aporte para indemnización en beneficio del trabajador. En este caso el tope de imponibilidad es de 60 unidades de fomento.

Si bien la Ley, que estableció las cuentas de ahorro de indemnización, se orientaba dar solución a un tema de seguridad social que no tiene relación directa con el sistema de pensiones de AFP y tampoco con la cobertura previsional, al determinar que las cuentas de indemnización fueran administradas por las AFP introdujo incentivos para que aquellos trabajadores de casa particular que no se encontraban cotizando para pensiones comenzaran a hacerlo, así como también estableció un incentivo para que, tanto los trabajadores de casa particular como aquellos regidos por el Código del Trabajo, realizaran sus cotizaciones previsionales por los montos reales de sus remuneraciones.

Se estima que esta iniciativa legal ha tenido un efecto positivo sobre la cobertura de los trabajadores de casa particular, habida cuenta que se calcula que el 90% de las Cuentas de Indemnización corresponden a este tipo de trabajadores, específicamente, mujeres que se hacen cargo del servicio doméstico de los hogares. Sin embargo, no se dispone de las estadísticas que permitan corroborar esta apreciación.

El aumento de cobertura no puede ser medido a través del número de Cuentas de Ahorro de Indemnización creadas después de la entrada en vigencia de la ley (cerca de 427.000 cuentas, cuadro 16), ya que por una parte, se obvia el hecho de que existen, aunque pocas, cuentas abiertas para trabajadores regidos por el Código del Trabajo y, por otra parte, el crecimiento neto de trabajadores de casa particular afiliados a algún sistema previsional también debe considerar el stock de afiliados que existía en el régimen antiguo. En otras palabras, sería necesario saber la proporción de trabajadores de casa particular que cotizaban en cualquiera de los dos sistemas previsionales antes de diciembre de 1991 respecto del total de trabajadores de casa particular ocupados, y comparar esta cifra con aquella resultante después de la introducción de las Cuentas de Ahorro de Indemnización. Ello nos permitiría apreciar el impacto que estas cuentas han tenido en términos de cobertura de este grupo ocupacional, puesto que realizar la medición en términos de variaciones absolutas no tendría sentido por cuanto no se estaría considerando a los nuevos entrantes a la fuerza laboral.

Cuadro 15

MOVIMIENTO CUENTAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL SISTEMA DE AFP: 1989-1999

Año	C/ movimiento en el último año (a)	S/ movimiento + de 1 año (b)	Fuerza de Trabajo (c)	Af. sin mov./ Af. Totales (En porcentajes) (d)=(b)/[(a)+(b)]	Cobertura Afiliados (En porcentajes) (e)=(a)/(c)
1989	2.730.023	740.822	4.805.290	21.34	56.81
1990	2.879.762	859.780	4.888.590	22.99	58.91
1991	3.080.851	1.028.333	4.983.890	25.03	61.82
1992	3.319.698	1.115.097	5.199.800	25.14	63.84
1993	3.483.931	1.224.909	5.458.990	26.01	63.82
1994	3.615.937	1.398.507	5.553.830	27.89	65.11
1995	3.710.081	1.610.832	5.538.240	30.27	66.99
1996	3.812.202	1.759.280	5.600.670	31.58	68.07
1997	3.905.513	1.874.887	5.683.820	32.44	68.71
1998	3.996.992	1.969.151	5.851.510	33.01	68.31
1999	3.950.512	2.155.219	5.933.560	35.30	66.58

Fuente: (a) y (b) Boletín Estadístico de la Superintendencia de AFP, varios números. (c) Instituto Nacional de Estadísticas.

Notas: Para el período 1981-1988 la Superintendencia de AFP no publica datos para series (a) y (b).

Cuadro 16

COBERTURA CUENTAS DE INDEMNIZACIÓN: 1991-1999

Año	Nº de Cuentas	Índice 1991 = 100	Tasa Anual Crecimiento
1991	176.484	100.0	----
1992	255.850	145.0	45.0%
1993	290.821	164.8	13.7%
1994	343.505	194.6	18.1%
1995	392.523	222.4	14.3%
1996	380.203	215.4	-3.1%
1997	418.938	237.4	10.2%
1998	394.709	223.7	-5.8%
1999	426.901	241.9	8.2%

Fuente: 1991-1997: Superintendencia de AFP (1998). 1998 y 1999: Superintendencia de AFP (1999 y 2000).

Obtener una cuantificación del efecto de esta iniciativa es difícil toda vez que la Superintendencia de AFP no dispone de una clasificación tan desagregada por grupos ocupacionales. Sin embargo, existe la posibilidad de usar fuentes independientes como la Encuesta CASEN, la que permite identificar grupo poblacional y adscripción a algún sistema de previsión.

Por otro lado, en septiembre de 1999, se promulgó la Ley N°19.631 (conocida como Ley Seguel-Bustos) la cual introdujo cambios a las formalidades requeridas para validar la comunicación del despido de un trabajador. En efecto, el artículo único de esta ley introdujo cambios al Código del Trabajo, estableciendo que junto, con la comunicación el despido, al trabajador debe informársele acerca del cumplimiento por parte del empleador de la obligación de enterar las cotizaciones previsionales descontadas del sueldo del trabajador. Si el empleador no hubiere cumplido con dicha obligación se entenderá por no válido el despido.

En consecuencia, la norma legal mencionada establece una severa restricción para despedir a un trabajador, por causa atribuible a la empresa, si es que el empleador no está al día en el pago de las cotizaciones previsionales de dicho trabajador.

Si bien esta ley no apunta a resolver directamente un tema de cobertura, no es menos cierto que, al impedir el despido de trabajadores que no tengan sus cuentas previsionales al día, obliga al empleador a regularizar la situación de todo aquel trabajador que pretenda despedir, lo que obviamente se traduce en una mayor cobertura previsional.

Sin embargo, los efectos de esta iniciativa, dado el breve plazo transcurrido desde que fue promulgada, no han podido ser evaluados, en especial porque se requiere un acabado estudio de los efectos que ella pudiera tener sobre la factibilidad del despido y el espacio de negociación que genera para arreglos informales entre trabajador y empleador. Esto último debe ser especialmente analizado toda vez que la Ley N°19.631 establece que el trabajador debe ser informado, pues es él quien debe representar al empleador, organismo fiscalizador o tribunal correspondiente, según sea el caso, el incumplimiento previsional. En otras palabras, el trabajador podría aceptar el incumplimiento previsional a cambio de una retribución monetaria inmediata, perdiéndose de esta manera todo el potencial beneficio que la iniciativa tenía desde el punto de vista de la cobertura previsional.

B. Proyectos de modificación legal en estudio

Si bien nunca fue concretado en una iniciativa que se presentara al Congreso para su tramitación legislativa, durante el primer gobierno de la Concertación (1990-94) se estudió un proyecto que apuntaba explícitamente a aumentar la cobertura del sistema previsional privado.

El proyecto estaba constituido por una serie de medidas de diverso ámbito y alcance, por ejemplo, aquellas que requerían sólo algunos ajustes orientados más bien a definir una política comunicacional y educacional sobre el tema, y hasta las que implicaban reformas legales que permitieran a asociaciones gremiales realizar descuentos que posteriormente enteraban en las respectivas AFP.

Entre las medidas que no requerían trámite legislativo, y que podrían haberse implementado independientemente del éxito de las modificaciones legales propuestas, se incluían: la promoción del concepto de seguridad social como un sistema integral y de los beneficios que entrega, su introducción en la malla curricular de los programas de capacitación, inserción y reconversión laboral, actualizar y capacitar a abogados de corporaciones de asistencia judicial y funcionarios municipales para asesorar en temas de seguridad social a sus usuarios, y potenciar la cooperación de las redes estatales de atención de salud, justicia y educación para estos fines.

Por su parte, las medidas que necesariamente requerían de iniciativa legal para su concreción, implicaban la modificación de las atribuciones fiscalizadoras del INP, facilitar los mecanismos de recaudación, ya sea a través de asociaciones gremiales o por medio de los municipios, la exigencia de cotización conjunta para salud, pensiones y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, el control del cumplimiento de la obligación de cotizar por medio de la declaración de impuestos y la obligatoriedad de afiliarse para los trabajadores independientes previa igualación de las exigencias para afiliarse entre los sistemas previsionales nuevo y antiguo.

Aparte de las medidas coercitivas existían en la propuesta ciertos incentivos a la afiliación, tales como la posibilidad de los trabajadores temporales de continuar siendo causantes de asignación familiar a pesar de cotizar para pensión y la posibilidad de afiliarse a una caja de compensación. Estos incentivos implicaban abrir un espacio para formalizar relaciones

contractuales que de otro modo, dada la estructura de beneficios implícita, llevaba irremediablemente a que el trabajador se excluyera del sistema previsional.

Como puede apreciarse, el abanico de medidas contenidas en la iniciativa era amplio e integraba medidas administrativas, modificaciones legales que obligaban a la cotización y cambios a la legislación que buscaban incentivar, especialmente a quienes participaban en el mercado de trabajo informal, a incorporarse al sistema previsional.

Probablemente, los incentivos a la incorporación al sistema previsional, así como la ausencia de una medición efectiva que validara la real dimensión del problema, actuó como un freno para el proyecto, por cuanto al establecer beneficios diferenciados que favorecían a los trabajadores con una relación contractual más precaria (temporales, independientes, informales en general) podían generarse incentivos hacia la informalización del mercado del trabajo, lo cual, podría haber generado un alto costo fiscal al hacer más difícil la fiscalización de la normativa previsional y tributaria.

VI. Propuestas para ampliar la cobertura previsional del sistema de AFP

En las pasadas dos décadas, la cobertura previsional del sistema de pensiones de AFP no constituyó una materia de primera prioridad en la agenda de las políticas sociales. Ello se debió a la reducida importancia que se asignó a este tema, así como también a la escasa información disponible y la insuficiente investigación realizada por los círculos académicos y de analistas especializados. En este contexto, una acción inicial es establecer cuáles son los elementos que están en juego al momento de hablar de cobertura previsional. Sabido es que la cobertura es una de las principales variables en la determinación de los beneficios, por ello ésta se relaciona directamente con el bienestar de las personas y con los efectos fiscales del sistema. En otras palabras, la legitimidad social y la consolidación que el sistema de pensiones alcance en el futuro dependerá crucialmente, entre otras variables, de los niveles de cobertura previsional.

La actual incorporación de la cobertura previsional como un tema prioritario en la agenda de políticas públicas proviene fundamentalmente del desarrollo de la política social y del área previsional. En este contexto, para el Estado es ineludible preocuparse de este tema debido a los efectos fiscales que potencialmente representa la cobertura previsional. Las decisiones que, en el presente, se tomen respecto a la cobertura previsional afectarán la evolución futura de las finanzas públicas, toda vez que una baja cobertura incide, por una parte, en una mayor demanda y gasto público en Pensiones Asistenciales, y por otra parte, implica un potencial mayor número de

beneficiarios en el programa de garantía estatal de pensión mínima, lo que también representa una mayor carga financiera para el Estado.

Otro de los elementos a considerar en el diseño de políticas de ampliación de la cobertura previsional son las características del mercado laboral. Conocido es que los mayores obstáculos para avanzar hacia mejores niveles de cobertura son las restricciones y rigideces del mercado del trabajo. Es así como, en el caso de Chile, el empleo informal y precario son una de las principales causas que explican las tasas de cobertura que presenta el sistema de AFP.

De esta manera, el marco conceptual para el diseño de políticas, orientadas a ampliar la cobertura previsional del sistema de AFP, debería considerar tanto las variables microeconómicas – condiciones y rigideces de los mercados laboral y previsional– así como los elementos macroeconómicos de las finanzas públicas y la política fiscal.

A. El caso de los (as) trabajadores (as) independientes

La incorporación de los(as) trabajadores(as) independientes al sistema de pensiones ha sido un problema que históricamente no ha podido ser resuelto en Chile. La ausencia de una solución a este problema puede justificarse de muchas maneras pero, en el fondo subyace el hecho que para este tipo de trabajadores el sistema previsional opera bajo una estructura de incentivos y desincentivos que los lleva a tomar la decisión de no participar en él.

La baja cobertura de los trabajadores independientes ha sido un tema tratado con anterioridad a la reforma del sistema de pensiones chileno, por ejemplo, a principios de los 70's, se creó la Caja de Previsión Social de los Comerciantes, Pequeños Industriales, Transportistas e Independientes, la que pretendió integrar obligatoriamente a un seguro social de pensiones y salud a grupos importantes de trabajadores independientes. A finales de 1973, se clausuró la idea de dar aplicación y cobertura a dicha caja de previsión (Arenas de Mesa y Gumucio, 2000).

Las cifras de cobertura del sistema de AFP, a diciembre de 1999, presentan a 63.000 cotizantes en la categoría de trabajadores(as) independientes. Si se considera que a la misma fecha la fuerza de trabajo ocupada perteneciente a esta categoría ascendía a más de 1,5 millones de personas, puede comprenderse entonces la magnitud de la brecha de cobertura que presenta este grupo ocupacional, ya que sólo el 4,1% de los trabajadores independientes ocupados cotiza regularmente en el sistema de AFP. Si además se considera que los trabajadores independientes que cotizan en el INP, según el Anuario de dicha institución, son alrededor de 47.000, se concluye que la cobertura ocupacional total de esta categoría de trabajadores es inferior al 7%, muy por debajo del 68% de cobertura ocupacional que registran los trabajadores dependientes que cotizan en el sistema de AFP, como también menor al 12% de cobertura ocupacional que exhibían los trabajadores independientes en el sistema público de pensiones en 1980.

Como puede apreciarse, la magnitud de la brecha previsional de este grupo de trabajadores puede derivarse fácilmente de las cifras entregadas en el párrafo anterior. Sin embargo, ellas no permiten realizar un análisis más detallado acerca de las características de los trabajadores que no cotizan para previsión. En efecto, una de las negativas consecuencias de la falta de preocupación por el tema de la cobertura previsional durante las décadas de los '80 y '90 es la inexistencia de bases de datos que puedan proporcionar información sobre el tipo de trabajadores que no presentan un comportamiento regular y sistemático respecto a las cotizaciones que deben enterar en el sistema previsional, y que también permita identificar comportamientos diferenciales dependiendo de la relación de dependencia, el sector económico, el estado civil, la edad, el género o la zona geográfica a la que pertenecen estos trabajadores.

A pesar de la falta de información, la magnitud de la brecha previsional existente permite aseverar que, en el caso de los trabajadores independientes, la solución al problema pasa por la definición de una política que trate en forma integral el tema y no se concentre sólo en atacar una dimensión específica de éste.

La propuesta para enfrentar este desafío pendiente, debe orientarse más hacia un esquema que permita cambiar el horizonte temporal que las personas utilizan para tomar su decisión de participar o no en el sistema de pensiones, vale decir, además del beneficio previsional que podrán percibir en 40 años más, a cambio de las cotizaciones que realizan en el presente, debería estudiarse la posibilidad de que los asegurados accedan, con el cumplimiento de las obligaciones previsionales, a otro tipo de beneficios más inmediatos ya sea en el área asistencial, de salud u otro, que genere incentivos a los afiliados para estar cubiertos activamente en el sistema de pensiones.

En consecuencia, la búsqueda de elementos que incentiven la participación de los trabajadores independientes en el sistema de AFP debería considerar el otorgamiento de beneficios de corto plazo que, amarrados a la cotización previsional, permitan cambiar la perspectiva del trabajador respecto a cuán ventajoso o perjudicial es para él estar incorporado al sistema. Específicamente, existe una gama de subsidios estatales directos e indirectos que pueden ser empleados para atraer la participación de estos trabajadores, siendo el caso más destacable el de la asignación familiar. En efecto, actualmente la entrega de este beneficio se encuentra restringida a los trabajadores dependientes debido a la menor dificultad que, en su caso, representa controlar el correcto otorgamiento del subsidio. Sin embargo, en la medida que se disponga de instrumentos que permitan certificar adecuadamente los ingresos del trabajador, dentro de los cuales la cotización previsional puede resultar determinante, este beneficio podría extenderse a los trabajadores independientes. Asimismo, puede explorarse la alternativa de que, para efectos de determinar el número de días de vacaciones a que tiene derecho todo trabajador dependiente, se incluyan también los años en que trabajó como independiente, considerando, eso sí, sólo el período en que realizó cotizaciones previsionales.

Por otra parte, deben implementarse medidas que permitan eliminar diferentes desincentivos que los trabajadores independientes enfrentan en caso de participar en el sistema de AFP. Específicamente, estos trabajadores, al contrario de lo que ocurre con los dependientes, no pueden descontar de su base tributaria las cotizaciones previsionales que realizan. Actualmente, los trabajadores independientes que participan en el sistema de AFP pagan impuestos por las cotizaciones que realizan y, a futuro, pagarán impuestos por las pensiones que perciban, vale decir, pagarán impuestos dos veces por los mismos ingresos, lo que constituye una distorsión tributaria ya reconocida y solucionada en el caso de los asalariados.

En todo caso, las medidas que se propongan para modificar la estructura de incentivos y desincentivos a que se ven enfrentados los trabajadores independientes al momento de decidir sobre su participación en el sistema previsional, en especial aquellas que se orienten a igualar el tratamiento de beneficios con el que se les otorga a los trabajadores dependientes, deben ser sometidas a un cuidadoso escrutinio, ya que, si no se igualan también las obligaciones, se tendería hacia un mayor grado de informalización en las relaciones laborales, lo que a su vez implicaría un mayor riesgo en cuanto a incrementar la incidencia de la no declaración y la subdeclaración de ingresos para efectos previsionales. En este contexto, establecer la obligación para todos los trabajadores de cotizar para previsión, parece una medida consistente. Aunque en el caso de los trabajadores independientes la obligatoriedad de las cotizaciones previsionales es vista como una medida difícil de fiscalizar, también es una herramienta útil para evitar la informalización de las relaciones de empleo, especialmente si va acompañada de elementos que incentiven el cumplimiento previsional por parte de los trabajadores.

B. El caso de los (as) trabajadores (as) de bajos ingresos

El caso de los (as) trabajadores (as) de bajos ingresos constituye un ejemplo patente de los problemas a que puede verse enfrentado un sistema previsional que no incorpore herramientas destinadas a enfrentar ciertos comportamientos oportunistas de parte de empleadores y trabajadores, o que en caso de tenerlos incorporados no haga un uso eficiente de ellos.

En efecto, a los problemas de mayor precariedad de su situación laboral, desempleo y, por lo tanto, lagunas previsionales que, por su baja calificación, enfrentan estos trabajadores, debe unirse el hecho que, con el objeto de mejorar sus ingresos líquidos, acuerdan con el empleador declarar una menor remuneración a efectos de disminuir el monto del descuento previsional, lo que le reporta beneficios presentes a costa de disminuir el monto de la pensión que percibirá en el futuro, con el consiguiente impacto fiscal que ello tiene a través de la garantía estatal de pensión mínima.

Desde este punto de vista, juegan un rol preponderante las políticas de empleo y formalización, destinadas a evitar la ocurrencia de estos comportamientos oportunistas previniendo la ocurrencia de situaciones que perjudiquen la constitución del ahorro previsional. En tal sentido, los esfuerzos de fiscalización que se realizan en el área del cumplimiento de las obligaciones generadas por las relaciones contractuales entre trabajadores y empleadores debieran incorporar dentro de sus prioridades la regulación y control de las cotizaciones previsionales, lo que permitiría reducir la ocurrencia y efectos de la colusión, así como también mejorar la situación de mora que afecta a una proporción significativa de estos trabajadores. Como dato ilustrativo puede mencionarse que la deuda previsional declarada por los empleadores ante las AFP ascendía a \$170.774 millones (alrededor de US\$320 millones) a diciembre de 1999.

Por otra parte, y para hacerse cargo de este último problema, deben realizarse los mayores esfuerzos posibles para mejorar el diseño institucional que integra las normas legales y reglamentarias relativas a la mora previsional, a efectos de que se disponga de un sistema que asegure efectividad en la recuperación de las cotizaciones por medio de un uso racional y eficiente de las sanciones (multas y otras) posibles de aplicar. Un paso adelante en esta materia lo constituye la nueva norma que impide el despido del trabajador si es que sus cotizaciones previsionales no están al día, aunque cabe recordar que ello de nada sirve si el propio trabajador no tiene conciencia exacta de su situación previsional o si se colude con el empresario para mejorar transitoriamente sus ingresos mediante la subdeclaración de los mismos.

C. El caso de las mujeres

En el marco de referencia de una creciente participación de las mujeres en el mercado laboral y, por ende, en el mercado de las pensiones, el diseño de instrumentos que estimulen la participación previsional femenina pasa a jugar un rol central al plantear los posibles escenarios futuros respecto a la cobertura global del sistema de AFP así como del impacto de las pensiones en la economía familiar.

Dadas las características de su inserción en el mercado del trabajo, las mujeres tienden a representar una fracción más que proporcional de quienes obtienen menos beneficios del sistema previsional, lo que tiene consecuencias directas en el bienestar de la familia, especialmente por la tendencia al incremento en la responsabilidad de la mujer en la economía familiar. En efecto, en la medida que las mujeres, por diversas causas, obtienen pensiones menores que las de los hombres, se genera una disminución de las posibilidades de consumo respecto del período en que la mujer se mantenía activa laboralmente. Este efecto puede verse potenciado si, debido a que constituyen una

f fuente secundaria de ingreso para la familia o porque visualizan bajos beneficios de participar en el sistema, las mujeres son menos rigurosas en el cumplimiento de sus obligaciones previsionales.

Obviamente, si la cobertura previsional femenina es baja ello también tiene efectos en las finanzas públicas, ya que el Estado garantiza beneficios mínimos y asistenciales, la mayoría de los cuales se concentrarán en beneficiarias mujeres, y no sólo en mujeres dependientes sino que también en beneficiarias primarias.

Es precisamente en este contexto que el análisis de la cobertura previsional femenina es un elemento importante para determinar la evolución futura del sistema de AFP y de su impacto en la equidad de género y en las finanzas públicas.

En consecuencia, es fundamental que en búsqueda de nuevos enfoques en el diseño de políticas públicas, y en particular aquellas referidas al bienestar de las familias, consideren la evaluación explícita de los efectos que ellas tendrán en la adscripción previsional femenina, especialmente a la luz de los costos que enfrentará el Estado en el futuro para apoyar el financiamiento de las pensiones, contributivas o asistenciales, de las mujeres.

Si bien el beneficio derivado de los aportes realizados al sistema previsional, medido a través de la tasa de reemplazo, puede no ser el elemento más importante al momento que las mujeres deciden participar en el sistema, sí constituye una variable que influye en la decisión. En tal sentido, el sistema de AFP, diseñado bajo un esquema de contribuciones definidas tiende a restar beneficios a las mujeres respecto de un sistema de reparto como el que administra actualmente el INP y, por lo tanto, presenta menos incentivos para que las mujeres efectivamente se incorporen a él.

La menor tasa de reemplazo obtenida por las mujeres se debe a la influencia de factores como sus mayores lagunas previsionales promedio, un perfil de salarios más plano, la menor edad legal de jubilación y su mayor expectativa de vida. En un marco legal previsional en que cada una de estas características puede ser diferenciada entre hombres y mujeres, obviamente las mujeres pueden percibir que aumentan las posibilidades de que su tasa de reemplazo caiga a un rango por debajo del 50% y, por lo tanto, se verán menos estimuladas a participar en el sistema.

En la medida que el diseño del sistema previsional evite alguna de las diferenciaciones antes mencionadas, se produciría un mejoramiento en la tasa de reemplazo de las mujeres (en desmedro de aquellas de los hombres) lo que contribuiría a incentivar su participación.

En tal sentido, el compartimiento de los riesgos de mortalidad sería un buen punto de inicio para pensar en modificaciones al sistema ya que, al evitar la distinción entre hombres y mujeres que actualmente hacen las tablas de mortalidad utilizadas por las AFP, la expectativa promedio de vida aplicable a las mujeres disminuiría, incrementándose, por tanto, el valor de la pensión que recibirían. Sin embargo, una medida de este tipo sólo cambiaría el perfil del valor de la pensión en el tiempo, no su valor promedio toda vez que los fondos acumulados en las cuentas son de propiedad individual.

Asimismo, modificaciones que aumenten la edad legal para optar al retiro permitirían a las mujeres acumular un mayor saldo en sus cuentas individuales y disminuir su expectativa de vida después del retiro, generando pensiones de mayor valor. Si bien esta medida puede concitar desaprobación por parte de la opinión pública, no puede descartarse a priori, toda vez que no se dispone de un análisis detallado del comportamiento de las mujeres respecto a la edad en que efectivamente se retiran de la fuerza laboral. Nótese, que no se trata del momento en que ellas se pensionan si no que del momento en que dejan de trabajar, lo que constituye una mejor forma de medir su disposición a mantener su nivel de ingreso y, por lo tanto, a mantenerse en la fuerza laboral sin pensionarse.

Una opción que recoge en alguna medida las delineadas en los párrafos anteriores, es la constitución de cuentas familiares en que las cotizaciones dejan de ir a un fondo individual para ser registradas en un fondo compartido por ambos cónyuges. Esto permitiría, por una parte, incorporar explícitamente una figura de compartimiento de riesgos en el financiamiento de las pensiones, pero sin que ello exceda el ámbito de la familia. Por supuesto, en este caso la ocurrencia de cotizaciones irregulares por parte de los cónyuges, a pesar de tener trabajo, tendería a disminuir toda vez que los aportes pasarían a constituir un fondo común de la familia sujeto al control de los miembros de ésta. Esta proposición, sin embargo, necesita definir con mayor precisión como se calcularían los beneficios previsionales.

En el análisis de género, un tema especial es el caso de las temporeras. Como es sabido, estas trabajadoras corresponden a un estrato de bajo ingreso y que sólo desempeña una labor remunerada en ciertas épocas del año (la mayor parte se dedica a la recolección de fruta en los meses de verano) por lo que sus preferencias están claramente orientadas hacia el consumo presente, lo que incide en una baja cobertura previsional.

A pesar de que este grupo específico de trabajadoras ha sido objeto de diversos estudios, los que han dado origen a políticas públicas focalizadas en este sector, las propuestas de política previsional planteadas hasta el momento presentan una carencia de integralidad que limita la posibilidad de aplicarlas, ya que los problemas que enfrentan estas trabajadoras pueden ser universales o representativos de un número importantes de afiliados y no afiliados al sistema.

En tal sentido, es importante recordar que la modificación de requisitos y beneficios sólo para grupos específicos de trabajadores y diferenciados por género, podría tener vicios de constitucionalidad, siendo incierta su conveniencia desde el punto de vista económico, toda vez que se trata de soluciones específicas, para un sector específico, pero que implican cambios en políticas de aplicación general, lo que hace temer por los riesgos de expansión de la cobertura de las medidas y de los consiguientes compromisos financieros que deberían ser asumidos por el Fisco.

D. Las áreas de la educación y la información

Durante la década de los '90 se implementaron diversas iniciativas tendientes a mejorar la información que las AFP entregan a sus afiliados. Específicamente, se introdujeron normas que regularon en mejor medida la información que las administradoras tienen la obligación de proporcionar, estableciendo estándares de contenidos y cifras que permitieran disponer al afiliado de más y mejores antecedentes respecto al comportamiento de rentabilidad y costos de las distintas AFP.

A pesar del avance en las nuevas normativas respecto a información, está pendiente un análisis de su real efectividad, toda vez que una proporción mayoritaria de los afiliados no parece comprender lo que se le informa, así como también desconoce los efectos que distintas combinaciones de rentabilidad y costo pueden tener sobre sus ahorros previsionales.

En este sentido, la situación de mora y la falta de cobertura de amplios sectores ocupacionales, da cuenta de un desconocimiento generalizado respecto a los beneficios del sistema y de la forma en que se puede acceder a ellos, en especial, cuando existe una garantía estatal implícita o explícita. Ello no es más que el reflejo del hecho que la reforma, al sustituir el antiguo sistema de reparto por un nuevo sistema de capitalización individual, implicó un importante cambio estructural en la forma en que el sistema previsional, y subsidiariamente el Estado, dan cuenta de las necesidades previsionales de la población (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999). Sin embargo, este cambio aparentemente no ha sido internalizado por los trabajadores, y por la población en general, ya que ellos siguen actuando como si las principales figuras del antiguo sistema de reparto

estuvieran aún vigentes. Debido a ello se hace necesario implementar un programa de educación masiva que efectivamente permita a los trabajadores entender cuáles son los beneficios que pueden obtener del nuevo sistema, cuáles son las obligaciones que deben cumplir para poder acceder a ellos y cuáles son los derechos que les asisten respecto a los descuentos previsionales que les realizan sus empleadores. Una forma de complementar este programa sería incorporar en la malla curricular de Enseñanza Media el desarrollo del sistema previsional chileno, enfatizando las características distintivas del sistema de capitalización individual. Esto posibilitaría que las futuras generaciones de trabajadores chilenos exhiban un entendimiento más cabal en relación a qué es y cómo funciona el sistema de capitalización individual y, por lo tanto, modifiquen ciertas conductas que atentan contra un adecuado desempeño del mismo.

Fomentar la construcción de una nueva cultura previsional requiere el diseño de un profundo, coordinado y eficiente modelo de educación e información, donde todos los actores, incluidos los beneficiarios y potenciales beneficiarios, deberían estar participando activamente.

E. Generación de incentivos

La participación activa en el sistema previsional tiene un alto componente de decisión personal relacionado con la preponderancia otorgada a los beneficios presentes respecto a los futuros en decisiones que tienen efecto sobre los perfiles de ingreso de los trabajadores. En tal sentido, la mayor o menor preferencia por beneficios presentes no es un elemento que pueda afectarse en forma rápida si no que constituye una meta de mediano y largo plazo para procesos de cambio respecto al comportamiento de ahorro de los distintos estratos sociales.

Por ello es que las autoridades deberían priorizar acciones que cambien la estructura de los beneficios de participar dentro del sistema previsional, influyendo de esta forma sobre las decisiones que los trabajadores toman respecto a su participación en el sistema previsional. En efecto, y sin que por ello se alteren las preferencias de los individuos, en la medida que se asocien mayores beneficios presentes para una cierta decisión, ella tiene una mayor probabilidad de ser tomada. En otras palabras, el establecimiento de estructuras de castigos o que impongan obligaciones a los trabajadores y empleadores, debe tener un correlato en que se definan incentivos adecuados para los comportamientos que se pretende conseguir.

Por ejemplo, para los empleadores, la mayor o menor facilidad que se tiene para declarar y pagar las cotizaciones constituye un elemento al que no se ha prestado debida atención. En la medida que sea más fácil entregar los antecedentes, que el proceso de recaudación sea más integrado, evitando la asistencia a muchas ventanillas, o que se provea a las empresas, especialmente las más pequeñas, de software que les permita facilitar los procedimientos de declaración y pago de cotizaciones, ya sea a través de Internet o por medio de sistemas de intercambio electrónico de datos, existirá un incentivo natural a cumplir con requerimientos que antes eran engorrosos.

En este contexto, el pago de cotizaciones podría realizarse como ha sido implementado en las reformas de Argentina y México, es decir, a través de una única institución centralizada, con lo cual se facilita el proceso y se disminuyen los costos de transacción, en especial para la micro, pequeña y mediana empresa. Un procedimiento similar es el que se propone en el proyecto de ley que crea el nuevo sistema de seguro de cesantía, cuyo diseño considera la existencia de un monooperador que recauda las cotizaciones y paga los beneficios de todos los asegurados de este nuevo sistema.

VII. Rol del estado, efectos fiscales y cobertura previsional

En las últimas dos décadas, los agentes privados han presentado una creciente participación en el área social y, en especial, en el área previsional. El Estado, sin embargo, continúa cumpliendo un rol destacado en la definición, financiamiento y ejecución de las políticas sociales. Aproximadamente, dos de cada tres pesos que gasta el Gobierno Central se destinan al Gasto Social, lo que grafica la importancia que esta área tiene en el diseño y desarrollo de la política fiscal.

En términos generales, la acción estatal tiene como propósito velar por el bienestar de la sociedad, ya sea asumiendo tareas que el sector privado no puede o no desea ejecutar, corrigiendo los desequilibrios generados por las fallas del mercado y, asegurando la consecución de niveles mínimos en la provisión de ciertos bienes y servicios para toda la población.

En el esquema derivado de la aplicación del nuevo sistema previsional el Estado cumple un rol regulador y fiscalizador, pero no abandona su rol de proveedor, toda vez que están presentes, entre otras garantías, el programa de pensiones mínimas, el respaldo frente a la quiebra de las instituciones que administran los recursos previsionales y pagan las pensiones, y la provisión y financiamiento de las pensiones no contributivas o asistenciales.

En tal sentido, el rol del Estado en cuanto a la cobertura previsional es fundamental. Por una parte, tiene la potestad reglamentaria para definir la forma en que trabajadores y empleadores deben cumplir con las obligaciones previsionales que establece la ley, y fiscaliza el cumplimiento de estas obligaciones. Por otra parte, se hace cargo de las limitaciones de la cobertura previsional, al asumir el pago de las pensiones asistenciales y de la garantía estatal de pensiones mínimas.

Es así como el comportamiento de los distintos agentes involucrados en el sistema previsional tiene efectos fiscales que, en el caso de la cobertura previsional, pueden resumirse en que mientras más alta sea ella, menores serán los compromisos previsionales que el Fisco deberá asumir a futuro.

En el caso de las pensiones mínimas, en la medida que mejore la cobertura, se reduzcan los problemas de mora y disminuya la subdeclaración de ingresos, los trabajadores podrán acumular un mayor saldo en sus cuentas de capitalización individual, lo que se traducirá en que accederán a pensiones de un valor superior al mínimo o, que en caso de acceder a la garantía estatal, la aplicación de ésta se postergará. En consecuencia, en la medida que mejoren los indicadores de cobertura del sistema, debe disminuir el compromiso fiscal implícito en las garantías otorgadas por el Estado.

Estimaciones indican, por ejemplo, que manteniendo las demás variables estables constantes, y aumentando en un 10% la densidad de cotización en un período de 40 años de cotizaciones se obtendría un incremento de 14% en el capital acumulado en las cuentas individuales, lo que disminuiría en un 5.6% el valor presente de la carga fiscal que representa el programa de pensiones mínimas en los próximos 40 años (Hernández y Arenas de Mesa, 2000).

En el caso de las pensiones asistenciales, una mejoría en los indicadores de cobertura aseguraría que un mayor número de personas accederían a los beneficios previsionales del sistema, disminuyendo, por lo tanto, la demanda por pensiones no contributivas.

Los potenciales efectos fiscales del sistema de pensiones, agravados por problemas de baja cobertura previsional, deben ser enfrentados con anterioridad a que el sistema de pensiones madure y se encuentre en régimen. Los esquemas previsionales que son estables financieramente y se encuentran en equilibrio, son aquellos que, en general, financian sus operaciones con cotizaciones de los afiliados al sistema de pensiones y no dependen financieramente de los aportes del Estado y, por tanto, de las fluctuaciones de los ingresos fiscales que se ven ocasionalmente afectados por los vaivenes de la economía.

En Chile, el Estado juega un rol importante en la definición y determinación de los beneficios que entrega el nuevo sistema de pensiones y, por supuesto, en la disposición de los recursos que deben proveerse para financiar dichos beneficios. En este contexto, es necesario plantearse la elaboración de un nuevo diseño institucional que, respetando las figuras básicas del sistema actual, considere la creación de líneas de financiamiento que permitan enfrentar los pasivos contingentes generados por el sistema de pensiones. Las políticas de ampliación de la cobertura previsional deberán ser consistentes con estas nuevas fórmulas de financiamiento, las que tendrán que generar las condiciones necesarias para que mejoren los indicadores de cobertura del sistema de pensiones.

A. Generación de investigación, estudios e información

Un campo donde la acción del Estado será fundamental es en la generación de información e investigación sobre aspectos relacionados con la cobertura previsional. En tal sentido, la Superintendencia de AFP debería jugar un papel central, en especial en lo que dice relación con la definición de criterios conceptuales, metodológicos y numéricos que sean las bases para la

medición y seguimiento de indicadores de cobertura en el sistema de pensiones. Hasta el momento no existe una definición precisa respecto de cuáles son los indicadores de cobertura previsional más adecuados, cómo deben ser medidos y cuáles son los umbrales que permiten hablar de crisis, problema o éxito.

En particular, válidamente cualquier investigador podría plantearse preguntas como las siguientes: ¿Ha aumentado la cobertura? ¿En comparación a qué? ¿Cuáles son las metas de cobertura a conseguir? Dada la información disponible, dicho investigador podría llegar a conclusiones opuestas dependiendo del tipo de indicador utilizado, por lo que es necesario realizar un esfuerzo para evaluar críticamente la pertinencia de las distintas medidas de cobertura que se publican en los boletines estadísticos de las Superintendencias de AFP y de Seguridad Social.

En efecto, cobertura estadística, cobertura efectiva y cobertura ocupacional, son algunos de los conceptos que pueden extraerse de los boletines y documentos oficiales. Más aún, y tal como se presenta en el Cuadro 4, la Superintendencia de AFP no ha actualizado sus cifras, pues no ha hecho uso todavía de las series empalmadas de empleo que, para el período 1986-1995, ha publicado el Instituto Nacional de Estadísticas. Lo anterior confirma que, a pesar de los avances en el mejoramiento de la información, es necesario continuar realizando esfuerzos que precisen aún más aquella relacionada con la cobertura.

Una de las claves en el diseño de una política de ampliación de la cobertura será el acceso a las bases de datos, esto permitirá realizar análisis más detallados acerca de quiénes son realmente los trabajadores que están quedando fuera del sistema, sea por decisión propia o por la falta de voluntad de sus empleadores. Los estudios que al respecto se han realizado, han debido elaborar, sobre la base de la revisión de múltiples fuentes de información, indicadores de cobertura por género, edad, situación ocupacional y sector económico. Este tipo de estadísticas no son oficiales y no tienen continuidad, por lo que una vez concluidos los estudios particulares no ha existido una instancia en que se actualice este tipo de información.

A fin de mejorar la disponibilidad de información adecuada para analizar la cobertura previsional, sería necesario construir, a partir de una muestra representativa de afiliados al sistema de AFP, paneles de datos con su historia previsional, permitiendo con ello estudiar el comportamiento de distintos afiliados representativos. La aplicación de esta técnica permitiría mejorar significativamente el conocimiento disponible acerca de la forma en que los afiliados al sistema de AFP se comportan respecto al pago de sus cotizaciones previsionales, suministrando valiosos antecedentes que permitirían diferenciar según distintas variables, en relación a la ocurrencia y oportunidad de la cotización.

B. Efectos fiscales

Como se mencionara anteriormente, distintas tasas de cobertura previsional tienen diferentes implicancias en cuanto al esfuerzo fiscal que deberá realizarse para financiar los potenciales pasivos contingentes que a futuro enfrentará el Estado con el sistema previsional.

Por ejemplo, en el caso de las pensiones mínimas, asumiendo que la cobertura puede traducirse en términos de densidad de cotizaciones, y utilizando el escenario base del estudio de Hernández y Arenas de Mesa (2000),³ un aumento de 10 puntos en la densidad de cotización (de 70% a 80%) implica en el escenario base una disminución de 5.6% en el valor presente de las

³ El escenario base de dicho estudio asume, entre sus supuestos principales, una tasa de rentabilidad de los fondos de pensiones de 4% anual real, edades de jubilación de 60 y 65 años, para hombres y mujeres, respectivamente, tasa de cotización de 10%, y tasas de crecimiento de los salarios y las pensiones mínimas de 2% anual real.

obligaciones fiscales entre los años 1999 y 2037, lo que equivale a US\$390 millones. Una mayor cobertura previsional trae otros beneficios fiscales indirectos, ya que ésta debiera implicar, aparte de una mayor densidad de cotizaciones, una menor subdeclaración de ingresos con el consecuente mejoramiento en los saldos acumulados y una disminución en la probabilidad de que los afiliados al sistema de AFP puedan optar sólo a pensión mínima.

En el caso del gasto en pensiones asistenciales (PASIS), este también depende de la cobertura del sistema de pensiones. Mientras más alta es la cobertura previsional menor será la demanda por PASIS y disminuirán en el futuro las listas de espera por este beneficio. En el estudio de Arenas de Mesa (1999a) se proyectó la evolución del gasto fiscal en PASIS entre 1999 y 2010, sobre la base de asumir las mismas tasas de crecimiento de cobertura y valor unitario de las PASIS que se registraron entre 1988 y 1998. La aplicación de dichas tasas de crecimiento para el período de la proyección, permite afirmar que el gasto público en PASIS alcanzaría a US\$640 millones en el año 2010, en otras palabras, el gasto fiscal crecería en un 113% en términos reales en el período 1999-2010. La cifra de gasto alcanzaría a US\$490 millones si se ajustan a la mitad las tasas de crecimiento para la cobertura y el valor unitario, habida cuenta que el crecimiento de estas variables en la década de los 90's estuvo marcada por el fuerte rezago que exhibían al inicio del período (Arenas de Mesa, 1999a).

C. Perfeccionamiento y consolidación del sistema de pensiones

La evolución del sistema de capitalización individual en el último quinquenio ha estado marcada por las pronunciadas variaciones de las tasas anuales de rentabilidad promedio de los fondos de pensiones. En 1995 y 1998, los retornos fueron negativos, mientras que en 1996 y 1997 fueron positivos, lo mismo que en 1999, en que incluso se elevaron a una tasa de dos dígitos (ver cuadro 17). Los rendimientos negativos fueron una alerta respecto de las posibles limitaciones que el esquema de capitalización presenta en ésta y otras áreas que, mientras las rentabilidades anuales promedio fueron altas, permanecieron ocultas bajo los exitosos indicadores de rentabilidad.

Una de las áreas que presenta problemas es la cobertura previsional, en donde, además, una incorrecta metodología de medición, aplicada desde los inicios del sistema de AFP, hizo pensar a algunos que el sistema de pensiones podría alcanzar una cobertura universal en el corto plazo. Esto último, desvió la atención del área de la cobertura previsional, redundando en un prácticamente nulo interés por analizarla, el que se mantuvo hasta ya bastante avanzada la década de los '90 cuando el problema ya era más que evidente.

En las próximas dos décadas el sistema de pensiones se encontrará en su período de pre-maduración y, por tanto, cada vez será más relevante, en términos de la evaluación pública de los resultados del sistema, los beneficios que otorguen las AFP. Al respecto, debe destacarse que el monto de las pensiones, aún en los próximos años, dependerá crucialmente de la cuantía del bono de reconocimiento que el Estado cancele a los asegurados que cumplan con los requisitos. Sin embargo, a medida que el sistema de pensiones madura, lo aportado por los afiliados y, por tanto, el nivel de cobertura previsional, es cada vez más importante, con lo cual el sistema de capitalización y la cuantía de los fondos de pensiones cobran cada vez más importancia en la determinación del nivel de las pensiones a que acceden los afiliados a las AFP.

De acuerdo a las más recientes proyecciones realizadas, entre un 40% y un 50% de los afiliados al sistema de AFP podrían terminar cubiertos por el Estado a través del programa de pensiones mínimas. Dependiendo de los supuestos de las proyecciones, y en la medida, que la cobertura previsional permanezca estable y las pensiones asistenciales mantengan la tasa de crecimiento de los últimos 10 años, los compromisos fiscales contingentes serán cada vez más importantes. En este contexto, una de las principales funciones para el Estado será perfeccionar y

consolidar el sistema de pensiones, encontrando el financiamiento necesario que permita asegurar, por una parte, un nivel de pensiones que garantice un ingreso básico de subsistencia para las personas que abandonan la vida laboral activa, y por otra parte, finanzas públicas sanas que permitan la consecución de los objetivos de crecimiento económico estable.

Cuadro 17
RENTABILIDAD PROMEDIO REAL ANUAL
1981-1999
(En porcentaje)

Año	Tasa
1981 ⁽¹⁾	12.8
1982	28.5
1983	21.3
1984	3.6
1985	13.4
1986	12.3
1987	5.4
1988	6.5
1989	6.9
1990	15.6
1991	29.7
1992	3.0
1993	16.2
1994	18.2
1995	-2.5
1996	3.5
1997	4.7
1998	-1.1
1999	16.3
Promedio	
1981-1999 ⁽²⁾	11.2
1990-1999	9.9

Fuente: 1981-1997: Superintendencia de AFP (1998). 1998 y 1999: Boletín Estadístico de la Superintendencia de AFP, varios números.

Notas: (1) Período de julio 1981 a diciembre 1981. (2) El promedio 1981-1999 comprende el período julio de 1981 a diciembre de 1999.

El perfeccionamiento del sistema de AFP es, desde esta perspectiva, un imperativo práctico pero, el cual no debe contraponerse con los objetivos fiscales. Vale decir, las modificaciones que se introduzcan al nuevo sistema previsional deben cumplir dos requisitos básicos: mejorar la situación de los afiliados al momento de pensionarse y disminuir la presión futura sobre los recursos fiscales. Como ya se ha señalado, la implementación de medidas que permitan mejorar la cobertura previsional del sistema de AFP cumple con ambos objetivos y, por lo tanto, deben constituirse en una acción prioritaria entre las que se implementen en la presente década.

VIII. Conclusiones

El sistema de pensiones de AFP logrará consolidarse en función tanto de los beneficios previsionales que otorgue a los asegurados en régimen, como de los efectos fiscales que genere en el futuro. Para ello será fundamental, entre otros factores, el nivel de cobertura previsional que éste presente en las próximas décadas. En dicho contexto, los esfuerzos y políticas que se orienten a mejorar los niveles de cobertura previsional serán gravitantes al momento de evaluar el mayor o menor éxito del sistema de capitalización individual.

El propósito de la seguridad social es garantizar a los ciudadanos el acceso a prestaciones que les permitan alcanzar una estabilidad en sus ingresos, en el caso de aquellos que los pueden generar por sí mismos, y un nivel mínimo de subsistencia para quienes no pueden generar autónomamente tales ingresos. Una mayor o menor cobertura previsional incide en la capacidad de que los propios trabajadores financien sus pensiones una vez que se retiren. En la medida que la cobertura previsional sea baja habrá una mayor proporción de trabajadores que podrán acceder sólo a pensiones mínimas garantizadas o a pensiones asistenciales. Asimismo, una menor cobertura implicaría un menor valor promedio de las pensiones, con lo que los resultados del sistema de pensiones serían todavía menos satisfactorios.

A este respecto, debe reconocerse que la cobertura del sistema de pensiones está asociada a las limitaciones y restricciones que presenta el mercado del trabajo. Conocidas estas restricciones, y las características del sistema de AFP, habría que implementar medidas que sean consistentes y se integren al marco predeterminado por el mercado laboral. Este último, se encuentra en constante evolución, la

que se ve influida por la evolución propia de la economía y por las políticas implementadas por la autoridad. En la medida que ello influya en una mayor o menor precariedad de las relaciones laborales y en los incentivos que los trabajadores, especialmente los independientes y los de bajo ingreso, tienen para participar en el sistema de pensiones, habrá un efecto directo sobre la cobertura previsional. Por lo tanto, la cobertura previsional no es solamente un tema que deba ser abordado por las políticas previsionales o sociales, ya que dada la naturaleza de los factores involucrados, ella se ve afectada por prácticamente todas las políticas públicas, en especial aquellas que se relacionan con el mercado del trabajo. De ahí, la necesidad de diseñar un marco integral de políticas que propendan a mejorar la cobertura previsional.

Lo anterior es especialmente relevante al momento de evaluar el efecto fiscal de dichas políticas, toda vez que, al influir en la cobertura, determinan el compromiso que el Fisco deberá asumir a futuro en el financiamiento de las pensiones asistenciales y la garantía estatal de pensión mínima. Las políticas públicas no sólo tienen efectos presentes sobre los compromisos fiscales, sino que, a través de la cobertura, también influyen en los patrones de gasto público que el Estado potencialmente deberá asumir en el futuro.

Las medidas que se orienten a mejorar las prestaciones del estado de bienestar, como los mejoramientos en los niveles de las pensiones contributivas y asistenciales, y la ampliación de sus coberturas, deben evaluarse considerando sus efectos de corto y largo plazo. Prestaciones demasiado generosas, en términos de sus valores y requisitos, aumentan el riesgo de desfinanciamiento, no sólo por la necesidad de solventar el pago de beneficios de mayor valor, sino que también porque la relajación en sus condiciones de otorgamiento incentiva la evasión de las contribuciones a la seguridad social, incluyendo las cotizaciones previsionales.

En consecuencia, para el Estado es de suma importancia someter a una estricta evaluación el nuevo diseño institucional y de políticas que se orienten a incrementar la cobertura previsional, toda vez que debe, por una parte, hacer frente a las múltiples demandas que dicho diseño debe satisfacer y, por otra parte, debe tener presente que los compromisos fiscales que se adquieran en función de ese diseño son tanto para el presente como para el futuro. Asimismo, de la proyección de la evolución de los fondos de pensiones y su peso en la economía nacional, puede concluirse que este diseño estará íntimamente relacionado con las posibilidades de crecimiento de la economía y, por ende, de mejoramiento de la situación laboral y social de los chilenos.

La revisión de los antecedentes estadísticos del sistema de AFP permitió dimensionar la magnitud e identificar las especificidades más relevantes del problema. Al realizar un análisis según género, pudo comprobarse que las coberturas efectiva y ocupacional de las mujeres aumentaron, de 37% a 48% y de 42% a 54% entre 1986 y 1999, respectivamente, presentando consistentemente tasas de participación superiores a las de los hombres.

El análisis según edades, por su parte, permitió corroborar el problema de medición al usar las cifras de afiliados del sistema, toda vez que para todas las cohortes entre 15 y 35 años se comprueba que los afiliados, hombres y mujeres, son más que la fuerza laboral correspondiente.

La relación de dependencia es una variable relevante al momento de determinar comportamientos diferenciales en cuanto a la adscripción y cumplimiento previsional. Los trabajadores independientes registran, en 1999, una cobertura ocupacional que apenas alcanza al 4,1% en el sistema de AFP, la que se encuentra bastante distante del 68% que registran los trabajadores dependientes. En otras palabras, cerca de 1.500.000 trabajadores independientes no están cubiertos por el sistema previsional, lo que constituye un problema social bastante serio, toda vez que la mayor parte de ellos son trabajadores de bajo nivel de ingresos pertenecientes al sector informal, y de consecuencias fiscales potencialmente abultadas.

La Encuesta CASEN entrega información que permite afirmar que la cobertura ocupacional del sistema de AFP crece, y el porcentaje de personas que no cotizan disminuye sistemáticamente, en la medida que se avanza hacia un quintil de mayores ingresos. La revisión por género de los resultados sobre cobertura ocupacional de la CASEN 1998 permite apreciar que la cobertura ocupacional (total o sólo AFP) de las mujeres pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso es notablemente más baja que la de los hombres, diferencia que se reduce a la mitad en el tercer quintil y que desaparece en el cuarto, mientras que en el quinto quintil se aprecia una diferencia significativa en favor de las mujeres. Lo anterior es una ratificación de la hipótesis que los trabajadores de más bajo ingreso tienen una mayor propensión a permanecer fuera del sistema previsional debido a la fuerte preferencia por consumo presente que ellos presentan.

La revisión de los datos de cobertura ocupacional por sector económico permitió detectar que, por una parte, el sector Agricultura, Caza y Pesca exhibe la más baja tasa de cobertura dentro de todas las ramas de actividad económica (menos de 30% en 1999) y, por otro lado, el sector Servicios Financieros, posee la más alta tasa de cobertura (87% en 1999), sorprendiendo, además, las bajas tasas de cobertura presentadas por sectores como Servicios Comunales y Sociales, Transporte y Comunicaciones, la Industria y, el Comercio, todos ellos con coberturas ocupacionales bajo el 50%. En todo caso, la explicación para el comportamiento que los distintos sectores exhiben en cuanto a la cobertura ocupacional, debe buscarse en los distintos arreglos institucionales que en ellos operan para los procesos de contratación, donde claramente la informalidad y el trabajo independiente tienden en las actividades primarias (con excepción de la Minería).

A su vez, el análisis regional de la cobertura efectiva, permitió agrupar a las regiones, dependiendo de las tasa de cobertura que presentan. Existe un grupo de regiones que persistentemente se mantiene rezagado respecto al resto (regiones IV, VII, IX, X y XI), otro grupo (regiones I, III, V, VI y VIII) que presentan tasas de cobertura efectiva entre el 40% y 45% y, un grupo (regiones II, XII y Metropolitana) cuyas tasas oscilan alrededor del 50% en los dos últimos años considerados. Esta información es consistente con aquella proporcionada por el análisis según sector económico, toda vez que las regiones cuya actividad preponderante es la agricultura presentan las menores tasas de cobertura.

Las propuestas, que se avanza en el estudio, y que pretenden incrementar la cobertura previsional, se circunscriben a un marco que privilegia la integralidad y consistencia de las acciones. En tal sentido, ellas no deben ser consideradas como propuestas específicas para problemas o grupos determinados, si no que son medidas que deben adoptarse conjuntamente para así poder alcanzar un impacto relevante.

Entre las medidas propuestas, destaca la importancia de implementar medidas que cambien el perfil del horizonte temporal que las personas utilizan para tomar su decisión de participar o no en el sistema de pensiones. Debe darse la posibilidad de que el cumplimiento de las obligaciones previsionales, permita a los afiliados acceder a otros beneficios de corte más inmediato, tanto en el área asistencial, como en la de salud u otras. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores independientes puede extenderse el derecho a obtener asignación familiar por sus cargas legalmente reconocidas, incluir los años en que se cotizó como trabajador independiente en el cálculo de los días de vacaciones a que tiene derecho todo trabajador dependiente, así como también permitirles descontar de su base tributaria las contribuciones realizadas a la seguridad social. En suma, debe modificarse la estructura de incentivos y desincentivos a que se ven enfrentados los trabajadores independientes al momento de decidir sobre su participación en el sistema previsional, cuidando que la igualación de beneficios tenga una contrapartida en cuanto a la igualación de deberes, en especial, en lo referido a la obligación de cotizar.

En cuanto a los trabajadores de bajos ingresos, son las políticas de empleo y formalización las que deben jugar un rol preponderante, evitando que ocurran comportamientos oportunistas que disminuyan el ahorro previsional. Deben fortalecerse los esfuerzos de fiscalización relacionados con las cotizaciones previsionales dentro de un diseño institucional que asegure efectividad en la recuperación de las cotizaciones por medio de un uso racional y eficiente de las sanciones (multas y otras) posibles de aplicar.

El aspecto de género, no debe ser pasado por alto toda vez que el incremento proyectado en el número e importancia relativa de la fuerza laboral femenina, condicionará, entre otros factores, la evolución futura del mercado laboral y del mercado de las pensiones. Medidas que se orienten hacia el compartimiento de riesgos, ya sea eliminando las diferenciaciones por género en la edad de retiro y las tablas de mortalidad, o a través de la constitución de cuentas familiares, constituyen un incentivo para incrementar la participación femenina en el sistema y con ello disminuir las posibilidades de bajos niveles de pensiones y de crecientes aportes fiscales subsidiarios.

En el área de la información y la educación, se percibe como una medida prioritaria la implementación de un programa que permita construir una nueva cultura previsional. Para ello se requiere diseñar un programa de educación masiva que abarque tanto a los actuales afiliados al sistema de AFP como a quienes accederán a él en el futuro. Vale decir, se debería programar el desarrollo de módulos de educación masivos que permitan a los trabajadores apreciar en su real dimensión los beneficios y obligaciones que implica el sistema de capitalización individual, los que también podrían incorporarse a la malla curricular de los estudiantes de Enseñanza Media.

El principal obstáculo actual para el diseño de políticas específicas o integradas que busquen aumentar la cobertura previsional es la falta de antecedentes e información específica respecto a quiénes son los trabajadores que dejan de cotizar o presentan lagunas previsionales. A este respecto, la mejor forma de avanzar es realizando una investigación que ahonde en el comportamiento de los distintos tipos de trabajadores respecto a su adscripción al sistema previsional, identificando las verdaderas causas que determinan el cumplimiento previsional de los (as) trabajadores (as) y, de esta forma, avanzar en el diseño de políticas adecuadas para mantener e incrementar la cobertura en el sistema de pensiones. En tal sentido, el diseño de un estudio de panel que permita hacer un seguimiento a un grupo representativo de afiliados al sistema de AFP, permitiría obtener información valiosa respecto a su comportamiento en relación al cumplimiento de sus obligaciones previsionales.

La experiencia mundial en relación a la estabilidad financiera de los sistemas de pensiones recomienda que estos deben principalmente financiarse con cotizaciones directas de los asegurados, ya que de esta manera se hacen más independientes de los aportes estatales y de las fluctuaciones y vaivenes de la economía. En este contexto debería desarrollarse el diseño de políticas para la ampliación de la cobertura previsional, donde además la participación del Estado, según las últimas proyecciones, se incrementaría en los próximos años, debido principalmente al aumento en el número de beneficiarios del sistema de pensiones que en forma directa el Estado deberá financiar.

IX. Bibliografía

- Arellano, José Pablo (1985), “Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1984”, CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Arenas de Meza, Alberto (1999a), “Proyecciones del déficit previsional chileno: Gasto público en pensiones asistenciales 1999-2010”, XI Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Brasilia D. F., enero 26-28.
- _____ (1999b), “Efectos Fiscales del Sistema de Pensiones en Chile: Proyección del Déficit Previsional: 1999-2037”, Artículo presentado en el Seminario: “Responsabilidades Fiscales de los Sistemas de Pensiones”, Ministerio de Hacienda y CEPAL, Santiago, Chile, 2 y 3 de septiembre de 1999.
- _____ (1997), “Learning from the privatisation of the social security pension system in Chile: Macroeconomic Effects, Lessons and Challenges”, Ph.D. diss. University of Pittsburgh, marzo.
- _____ (1995), “The gender effect of the social security reform in Chile: Inequalities and lessons of policies”, Manuscrito, Universidad de Pittsburgh, junio.
- Arenas de Mesa, Alberto y Juan Sebastián Gumucio Rivas (1999), “El Sistema de Pensiones Administrado por el Sector Privado en Chile: Un Análisis Institucional a dos Décadas de la Reforma”, mimeo, octubre.
- Arenas de Mesa, Alberto y Verónica Montecinos (1999), “The Privatization of Social Security and Women's Welfare: Gender Effects of the Chilean Reform”, *Latin American Research Review*, Vol. 34, Nº3.
- Arenas de Mesa, Alberto y Mario Marcel C. (1999), “Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The Case of the Minimum Pension”, Paper presented at the APEC Second Regional Forum on Pension Fund Reforms, Viña del Mar, Chile, April 26-27, 1999.

- Arenas de Mesa, Alberto y Fabio Bertranou (1997), "Learning from Social Security Reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina", *World Development*, Vol. 25, N°3, marzo.
- Arenas de Mesa, Alberto y Mario Marcel C. (1993), "Proyecciones de gasto previsional 1992-2038: Un modelo de simulación para los bonos de reconocimiento", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Documento de Trabajo, Santiago de Chile, febrero.
- Arrau, Patricio (1991), "La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición", CIEPLAN, Colección Estudios, Santiago de Chile, Vol. 32, junio.
- Baeza, Sergio y Francisco Margozzini, eds. (1995), "Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones", Santiago de Chile.
- Barrientos, Armando (1998), "Pension Reform, Personal Pensions and Gender Differences in Pension Coverage", *World Development*, Vol. 26, N°1.
- Barrientos, Armando y Luis Firinguetti (1995), "Planes de Pensión de Capitalización Individual y Beneficios Previsionales para Trabajadoras de Bajos Ingresos", *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, Vol. 22, N°1, Santiago de Chile.
- Bonilla, Alejandro y Alfredo Conte-Grand, compiladores (1998), "Pensiones en América Latina", Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Lima, Perú.
- Chamorro, Claudio (1992), "La Cobertura del sistema de Pensiones Chileno", Tesis de grado N°107, Universidad Católica, Santiago de Chile.
- Cheyre, Hernán (1988), "La previsión en Chile ayer y hoy", CEP, Santiago de Chile.
- Diamond, Peter (1994), "Privatization of Social Security: Lessons from Chile", *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, N°1, ILADES, Santiago de Chile, junio.
- Diamond, Peter y Salvador Valdés-Prieto (1994), "Social Security Reform", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán, eds., *The Chilean Economy*, Chapter 7, The Brookings Institution Washington D.C.
- Dirección de Presupuestos, "Estadísticas de las Finanzas Públicas: 1990-1999", Ministerio de Hacienda, Chile.
- Echeverría, Magdalena (1997), "Los Desprotegidos de la Seguridad Social", mimeo.
- Heller, P.S. (1998), "Rethinking Public Pension Reform Initiatives", *IMF Working Papers* 98/61, abril.
- Hernández, Héctor y Alberto Arenas de Mesa (2000), "Proyecciones del déficit previsional chileno: Gasto público en garantía estatal de pensiones mínimas 1999-2037", documento interno de trabajo, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Mimeo.
- Holzmann, Robert (1994), "Funded and Private Pensions for Eastern European Countries in Transition", *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, N°1, ILADES, Santiago de Chile, junio.
- _____ (1996), "Pension reform, financial market development and economic growth: preliminary evidence from Chile". WP/96/94, IMF, Washington D. C., agosto.
- Holzmann, Robert, Truman Packard y José Cuesta (2000), "Extending Coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda", SP Discussion Paper, The World Bank, N°0002, January.
- Iglesias, Augusto y Rodrigo Acuña (1991), "Chile: Experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991", CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.
- Marcel, Mario y Alberto Arenas de Mesa (1992), "Social Security Reform in Chile", *Inter-American Development Bank (IDB), Occasional Papers*, N°5, Washington D.C.
- Margozzini, Francisco (1988), "Estimaciones de las pensiones de vejez que otorgará el actual sistema de pensiones", en S. Baeza y R. Manubens, eds., *Sistema privado de pensiones en Chile*, CEP, Santiago de Chile.
- Mesa-Lago, Carmelo (1985), "El desarrollo de la seguridad social en América Latina", *Estudios e informes de la CEPAL*, N°43, Santiago de Chile.
- _____ (1994), "Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Costs of Economic Reform", Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, Inc.

- _____ (1996), “Las reformas de pensiones de seguridad social en América Latina: Sistemas públicos, privados, mixtos y paralelos”, *Estudios de la Seguridad Social*, N°80.
- Mesa-Lago, Carmelo y Alberto Arenas de Mesa (1998), “The Chilean Pension System: Evaluation, Lessons and Challenges”, *The Reform of Pension and Health Care System in Latin America. Do Options Exist?* edited by Maria Amparo Cruz-Saco, University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.
- Montecinos, Verónica, (1994), “Neo-Liberal Economics Reforms and Women in Chile”, en M. Aslanbeigui, S. Pressman, y G. Summerfield, editores, *Women in the age of Economic transformation*. London and New York: Routledge.
- Orszag, Peter R and Joseph E. Stiglitz (1999), “Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems”, presented at the conference on “New Ideas About Old Age Security”, The World Bank, Washington, D.C., September.
- Ortúzar, Pablo (1986), “Costo de la garantía estatal contemplada en el nuevo sistema previsional”, documento de trabajo, Oficina de Planificación Nacional, Presidencia de la República, Santiago de Chile, noviembre.
- _____ (1988), “El déficit previsional: recuento y proyecciones”, en Baeza, Sergio y Rodrigo Manubens, *Sistema privado de pensiones en Chile*, CEP, Santiago de Chile.
- Oxman, Verónica y Silvia Galilea, compiladoras, (1999), “Políticas de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en el Trabajo 1994-1999”, Ministerio del Trabajo y Previsión Social – Servicio Nacional de la Mujer, Santiago de Chile, octubre.
- Pini, Claudio Javier (1999), “El déficit operacional del sistema público de pensiones en Chile: Análisis, proyecciones e implicancias de política”, Preliminary Draft, diss. Master degree. ILADES-Georgetown University, manuscrito, julio.
- Ruiz-Tagle, Jaime (1999), “Reformas a los sistemas de pensiones en los países del Mercosur y Chile”, documento preliminar, PROSUR, Santiago de Chile, agosto.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), y Superintendencia de Administradoras Privadas de Pensiones (SAPFP) (1996), “Reformas a los sistemas de pensiones. Argentina, Chile, Perú”, Santiago de Chile.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) (1996), “El sistema chileno de pensiones”, tercera edición, Santiago de Chile.
- Wagner, Gert (1991), “La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada”, *Estudios de Economía*, Vol. 18, N°1, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, junio.
- Zurita, Salvador (1994), “Minimum pension insurance in the Chilean pension system”, *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, N°1, ILADES, Santiago de Chile, junio.



Serie

financiamiento del desarrollo

Números publicados

- 1 Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
- 2 Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
- 3 Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buira (LC/L.549), 1990.
- 4 Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
- 5 La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
- 6 Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
- 7 El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
- 8 Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
- 9 Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
- 10 ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
- 11 La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
- 12 Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
- 13 Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
- 14 Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
- 15 Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
- 16 El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
- 17 La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A. R. Camacho (LC/L.835), 1994.
- 18 Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
- 19 Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
- 20 Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
- 21 Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.

- 22 La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.
- 23 Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosín y Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.854), 1994.
- 24 Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
- 25 El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
- 26 Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
- 27 Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
- 28 El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
- 29 Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.
- 30 Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
- 31 Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
- 32 Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
- 33 Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
- 34 Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
- 35 Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
- 36 Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
- 37 Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
- 38 Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
- 39 Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
- 40 Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
- 41 Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
- 42 Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
- 43 Choques, respuestas de política económica e distribución de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
- 44 Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
- 45 Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Holzmann (LC/L.1007), 1997.
- 46 Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
- 47 La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
- 48 On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Holzmann (LC/L.1012), 1997.
- 49 Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997. [www](#)
- 50 La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
- 51 Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
- 52 A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997. [www](#)
- 53 Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997. [www](#)
- 54 Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.

- 55 El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997. [www](#)
- 56 Las instituciones de salud previsual (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
- 57 Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
- 58 Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
- 59 Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
- 60 Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
- 61 Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
- 62 Acesso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
- 63 Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzáles Arrieta (LC/L.1045), 1997.
- 64 Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.
- 65 Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
- 66 Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
- 67 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
- 68 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
- 69 Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
- 70 Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
- 71 Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
- 72 Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
- 73 Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
- 74 Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
- 75 El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. [www](#)
- 76 Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999. [www](#)
- 77 El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
- 78 El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999. [www](#)
- 79 Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999. [www](#)
- 80 La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), Número de venta: S.99.II.G.10 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 81 El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Rebeca Grynsman y Dennis Meléndez (LC/L.1212-P), Número de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 82 O financiamento do sistema público de saúde brasileiro, Rosa María Márques, (LC/L.1233-P), Número de venta: S.99.II.G.14 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 83 Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman, (LC/L.1234-P), Número de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999. [www](#)

- 84 Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held, (LC/L.1259-P), Número de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 85 Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta, (LC/L.1245-P), Número de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 86 Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo, (LC/L.1246-P), Número de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 87 Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar, (LC/L.1243-P), Sales number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 88 Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 89 Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto, (LC/L.1265-P), Número de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 90 Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez, (LC/L.1271-P), Número de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999. [www](#)
- 91 Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro, (LC/L.1314-P), Número de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 92 Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994. Raquel Szalachman (LC/L.1337-P), Número de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 93 Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Carmelo Mesa-Lago, (LC/L.1344-P), Número de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 94 Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina, Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka, (LC/L.1345-P), Número de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 95 Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez, (LC/L.1372-P), Número de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 96 Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held, (LC/L.1382-P), Número de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 97 Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficios, Vinícius Carvalho Pinheiro y Solange Paiva Vieira, (LC/L.1386-P), Número de venta: S.00.II.G.62 (US\$10.0), 2000.
- 98 Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde, (LC/L.1388-P), Número de venta: S.00.II.G.63 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 99 Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México, Luis N. Rubalcava y Octavio Gutiérrez (LC/L.1393-P), Número de venta: S.00.II.G.66 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 100 Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido, Adolfo Rodríguez y Fabio Durán (LC/L.1405-P), Número de venta: S.00.II.G.74 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 101 Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay, Nelson Noya y Silvia Laens, (LC/L.1408-P), Número de venta: S.00.II.G.78 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 102 Pension funds and the financing productive investment. An analysis based on Brazil's recent experience, Rogerio Studart, (LC/L.1409-P), Número de venta: E.00.II.G.83 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 103 Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa, Raquel Szalachman (LC/L.1417-P), Número de venta: S.00.II.G.89 (US\$10.0), 2000. [www](#)
- 104 Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes, Daniel Titelman, (LC/L.1425-P), Número de venta: S.00.II.G.99 (US\$10.0), 2000.
- 105 Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, Alberto Arenas de Mesa (LC/L.1457-P), Número de venta: S.00.II.G.137 (US\$10.0), 2000.

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
 - **www:** Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: