



FLACSO
CHILE

FLACSO – CHILE

MAGISTER EN GERENCIA PARA EL DESARROLLO

**POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y EL SISTEMA DE
PENSIONES SOLIDARIAS; ANÁLISIS DEL CASO DE CHILE
A CINCO AÑOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA**

**ESTUDIO DE CASO PRESENTADO PARA OPTAR AL
GRADO DE MAGISTER EN GERENCIA PARA EL
DESARROLLO.**

**PROFESOR GUIA
SR. EDUARDO MENZ QUEIROLO**

**ALUMNA
SRA. KARINA APARICIO MERCADO**

OCTUBRE 2013

A Teresa y Manuel

INDICE

Descripción de siglas	4
Resumen ejecutivo	5
Introducción general	5
Descripción del tema	6
Pregunta de investigación	6
Objetivo	7
Metodología	7
La Seguridad Social, evolución y desarrollo	8-9
Desarrollo en Chile	10
Principios de la Seguridad Social	11-14
Sistema de Pensiones Chileno	15-19
Sistema de capitalización individual	19-24
Políticas de Protección Social e integración al tema de Pensiones	25-28
Críticas al sistema de capitalización individual, nace la Reforma	29-35
Reforma Previsional, implementación del sistema solidario de Pensiones, desarrollo y ajustes del proceso	36-50
Escenario actual y cumplimiento de objetivos	51-59
Recomendaciones	60-68
Conclusiones	69-71
Bibliografía	72-73
Anexos	74-82

Descripción de siglas

AFP	Administradora de fondos de pensiones
APS	Aporte previsional solidario
APSI	Aporte previsional solidario de invalidez
APSV	Aporte previsional solidario de vejez
CMR	Comisión médica regional
DL	Decreto ley
DS	Decreto supremo
INP	Instituto de normalización previsional
IPS	Instituto de Previsión Social
PASIS	Pensión asistencial
PBS	Pensión básica solidaria
PBSI	Pensión básica solidaria de invalidez
PBSV	Pensión básica solidaria de vejez
PMAS	Pensión máxima con aporte solidario
PMGE	Pensión mínima con garantía estatal
PAFE	Pensión autofinanciada de referencia
SUPEN	Superintendencia de pensiones
SAFP	Superintendencia de AFP

Resumen ejecutivo

El presente trabajo da cuenta de los principales avances del sistema solidario de pensiones, uno de los tres pilares de la Reforma Previsional del año 2008. Éste se desarrolla a través de la exposición de los conceptos de seguridad social y sus avances a través de los años, políticas de protección social, breve descripción de sistema de pensiones Chileno, descripción, análisis y cumplimiento de objetivos del pilar solidario, para terminar con propuestas para el debate, que recoge análisis de diversos autores y medidas de orden operativo que permitan fortalecer el sistema.

Introducción

En Chile, el sistema de pensiones reguladas por el DL 3.500 cambió el sistema público de reparto introduciendo un nuevo modelo basado en la capitalización individual administrado por el sector privado. De acuerdo a lo que se declara, éste sistema de pensiones se creó principalmente para enfrentar los cambios demográficos y económicos que afectarían la viabilidad financiera, aumentar la eficiencia en la administración del sistema y fomentar el ahorro y la inversión al generar acumulación de fondos que podían ser invertidos en el sistema financiero y en consecuencia, para responder a tres problemas fundamentales del sistema de reparto; el bajo valor de las pensiones, la escasa cobertura de los trabajadores independientes y el desfinanciamiento del sistema.

Pese a los supuestos considerados y a medida que entraba en régimen, el sistema de capitalización individual comenzó a evidenciar graves falencias, siendo la principal la imposibilidad de los afiliados para acceder a pensiones dignas en la vejez.

En el año 2008, e inserto en la política de protección social impulsado por el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, se implementa la Reforma Previsional, con el fin de abordar las principales deficiencias a través de la estructura de tres pilares; contributivo, voluntario y solidario, éste último conformado por el sistema solidario de pensiones.

A cinco años de la puesta en marcha, el estudio busca conocer el trayecto de la implementación de la Reforma, los ajuste del proceso y el cumplimiento de los objetivos, en relación a la cobertura, en el acceso a mayores y mejores pensiones.

Descripción y fundamentación del tema

El estudio hace una breve revisión de la historia de la seguridad social, desde sus inicios y desarrollo del concepto hasta nuestros días. Luego se centra en Chile, específicamente en los sistemas de pensiones público y privado, y se detiene en las falencias del sistema de capitalización individual y sus consecuencias, fundamento que impulsa la Reforma Previsional de 2008.

El objeto de estudio es el pilar solidario, en cual se realiza una descripción y análisis respecto a dos de las principales deficiencias del sistema privado, la cobertura y el monto de las pensiones y que se vincula con el objetivo del sistema solidario, que es acceder a más y mejores pensiones en la vejez.

La discusión a cinco años de la puesta en marcha no ha cesado, últimamente se ha centrado en el análisis del sistema contributivo y su administración privada, así como la falta cambios profundos en su base el cual sigue siendo el mercado, tema que además vuelve al debate público, en especial en escenarios pre electorales.

En este orden de ideas, es interesante conocer los avances del sistema solidario de pensiones, el cual se inserta en la Reforma Previsional, considerada por muchos como una de la más profunda e importante política pública del último periodo.

Pregunta de investigación

A cinco años de la puesta en marcha de la reforma Previsional de 2008, cuál ha sido el avance respecto al acceso a más y mejores pensiones y su aporte a la disminución de las falencias del sistema de capitalización individual?

Objetivo

Describir y analizar el proceso de la Reforma Previsional en Chile desde su implementación en el año 2008, abarcando los principales avances en la consecución de los objetivos del sistema solidario de pensiones.

Desde el análisis de la implementación de la Reforma, levantar recomendaciones para mejoras específicas al sistema solidario.

Metodología utilizada

El presente estudio es de carácter documental y se sustenta en la recopilación bibliográfica, estudios, datos estadísticos y observación directa a través del trabajo presencial en la atención de ciudadanos, relacionados con el sistema solidario de pensiones.

1.-La Seguridad Social, evolución y desarrollo.

La seguridad social “es la protección que ofrece la sociedad a personas y hogares, destinada a garantizar el acceso a la asistencia sanitaria y la seguridad a los ingresos, particularmente en situaciones de avanzada edad, desempleo, enfermedad , discapacidad, lesión profesional, maternidad o pérdida del sostén de la familia”(OIT 2002)

Esta definición es la que se ha tomado para iniciar el trayecto de esta historia y que responde a necesidades tan antiguas como la protección de las personas, las cuales se han creado, desarrollado y adaptado a lo largo de los años, hasta llegar a nuestros días, en una discusión siempre vigente.

1.1-Antecedentes Históricos

Existe claro reconocimiento que la preocupación por las contingencia que enfrentan los miembros de una sociedad es de larga data, encontrando antecedentes ya desde la época pre industrial en donde, en una sociedad cuyo trabajo estaba organizada por unidades domésticas y comunitarias, es la propia familia y luego la comunidad la que socorre solidariamente a sus miembros, éstas formas de protección , sin embargo , fueron desapareciendo a medida que las sociedades se fueron industrializando, con la aparición del trabajo asalariado, la movilidad de las personas desde sus comunidades y el crecimiento de las urbes, las cuales fueron necesitando nuevas formas de enfrentar la protección.

En la época moderna se evidencia un gran avance en materia de protección motivadas por diversos factores, como el fortalecimiento de la monarquía en Europa y los postulados teóricos de la época (obras de Luis Vives, Thomas Hobbes, Bernardo Ward ¹) respecto a la protección como responsabilidad del Gobierno , las cuales determinan que desde el siglo XVI al XVII se consoliden diversas medidas centradas principalmente en la asistencia pública hospitalaria y acciones para la superación de estados de pobreza. No obstante lo anterior, la principal protección de las necesidades sociales se realiza a través del principio mutualista (Hermandades, Montepíos) y de las primeras instituciones de ahorro popular. Las medidas eran principalmente de carácter asistencial a través de diputaciones de barrio y otras instituciones orientadas al socorro de jornaleros, pobres,

¹ De Subventionem Pauperatum”, “ El Leviatán” y “Obra Pía” respectivamente.

desocupados, enfermos y convalecientes, las cuales se financiaban con limosnas, subvenciones estatales y colectas en los vecindarios. En España, la Hermandad del Socorro entrega a sus asociados protección en caso de enfermedad y muerte, que da paso a los Montepios, instituciones subvencionado por el Estado, cuyo fin era proteger fundamentalmente a los profesionales de altos ingresos(personal militar , de Ministerios, Reales oficinas, correos, entre otros, frente a situaciones derivadas de la supervivencia (viudez y orfandad)

Ya en la segunda mitad del siglo XIX , en el marco de la unificación Alemana, surge la figura de quien es considerado por varios autores como el padre de la Seguridad Social, Otto Von Bismarck, canciller Alemán , impulsor de la “Sozial Politik”, cuyas medidas se desarrollan en respuesta a la situación social de los años 70s de ese siglo; una prolongada crisis económica, profunda pobreza y escasez de viviendas en las grandes urbes, oleada de huelgas y el impacto en toda Europa del primer intento revolucionario del proletariado, La Comuna de Paris (1871).

Bajo su mandato se dictaron leyes sobre seguro de enfermedad (15 de julio de 1883), accidentes del trabajo (6 de julio de 1884) y seguro de invalidez y sobrevivencia (22 de Junio de 1889), así como normas que impedían la actividad de las organizaciones de trabajadores; luego se incorporarían medidas que ampliaron el sistema de seguro social Alemán, a través de la ley dictada en 1911 y que crea el seguro de viudez, seguro de orfandad y el código de Seguros Sociales.

La experiencia del sistema de seguridad social Alemán se expande paulatinamente al resto de los países industrializados de Europa hasta aproximadamente la década de los años 40 del siglo XIX

En Inglaterra, destaca también como precursor de la Seguridad Social William Beveridge, académico de Oxford, que desarrolla el informe ²que en 1942 es aprobado con modificaciones en el Parlamento inglés, a partir del cual permitió dictar leyes sobre subsidios familiares (1945), accidentes del trabajo, seguros sociales y seguros de salud (1946) y seguro de accidentes del trabajo, previsión y asistencia nacional (1948). William Beveridge es reconocido hasta hoy por el su aporte en la elaboración de los principios de la Seguridad Social.

² Informe “El Seguro Social y sus servicios conexos”, proponía un plan de seguridad social que integrara los seguros sociales, la asistencia social y seguros voluntarios complementarios.

1.2 Desarrollo en Chile

En Chile, el desarrollo de la Seguridad Social fue avanzando prácticamente en paralelo al Europeo siendo nuestro país pionero en la región y seguido por otros países latinoamericanos, de acuerdo a sus propias características.

En los primeros años del siglo XX, el 20 de febrero de 1906 se dicta la ley 1838 sobre Habitaciones para Obreros; en 1911 la ley 2.498 creó la Caja de Ahorro de los empleados de ferrocarriles y las leyes 3.020 y 3.045 del año 1915, establecieron la Caja de Retiro y Montepío de las Fuerzas Armadas. Ese mismo año, se había dictado la ley 2.951, denominada ley de la silla, establecida para que los trabajadores del comercio tuvieran oportunidad de descansar. La primera ley sobre accidentes del trabajo fue la 3.170 de 1916, el descanso dominical fue consagrado en la ley 3.321 de 1917. En medio de la efervescencia social y militar, se dictan el 8 de septiembre de 1924, 7 leyes: 4.053, sobre Contrato de Trabajo de Obreros; 4.054, sobre Seguro Obrero Obligatorio de Invalidez, Enfermedad y Vejez; 4.055, estableció una Indemnización por Accidentes del Trabajo; 4.056 sobre tribunales de Conciliación y Arbitraje; 4.057, sobre Organización Sindical; 4.058 sobre Cooperativas y 4.059, que legisló sobre Contrato de Empleados Particulares y estableció un Fondo de Retiro (Novoa, 1977).

En 1968 se dictaron dos cuerpos legales ,nuevamente vanguardista en materia de Seguridad Social: La ley 16.744 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y la Ley 16.781 sobre Medicina Curativa para los Empleados Particulares, hoy el Fondo Nacional de Salud (FONASA).

En 1979 existían un total de 32 instituciones, lo que dio origen a diversos regímenes previsionales, de las 32 entidades existentes, eran tres las principales, el Servicio de Seguro Social (SSS), la Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART) y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU) las que, en conjunto, abarcaban en 1980, un 94% del total de imponentes.

Estos avances en materia de Seguridad Social en Chile compartía los conceptos por los cuales se desarrolló en el resto del mundo y que se sustentaban en un tipo de Estado que protege a sus ciudadanos, definido como Estado Bienestar, vigente en varios países del mundo, en parte importante del siglo XX.

1.3 Principios de la Seguridad Social

La mayor parte de los autores concuerdan con los conceptos de los principios creados por Beveridge, los que la OIT recoge y define como los siguientes:

1.3.1 Universalidad

La Seguridad Social debe proteger a todas las personas de todos los riesgos o contingencias sociales, amparando cada uno de los estados de necesidad producidos.

En 2000 la OIT declaró que la extensión de la cobertura es el mayor reto que confrontan los sistemas de seguridad social. Para hacer frente a este reto y los problemas antes explicados, en 2001 la Conferencia acordó renovar la campaña para mejorar y extender la cobertura a quienes la necesiten, en donde cada país debe determinar una estrategia nacional que logre la seguridad social para todos. “La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social”; “hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes”, por ejemplo, empleados de microempresas, trabajadores por cuenta propia o independientes, trabajadores a domicilio o temporales, participantes en el sector informal, muchos de ellos mujeres. (OIT 2002b).

1.3.2 Comprensividad y suficiencia en las prestaciones

La Seguridad Social debe otorgar todo tipo de prestaciones destinadas a satisfacer todos y cada uno de los estados de necesidad. Los montos de las prestaciones deben ser suficientes y apropiados para cubrir satisfactoriamente el estado de necesidad, y adecuadas a la naturaleza de éste.

El convenio 102 de 1952 de la OIT determinó que la seguridad social comprende nueve ramas o programas y estableció normas mínimas en contenido y nivel en las siguientes prestaciones: atención a la salud; monetarias por enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y sobrevivientes; accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; desempleo, y prestaciones familiares. Estas prestaciones no tenían necesariamente que ser establecidas juntas, podía haber una implementación gradual por etapas. Todo lo anterior se refiere a los programas de seguro social, los cuales se distinguen de la asistencia social en varios aspectos: el seguro es financiado por cotizaciones y genera un derecho a las prestaciones, mientras que la asistencia es financiada por el Estado, no hay un derecho a las prestaciones que se ofrecen de acuerdo con los recursos existentes y el beneficiario debe encontrarse en estado de necesidad (OIT 2001).

1.3.3 Solidaridad

La Seguridad Social es un esfuerzo de toda la comunidad, al cual deben contribuir todos sus componentes y cada uno según sus capacidades y posibilidades, ya que se reconoce que ocurren ciertos hechos que generan un estado de necesidad, el que no puede ser superado individualmente.

En la concepción de Beveridge, toda la población debe estar afiliada al sistema de seguridad social y debe contribuir a su financiamiento a objeto de garantizar su sostenimiento. También debe haber solidaridad entre las generaciones, los trabajadores activos ayudan a financiar las prestaciones de los pasivos, todo lo cual tendrá un efecto redistribuidor progresivo.

La Conferencia de 2001 de la OIT reafirmó que la seguridad social es una herramienta importante para fomentar la solidaridad, la redistribución y el alivio de la pobreza. La integración de la economía informal en la economía formal es un reto fundamental, así como una cuestión de equidad y solidaridad social. “La ayuda a los grupos vulnerables de la economía informal debería ser financiada por toda la sociedad.” Los programas de seguro social son solidarios porque asumen el riesgo de forma colectiva, mientras que en los programas privados e individuales son las propias personas las que asumen el riesgo. “Si bien esta alternativa existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen” (OIT 2002: 2-4).

1.3.4 Igualdad, equidad o uniformidad en el trato

Este principio también es conocido como el de unidad, y se expresa en que un mismo estado de necesidad se debe cubrir con una prestación similar, existiendo iguales requisitos.

En tal virtud, la Seguridad Social no admite discriminaciones ni en la calidad de las prestaciones ni en los requisitos que se exigen para adquirir derecho a ellas, exigiendo por ende armonía, coherencia y unidad del sistema establecido, el que debe contar con un sistema dotado de normas objetivas y sometidas a un adecuado control.

En su resolución de 2001, la Conferencia de la OIT declaró que las prestaciones no deben ser discriminatorias y puso énfasis en el tema de género: “La seguridad social debería fomentar y basarse en principios de la igualdad de género”. Para ello no sólo debe haber legalmente trato igualitario para ambos sexos en situaciones similares, sino también tomar medidas efectivas para

garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. También las mujeres deben ser retribuidas por su contribución al cuidado de los hijos y familiares incapacitados. “Cada sociedad debería considerar la posibilidad de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres allí donde haya que hacer frente a la discriminación negativa del sistema” (OIT 2002).

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

El plan Beveridge estipuló la unificación administrativa a fin de promover la eficiencia y reducir los costos. El sistema público sería menos costoso que el sistema voluntario privado, debido a economías de escala, su carácter no lucrativo y el entrenamiento del personal técnico y especializado en la seguridad social. Un fondo de seguro social recaudaría todas las cotizaciones, tramitaría y pagaría todas las prestaciones, mientras que los tres programas serían administrados y supervisados por el Ministerio de Seguridad Social, a fin de que hubiese una política única y coordinada. La unidad no necesariamente implicaría descentralización. Así el sistema sería descentralizado a través de agencias locales cercanas a los asegurados y que conociesen sus necesidades.

La unificación en la gestión de la seguridad social permitiría ahorros en recursos, al unificar los servicios de afiliación, recaudación, registro, cuentas y pagos, con un régimen jurídico único que simplificaría su conocimiento y aplicación. Esta tendencia a la unificación en la práctica se vio obstaculizada por el desarrollo histórico paulatino de programas que cubrían a distintos grupos de asegurados, algunos de los cuales se resistieron a la integración. (C.Mesa-Lago, 2004)

Debido a la diversidad económica, social y política de sus países miembros, la OIT, decidió cuando se estaba redactando el convenio 102 (1952), que no era aconsejable recomendar un modelo único y uniforme de administración de la seguridad social.

1.3.6 Sostenibilidad Financiera

El informe de Beveridge mostró preocupación porque el plan de seguridad social fuese financieramente viable de acuerdo con la capacidad económica del país. Por ello planteó que no tenía que implantarse de una sola vez, podía ser por etapas pero como parte de un plan general e indicando las prioridades en su implementación e ir avanzando cuando existieran los recursos.

El convenio 102 de la OIT estipuló que “el Estado debe asegurar que se realicen periódicamente los estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero y, en cualquier caso, antes de toda modificación de las prestaciones, cotizaciones e impuestos.

El costo de las prestaciones y de los gastos de administración debe financiarse de forma colectiva a través de cotizaciones o impuestos o ambos. Los métodos de financiamiento deben evitar que las personas con bajos recursos tengan que soportar cargas demasiado pesadas y también deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas. El total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no debe superar el 50% del total de los recursos destinados a la protección”, de manera que el resto debe ser financiado por los empleadores y/o el Estado (Humblet y Silva 2002)

La OIT apoya tres “principios clásicos” en las inversiones de seguridad social: seguridad, con el objeto de garantizar el mantenimiento de los fondos, el rendimiento, para maximizar el fondo y así poder controlar el aumento de las cotizaciones y mantener las prestaciones, y la liquidez, con el fin de disponer del efectivo suficiente cuando se necesite. Otro objetivo diferente ha sido que las inversiones tengan una utilidad social (como en salud y vivienda), aunque hechas de manera eficiente pues de lo contrario se desviaría el objetivo fundamental de garantizar las prestaciones (OIT-AISS 2001a, 2001b)

Los principios de la Seguridad Social han sido, reconocidos, estudiados, adaptados, pero no siempre cumplidos. Sin duda hoy siguen siendo tan actuales y atinentes como siempre, y un tremendo desafío para los países en hacer los esfuerzos necesarios para seguirlos.

2.- Sistema de pensiones Chileno; sistema de reparto y sistema de capitalización individual

2.1 Sistema de Reparto

Hasta antes del año 1981, en Chile existía un sistema de pensiones que se estructuraba bajo el régimen de reparto, es decir, un sistema cuyo financiamiento se realizaba a través del aporte de los activos y del Estado, bajo principio conductor de la solidaridad en su financiamiento.

En su dinámica, se conformaba a través de cajas de previsión que coexistían y que se administraban en forma independiente, correspondiente a “tipos” o “rubros” de empleo, a las cuales se incorporaban los trabajadores correspondientes, y que se regían según sus propios estatutos y leyes asociadas.

Este sistema se caracterizaba por tener beneficios definidos, los cuales no se vinculaban con lo aportado en la vida laboral, sino con requisitos y beneficios establecidos por normas orgánicas asociadas a cada caja de previsión³ (ver cuadro 1)

A modo de ejemplo, en general, los empleados de la administración pública se afiliaban a CANAEMPU (caja nacional de empleados públicos), sin embargo, había funcionarios de otras entidades públicas que tenían sus propias cajas (Banco Estado, Banco Central, empleados y obreros de Municipalidades).

Por otra parte, los trabajadores del sector privado cuya labor predominaba el “esfuerzo intelectual” por sobre el “esfuerzo físico”, se afiliaban a EMPART (empleados particulares), la cual también incorporó, bajo leyes especiales, a trabajadores independientes como taxistas y otras asociadas a labores artísticas (actores, cantantes, folcloristas, entre otros).

Finalmente los obreros del sector privado, cuya labor predominaba el “esfuerzo físico” se afiliaban al Servicio de seguro social (SSS). Ésta caja también incorporó a trabajadores independientes definidos, como Artesanos, pequeños comerciantes, trabajadores de ferias libres, entre otros.

Como es posible apreciar, éste sistema, pese al principio de solidaridad que regía en su financiamiento, también tenía fuertes componentes de desigualdad principalmente asociados a las diferencias que existían entre obreros y empleados, las cuales se traducían en profundas

³ calculo de las pensiones se hacía por regla general sobre la base del promedio de las remuneraciones imponibles registradas durante cierto lapso (12, 24, 36 o 60 meses) vinculada con el tiempo de cotizaciones requeridas en cada caja.

desigualdades tanto en los requisitos de acceso a las pensiones , como en el cálculo de las mismas (ver cuadro 1), diferencias que también se podían apreciar o incluso acentuar con respecto a otras cajas, las cuales tenían requisitos y formas de calculo que innegablemente les favorecía, además de otras prestaciones asociadas a viviendas y préstamos sociales. (ver anexo 1, requisitos y beneficios de las principales ex cajas de previsión)

Cuadro 1
Características de las ex cajas de Previsión con mayor número de imponentes

MAY-13	TASA COTIZACIÓN PENSIONES	Nº AÑOS COTIZADOS	CONDICIÓN ADICIONAL	MONTO PENSIÓN
S.S.S.	18,80%	15,4 Hombres	Densidad de 50% desde la fecha de afiliación o 20 años de cotizaciones	Para 10 años cotizaciones:50% del Sueldo Base
		10 Mujeres		Para 30 años cotizaciones:70% del Sueldo Base
EMPART	20,70%	10	Ser imponente activo a la fecha de solicitar la pensión. O cumplir edad legal en los 2 años de cesado los servicios.	(Sueldo Base x Nº años cotizados)/ 35
CANAEMPU	18,60%	10	Ser imponente activo a la fecha de solicitar la pensión.	(Sueldo Base x Nº años cotizados)/30

Fuente Subsecretaría de Previsión Social

Sueldo base:

SSS = Prom. 60 últimas rentas (24 primeras se reajustan por IPC)

Empart = Prom. 60 últimas rentas (24 primeras se reajustan por IPC)

Canaempu = Prom. 36 últimas rentas (salvo el Sector Periodista que es 12 últimas rentas)

Este sistema comenzó a tener variadas críticas especialmente asociadas al costo público que significaba su financiamiento, la ineficiencia asociada a la administración de las cajas y la diversidad de beneficios según la categoría laboral de la población, esto último acentuando la iniquidad social ya que los beneficios asociados a las cajas de previsión se veían favorecidas por los diferentes grupos sectoriales de interés con representación parlamentaria, que lograban aprobación de normas legales con ventajas para sus representados , en desmedro de otras, y en especial del Seguro obrero.

Estos elementos ya había comenzado a ser analizados por los gobiernos de Jorge Alessandri, Eduardo Frei Montalba y Salvador Allende, es así que se generan iniciativas que se traducen en modificaciones en la carta fundamental, dentro de las cuales se destaca las aprobadas a través de la ley 17.284 de 1970, que reserva “exclusivamente al Presidente de la República la facultad de establecer o modificar regímenes previsionales o de Seguridad Social, para conceder o aumentar por gracia otros beneficios pecuniarios” suprimiendo así las iniciativas parlamentarias para proponer normas sobre previsión, sin embargo, éstas modificaciones no fueron suficientes en un nuevo escenario social y político, luego de la instalación del régimen militar, a partir del año 1973.

La política económica del régimen militar que sustenta las bases de modelo económico neo liberal⁴, comienza a desarrollarse e implementarse en los distintos ámbitos bajo la lógica de un Estado “más eficiente”, esto implicaba su reducción como ente económico asignando un rol subsidiario, y entregando al mercado el manejo de la economía mediante la privatización de las principales industrias y servicios del Estado como la educación, salud, vivienda y previsión.

En este contexto es que mediante el decreto ley 3.500 de 1980, se da inicio a la privatización de la previsión en Chile, entregando la administración de los fondos previsionales de la población a instituciones privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y cerrando definitivamente el ingreso de nuevos trabajadores a las cajas de previsión de régimen de reparto.

Para llevar a cabo esta reforma estructural en el sistema de pensiones, conjuntamente se crea una nueva institucionalidad que permitiría realizar la transición el nuevo sistema y que agrupará en una sola administración las antiguas cajas de previsión. Nace el Instituto de Normalización Previsional (INP), y con ello se configuró en Chile un sistema con tres tipos de previsión: uno que atendió a

⁴ Política económica que se fundamentó en un documento elaborado a principios de los años setenta por un grupo de profesionales, economistas en su mayoría, que habían realizado estudios de post-grado en la Universidad de Chicago. Este documento, llamado “El Ladrillo, Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno”, constituyó una declaración de principios y guía fundamental de la política económica y social del régimen militar. El mejoramiento global de la economía y las altas tasas de rentabilidad obtenidas por las empresas finalmente se reflejarían en el mejoramiento de los ingresos y los estándares de vida de la población en general, disminuyendo significativamente la pobreza. Se propiciaba el logro de altas tasas de desarrollo económico y rentabilidad del sector empresarial, como la única forma de alcanzar un mejoramiento social; las reglas del mercado se hacen extensivas también al área social de la economía, dejando atrás el rol que históricamente había desempeñado el Estado

los cotizantes y pensionados del sistema anterior, por medio del INP, otro, que mantuvo la previsión de “reparto” o de “beneficios definidos” para las fuerzas armadas y de orden; y el nuevo sistema que se aplicó a todos los otros trabajadores activos del país.

El Instituto de Normalización Previsional se crea a partir de la promulgación del decreto ley N° 3.502, de 18 de noviembre de 1980, para regular los fondos con que el Estado debía suplementar los déficit que necesariamente se producirían con motivo de la puesta en marcha del régimen previsional de capitalización individual, luego en el año 1982, el Servicio de Seguro Social y la Caja de Previsión de Empleados Particulares, se integran a la administración del Instituto, conservando sin embargo cada una de ellas su personalidad jurídica y patrimonio propio.

Con posterioridad, y en forma paulatina se unieron las Cajas del sector Público, hasta que en el año 1988, la ley N° 18.689 dispuso la fusión en el INP de 15 entidades previsionales y ordenó asimismo la anexión por decreto de todas las otras Cajas aún subsistentes y que a futuro requerirían de aportes del Estado para cubrir sus déficit en el financiamiento de los beneficios.

De esta manera, todas las Cajas de Previsión fueron fusionadas e integradas al Instituto de Normalización Previsional (INP), actualmente Instituto de Previsión social (IPS)⁵, quien administra los beneficios de las siguientes Ex Cajas y regímenes asociados:

1. Ex Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART).
2. Ex Caja Bancaria de Pensiones
3. Ex Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco del Estado de Chile (CAPREBECH)
4. Ex Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional Sección Oficiales y Empleados, y Sección Tripulantes de Naves y Operarios Marítimos (CAPREMER)
5. Ex Caja de Previsión de la Hípica Nacional
6. Ex Servicio Seguro Social (S.S.S.)
7. Ex Caja de Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias

⁵ El Instituto de Previsión Social (IPS), servicio público creado con la ley 20.255 del año 2008. Tiene por objeto la administración del Sistema de Pensiones Solidarias y la administración del antiguo sistema de pensiones, constituido por las Ex -Cajas Previsionales.

8. Departamento de Empleados y Departamento de Obreros (EMOS)
9. Ex Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado (CAJAFERRO)
- 10.Ex Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU)
- 10.Ex Caja de Previsión de los Empleados Municipales de Santiago (CAPREMUSA)
11. Ex Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso (CAMUVAL)
12. Ex Caja de Previsión de los Empleados Municipales de la República (CAPRESOMU)
13. Ex Caja de Previsión Social de los Obreros Municipales de la República
14. Ex – Cajas de Previsión Social de CCU – EMOS – GASCO – Gildemesiter , Salitre-Carozzinos

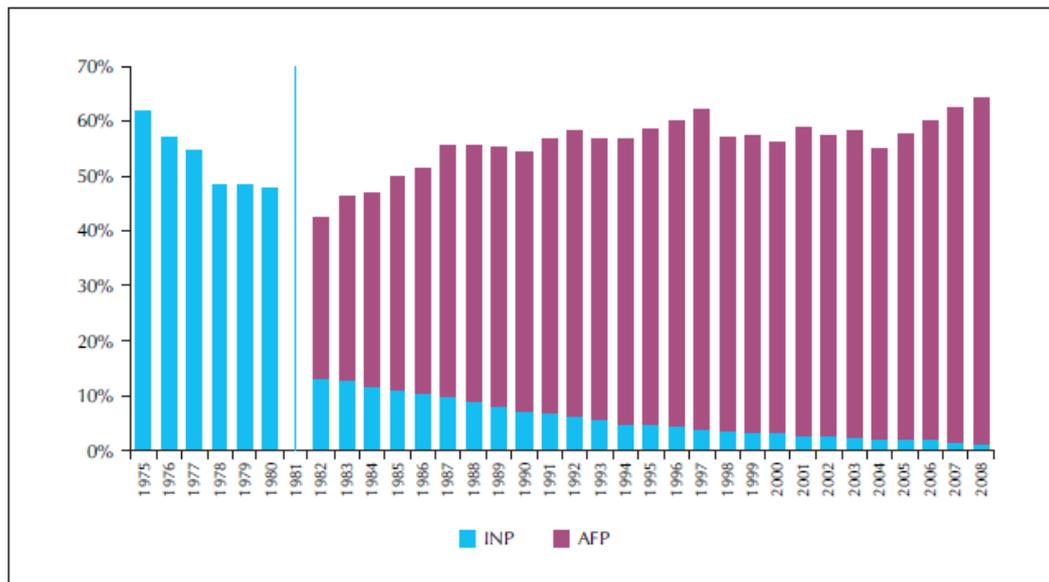
2.2 Sistema de capitalización individual

Con la puesta en marcha del Decreto Ley 3500 , publicado en noviembre de 1980 , se dio inicio a la privatización de la Previsión en Chile, entregándose la administración de los fondos previsionales de la población a entidades privadas, creándose para ello instituciones específicas denominadas “Administradoras de Fondos de Pensiones” (AFP), con ello , se cambia radicalmente el sistema de previsión existente hasta esa fecha, desde un sistema de reparto con beneficios definidos y administrado por el Estado a uno financiado con un régimen de capitalización individual , un cambio estructural realizado sin grandes contratiempos dada las condiciones políticas existentes en un país sin Congreso , sin partidos políticos y con una fuerte represión social y política. El decreto de Ley establecía un periodo de transición en donde los cotizantes del antiguo sistema podían cambiarse o mantenerse en el régimen antiguo y establecía obligatoriedad de afiliación a los trabajadores que comenzaban su vida laboral a partir de 1981, manteniéndose en forma paralela aquellos afiliados que optaron por no cambiarse , los cuales al no existir la posibilidad de incorporar a nuevos imponentes, serían cada vez menos , disminuyendo en forma progresiva el número de cotizantes. (ver cuadro 2)

El sistema está fundado en cuatro pilares, que son las bases del sistema; la Capitalización individual, la administración privada de los fondos, la libre elección de los fondos y la solidaridad de en la base/ rol del Estado.

CUADRO 2

EVOLUCIÓN COBERTURA PRE Y POST REFORMA AL SISTEMA PREVISIONAL
(Número de Cotizantes en relación a la Fuerza de Trabajo)



Nota: Incluye sólo al sistema civil de pensiones.

Fuente: Elaborado en base a antecedentes tomados de Arellano (1988), Arenas de Mesa (2000) y actualizados a partir de estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Instituto de Previsión Social (IPS) y la Superintendencia de Pensiones.

2.2.1 Capitalización Individual

El Sistema de Pensiones está basado en la capitalización individual. Cada afiliado posee una cuenta individual donde deposita sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones de que las Administradoras realizan con los recursos de los Fondos. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión. La cuantía de las pensiones dependerá del monto del ahorro, existiendo por lo tanto una relación directa entre el esfuerzo personal y la pensión que se obtenga.

2.2.3. Administración Privada de los Fondos

El Sistema de Pensiones está administrado por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Estas instituciones son sociedades anónimas, cuyo objeto exclusivo es la administración de un Fondo de Pensiones y de otras actividades estrictamente relacionadas con el giro previsional, además de otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece la ley.

Las Administradoras recaudan las cotizaciones previsionales, las depositan en la cuenta personal de cada afiliado e invierten los recursos, para otorgar posteriormente los beneficios que correspondan. Adicionalmente contratan un seguro para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia que generen sus afiliados.

Por su gestión de administración de Fondos de Pensiones, las Administradoras tienen derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados. Las comisiones son fijadas libremente por cada Administradora; con carácter uniforme para todos sus afiliados.

2.2.3 Libre Elección de la Administradora

El trabajador elige la entidad a la cual se afilia, pudiendo cambiarse de una Administradora a otra cuando lo estime conveniente ⁶, cambiarse de tipo de fondo, aumentar sus ahorros a través de cotizaciones voluntarias o depósito en una segunda cuenta de ahorro y decidir el tipo de pensión en que se desea pensionar.

2.2.4 Rol del Estado

Las funciones de Estado en este Sistema consisten en garantizar el financiamiento de ciertos beneficios, dictar normas para su buen funcionamiento y controlar el cumplimiento de éstas.

a.) Beneficios Garantizados:

En primer término, con el propósito de satisfacer el objetivo de equidad en los beneficios otorgados por el Sistema, todos los afiliados que cumplan ciertos requisitos básicos tienen derecho a recibir una pensión mínima, garantizada por el Estado, aun cuando no cuenten con un saldo suficiente en su cuenta de capitalización individual, siempre que cumpla con requisito de 240 cotizaciones.

⁶ Cabe hacer presente que con la modificación de la ley 20.255, se estipula que a partir del 1 de agosto los trabajadores que cotizan por primera vez al sistema de pensiones deben hacerlo a AFP Modelo, institución que se adjudicó la licitación de la cartera de nuevos afiliados, al ofrecer la comisión más baja para administrar los fondos de pensiones de los trabajadores que recién ingresan al sistema.

En segundo término, cada mes las AFP son responsables de que la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses de cada uno de los Fondos de Pensiones que administran alcance un nivel mínimo, el cual está relacionado con la rentabilidad promedio de todos los Fondos de Pensiones del mismo tipo en dicho período. Si una Administradora no alcanza la rentabilidad mínima una vez agotadas todas las restantes instancias establecidas por la ley, el Estado realiza la compensación faltante y procede a liquidar la Administradora.

En tercer término, en caso de cesación de pagos o quiebra de una Administradora, el Estado garantiza los siguientes conceptos: aportes adicionales en caso de invalidez o fallecimiento de un afiliado no pensionado, contribuciones, las pensiones de invalidez originadas por un primer dictamen y la cuota mortuoria. Además, en caso de cesación de pagos o quiebra de una Compañía de Seguros, el Estado garantiza las rentas vitalicias hasta un 100% de la pensión mínima y el 75% del exceso sobre ésta con un máximo de 45 UF (1.460 dólares a mayo de 1997) mensuales por pensionado o beneficiario.

b.) Rol Fiscalizador y Organismo Contralor del Sistema

Las garantías estatales compromete la futura utilización de recursos fiscales, por lo tanto, se hace necesario controlar el funcionamiento de los Fondos de Pensiones para que las garantías se entreguen sólo cuando los afiliados carezcan de medios para alcanzar la pensión mínima o por razones de fuerza mayor y no por ineficiencia o mal funcionamiento del Sistema o de la AFP.

Al interior del Sistema, el Estado está representado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), que es la autoridad técnica de supervigilancia y control de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Es una institución autónoma con patrimonio propio, que se financia con recursos estatales. Sus funciones comprenden las áreas financiera, actuarial, jurídica y administrativa y se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social.

2.3 Características del Sistema

1. Cobertura Legal

El Sistema de Pensiones de Capitalización Individual es obligatorio para todos los trabajadores dependientes y optativo para los trabajadores que se encontraban en el sistema antiguo al momento de implementarse la reforma, así como para los independientes.

2. Afiliados y Cotizantes

La categoría de afiliado la adquiere todo trabajador que se incorpore al sistema previsional de capitalización individual; perdiéndola sólo en el caso en que el trabajador, cumpliendo la totalidad de los requisitos legales exigidos, decida desafiliarse, volviendo a imponer en el antiguo régimen previsional.

Además, pueden afiliarse todas las personas que tengan la calidad de trabajadores, sean dependientes o independientes, sin ninguna distinción entre la actividad que desarrollan o el empleador al cual prestan servicios. Al afiliarse a una administradora, el trabajador queda incorporado al sistema de pensiones, aun cuando cambie de empleo, quede desempleado o se retire de la fuerza de trabajo.

Por otra parte la categoría de cotizante identifica al afiliado que efectivamente cotiza en cada mes por remuneraciones devengadas el mes anterior, excluyendo a los pensionados del nuevo Sistema que continúan cotizando.

3. Financiamiento del Sistema

Las pensiones de vejez se financian con una cotización individual correspondiente al 10% de las remuneraciones y rentas imponibles con un tope de 70,3⁷ Unidades de Fomento, más la rentabilidad ganada por este ahorro personal. En caso de invalidez o fallecimiento del afiliado durante su vida activa, el ahorro individual se complementa con un seguro de invalidez y sobrevivencia que las AFP contratan para sus afiliados con las Compañías de Seguros de Vida.

⁷ Monto actualizado a enero 2013 de acuerdo a Resoluciones Exentas N°s 22 y 23, de 8 de enero de 2010, emitidas por la Superintendencia de Pensiones, las cuales modifican los límites máximos imponibles para el cálculo de las cotizaciones del seguro de cesantía señaladas en el artículo 5° de la Ley N° 19.728 y de las cotizaciones previsionales a que se refiere el Título III y el artículo 84 del Decreto Ley N° 3.500, de 1980, respectivamente.

4. Separación entre AFP y Fondo

El Fondo de Pensiones es un patrimonio independiente del patrimonio de la Administradora, es decir los recursos acumulados por los Fondos de Pensiones son propiedad, en la fracción que corresponde, de cada uno de los afiliados al Sistema. Además la Administradora debe llevar contabilidad separada del Patrimonio del Fondo. Los bienes y derechos que componen el patrimonio de los Fondos de Pensiones son inembargables.

5. Beneficios

Los beneficios que actualmente contempla el sistema y a los cuales todos sus afiliados tienen derecho, cumpliendo con los requisitos que prescribe la ley, son los siguientes:

-Pensiones de Vejez

-Pensiones de Invalidez

-Pensiones de sobrevivencia

Las pensiones se pueden solicitar en las siguientes modalidades

Retiro programado

Renta vitalicia inmediata

Renta temporal con renta vitalicia diferida

Renta vitalicia inmediata con retiro programado

3.-Políticas de Protección Social e integración al tema de pensiones

En los años 90, una vez recuperada la democracia, Chile experimentó un fuerte crecimiento y mejoras sustantivas en las condiciones de vida de la población, avances sustentados en el desempeño tanto de su economía como en el fortalecimiento de las políticas públicas reorientadas hacia la inversión social, por sobre políticas de corte asistencial que primaban en la década precedente. Este periodo se caracteriza por una política social sectorializada y fuertemente orientada a los grupos prioritarios o vulnerables, y con una clara orientación focalizada, lo que permitió grandes mejoras principalmente en el ámbito de la superación de la indigencia y la pobreza en el país, la cual se redujo de un 12,9 % que existía en 1990 a un 5,7 % en el año 2000 y 38,6 % a un 20,6 % respectivamente ⁸.

El crecimiento económico y los cambios sustantivos en la orientación de las políticas sociales sin embargo, no dieron cuenta de los avances esperados en términos en la disminución de la exclusión social y de las desigualdades al interior de la población, las cuales se manifestaban fuertemente en nuestra sociedad. Junto con aquello, se comenzó a visualizar un “estancamiento” en la disminución de la pobreza extrema, la que desde el 1996 se situó en el orden del 5,7 % sin mayores variaciones hasta el año 2000. Lo anterior fue determinante para replantear la focalización en los sectores de extrema pobreza, reorientar las políticas públicas incorporando nuevos enfoques que permitieran contribuir a formas más inclusivas de organización social, al desarrollo y acceso y ejercicio de derechos ciudadanos. En definitiva, era necesario incluir una mirada integral del proceso de desarrollo en su dimensión económica y social, visión que empieza a desarrollarse a partir del año 2000, bajo el gobierno del Presidente Ricardo Lagos y se consolida en el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

Durante el gobierno del Presidente Lagos se realiza un fuerte cambio en la forma de abordar los temas de pobreza y pobreza extrema que pasa desde la oferta pública sectorial, no articulada, en base a la demanda de potenciales beneficiarios individuales, a una oferta pública multisectorial, “intencionada”, articulada, basada en derechos, cuya intervención estaría orientada a la familia y

⁸ Fuente MIDEPLAN

su entorno como sistema social. Nace el sistema de protección social Chile Solidario, que marcaría hasta hoy una forma de política pública en el ámbito social, la política de protección social como eje central.

La protección social se encarga de velar por la mantención de condiciones de vida que permitan sostener un mínimo nivel de bienestar a los hogares, compensando frente a caídas en los ingresos; facilitar el acceso a servicios sociales y de promoción; y atender a las necesidades de regulación de los mercados laborales para consolidar el trabajo decente (Cecchini y Martínez, 2011).

Las políticas de protección social comienzan a operar en Chile a principios del siglo XXI, éstas se desarrollan y consolidan en su primera década y se expanden significativamente en términos de accesibilidad, cobertura y montos, y se integra diversos ámbitos como la de pobreza y pobreza extrema, (Chile solidario), protección al trabajo, salud, educación y operan bajo la lógica de derechos, junto con ello, se incorpora el concepto de vulnerabilidad, vinculada a la exposición a riesgos y a la incapacidad de enfrentarlos con autonomía, que limita o anula la capacidad de ejercer derechos sociales y aumenta la probabilidad de caer en pobreza.⁹

La política de protección social incorpora elementos y enfoques que ameritaba contar con instrumentos acordes, instrumentos que no estaban de la mano con esta construcción y que, por lo tanto, se necesitaba para acompañar la implementación en todas sus áreas, hablamos del instrumento de focalización, como lo fue la ficha CAS.

La Ficha CAS fue el principal instrumento de focalización de los programas sociales, desde el año 1979 al año 2006, a ésta se accedía por la demanda de las familias que postulaban a algún beneficio de los programas sociales, ésta era gestionada en los Municipios, bajo la administración general de MIDEPLAN¹⁰, (actual Ministerio de Desarrollo Social)

⁹ Fuente MIDEPLAN

¹⁰ En 1979 se constituyen los Comités de Asistencia Social (CAS), los cuales pasan luego a conocerse como Comisiones Comunales, encargadas de aplicar y guardar los registros de las fichas, además de procesar y usar la información en sus aspectos técnicos y operativos. Los costos asociados al levantamiento comunal de la ficha CAS eran cubiertos por las municipalidades. La vivienda es la unidad de aplicación de las fichas, siendo la familia la unidad de análisis (Larrañaga, 2005).

La ficha a lo largo de su vigencia sufrió modificaciones, sin embargo mantuvo como eje central un conjunto de indicadores de carencias socio económicas agrupadas en las dimensiones de vivienda, educación, ocupación, ingresos y patrimonio, a partir de las cuales se construyó el índice CAS.

Adicionalmente sobre esta información, fue posible realizar estimaciones respecto de las condiciones socioeconómicas en las comunas o sectores determinados (Larrañaga 2005) .

El puntaje obtenido en el índice era el mecanismo que determinaba el acceso a los programas focalizados.

En el año 2006 comenzó un proceso de reformulación de la Ficha CAS, a fin de obtener un instrumento acorde y que permitiera contar con los elementos que posibilitaran definir situaciones de vulnerabilidad , primordial en la políticas de protección social.

Esta modificación termina en la creación de un nuevo instrumento, llamado Ficha de protección social, el cual se convierte en el instrumento de focalización que trasciende al eje de la pobreza de ingresos, permitiendo acercarse a la familia como foco y en términos más amplios incorporando elementos que determinan vulnerabilidad tanto en la misma pobreza, como en los riesgos de caer en ella.

Los esfuerzos y avances en materia de protección social permitió crear diversas adecuaciones y acciones en torno a esta visión que implicaba necesariamente coordinación , intersectorialidad, y una mirada de integración , las que , por tanto ,debían abarcar diversas áreas que permitieran establecer condiciones necesarias, no sólo para avanzar en la superación de la pobreza, sino también avanzar a mejores condiciones de bienestar y acceso a derechos sociales de los ciudadanos.

En ese escenario, ya en la segunda mitad de la década, se establece un sistema de protección social que incorpora junto al programa Chile solidario, otros programas y áreas estableciéndolas en tres grandes ejes, protección al trabajo, Chile solidario y Chile crece contigo.



Elaboración MIDEPLAN

En esta estructura de protección es donde se incorpora materias de la Reforma, a través del sistema solidario de pensiones, ésta se ubica en el área de protección al trabajo, como uno de tres los ejes del sistema.

4.- Críticas al sistema de capitalización Individual, nace la Reforma Previsional

La mirada de los expertos y por sobre las vivencias de quienes se enfrentaron a un nuevo sistema de pensiones, demostraron a poco andar que éste no estaba respondiendo a la realidad que se pronosticaba en sus inicios, escenario que afectaba principalmente a las personas que no participaban de manera continua en el mercado laboral o, que si lo hacían, sus aportes eran insuficientes dada las bajas remuneraciones.

Diversos estudios nacionales e internacionales comenzaron a develar que este sistema no sólo no ofrecía la cobertura y montos esperados, si no que además el Estado seguía realizando un fuerte gasto, manteniendo un sistema cuya administración era privada.

Un temprano análisis respecto al sistema de capitalización individual lo realizaría José Pablo Arellano ¹¹ quien en 1981, reconociendo las falencias del sistema de reparto (falta de uniformidad, multiplicidad de regímenes paralelos, ausencia de mecanismos de reajustabilidad y deficiente administración) enfatizara que el nuevo sistema no daría solución a dichas imperfecciones. En efecto, Arellano hace un análisis de los costos de la transición, el déficit que el Estado deberá asumir por concepto de gastos previsionales y bajos ingresos, las causas de las bajas cotizaciones, entre otros, concluyendo que “Esto hace pensar que esta reforma resultará en un fuerte aumento en la concentración de la riqueza y en un mayor control de los recursos económicos del país por parte de un pequeño grupo de personas”.

Durante los siguientes años el autor siguió abordando y fortaleciendo la crítica al sistema de capitalización, profundizando en que éste seguía sin resolver las deficiencias del sistema de reparto y además creaba otros, como por ejemplo, el alto costo para los afiliados, que por si sólo no producía aumento ni ahorro, ya que dependía de la política económica que lo acompañara en la inversión y proyectaba que a mediados de los 90 el Estado tendría mayores gastos previsionales que con el sistema de reparto.

¹¹ “Elementos para el Análisis de la Reforma Previsional Chilena” CIEPLAN 1981

A Arellano se sumaron otros autores extranjeros como Carmelo Mesa-Lago, experto en materias de seguridad social¹² quien señaló que la estabilidad y solvencia del sistema seguían dependiendo del Estado.

A comienzos de los 90 se suman otras publicaciones del BID¹³, en el cual, junto con plantearse que el sistema de capitalización individual permitió avances en la racionalización del sistema (por la unificación de regímenes y focalización del aporte estatal), se advierte en las falencias en la cobertura y bajos ingresos, que no permitiría entregar pensiones dignas .

Otro destacado y reconocido investigador y que permanentemente ha aportado a la discusión en temas de regímenes de pensiones es Andras Uthoff, éste publica en la serie financiamiento de desarrollo de CEPAL/PNUD¹⁴ un estudio basado en 15 casos sobre diagnóstico y alternativas de reforma ; respecto de Chile concluye que la reforma adolecía de varias debilidades en cuanto a los objetivos redistributivos, como por ejemplo su vínculo con la política fiscal para defender las pensiones mínimas contra los riesgos de inflación; la vulnerabilidad de los fondos de pensiones a las fluctuaciones de los mercados financieros; falta de regulación de la industria para evitar la concentración de miembros de directorios de empresas, reducir costos administrativos y promover la transparencia de información para las decisiones de los afiliados; falta de incentivos para aumentar la cobertura poblacional y persistencia de distorsiones en la estructura de comisiones, que terminan siendo regresivas.

Por otra parte, la OIT, en sus informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de los años 1992, 1993 y 1995, solicitaban a Chile “enmendar el DL 3.500 para que el seguro de pensiones sea administrado por instituciones que no persigan ningún fin lucrativo”¹⁵ , en este orden de ideas, la conferencia declaró que los regímenes de Seguridad Social “deberían administrarse de manera sana y transparentes, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de interlocutores sociales” en dicha conferencia se ratifica la importancia de la participación de los actores sociales en el desarrollo de políticas en este ámbito, y releva la importancia de la visión solidaria que éstas deben tener en la búsqueda de la satisfacción de necesidades en caso de producirse contingencias.

¹² Desarrollo de la Seguridad social en América Latina (1985)

¹³ Marcel, Mario. Arenas de Mesa Alberto, Reformas a la seguridad social en Chile, BID, 1992

¹⁴ Reformas al sistema de pensiones en América Latina y el Caribe (1995)

¹⁵ OIT, 1993:127

Todos estos antecedentes fueron relevantes para que en el año 2005, e inserto en la campaña presidencial, la entonces candidata Michelle Bachelet incluyera dentro de sus principales propuestas, el impulsar en Chile una nueva Reforma del sistema de pensiones. Un vez que la presidenta Bachelet asume el Gobierno, en marzo de 2006, de forma inmediata convoca a una serie de expertos de la más amplia representación, en que incluye también a representantes de la sociedad civil a través de procesos de audiencias, con el fin de formar una comisión que entregue un diagnóstico y elabore una propuesta que permita realizar cambios profundos en el sistema de pensiones, con este mandato, se crea el Consejo Asesor Presidencial, conocido como Comisión Marcel¹⁶.

Esta amplia participación brindó a esta iniciativa, una reconocida legitimidad en todo su proceso, y que posteriormente se traduce una política pública, que incorpora cambios en importantes ámbitos del sistema de pensiones y que se transformó en uno de los principales logros de su Gobierno.

Los tres principales puntos por los cuales la Comisión argumentó era necesaria la reforma previsional se centraron en tres áreas: déficit fiscal, cobertura y monto.

4.1 Déficit Fiscal¹⁷

La transición del sistema público al privado, instaurado por la Reforma de 1980, estaba considerada para ser desarrollado en un plazo considerable, ya que ambos sistemas (ex cajas y capitalización individual) coexistirían hasta el traspaso definitivo de los actuales activos del sistema de reparto, a condición de pensionado, situación estimada al año 2025 y hasta el 2050 considerando el pago de sus pensiones.

El proceso de transición comprendía una serie de compromisos que el Estado debía asumir, tanto de carácter transitorio, derivados del funcionamiento del sistema de reparto mientras estuviera vigente (déficit operacional, Bonos de reconocimientos¹⁸), como otras de carácter permanente asociados a la administración del sistema de capitalización individual, como el pago de pensiones

¹⁶ Conocida por el nombre del economista Mario Marcel, presidente del consejo asesor

¹⁷ Desarrollo basado en documento diagnóstico consejo asesor para la Reforma Previsional

¹⁸ El Bono de Reconocimiento es un instrumento en dinero entregado por el Estado a los trabajadores que se incorporaron al Nuevo Sistema de Pensiones, de acuerdo a los períodos de cotizaciones que registren en el antiguo régimen previsional. El Bono de Reconocimiento se ingresa a la Cuenta de Capitalización Individual cuando el afiliado se pensione por vejez, por invalidez o cuando fallezca.

con garantía estatal, el sistema de las Fuerzas Armadas y el financiamiento de prestaciones asistenciales (PASIS) de personas de escasos recursos y que no contaban con algún sistema previsional.

En promedio para el período 1981 – 2004, los compromisos fiscales con el sistema civil de pensiones equivalía a 4,3% del PIB, superando al 1,8% del PIB que éstos representaron en 1980.

Al mismo tiempo, se observa que el déficit del régimen civil de pensiones participa del déficit total del sistema en un 75%, y que el resto aparece explicado por el déficit generado por el sistema de pensiones de las FFAA y Carabineros, el que promedió anualmente un 1,4% del PIB.(ver cuadro 3).

Cuadro 3
Compromisos fiscales con el sistema de pensiones 1981 -2004

Compromisos	Naturaleza	Temporalidad	% PIB (Promedio 1981 – 2004)
Déficit Operacional	Administración y pago de pensiones a pasivos del régimen público civil de pensiones.	Transitorio	3,3
Bonos de Reconocimiento	Administración, cálculo y pago de las contribuciones realizadas en el régimen de reparto a pensionados trasladados al sistema de AFP	Transitorio	0,6
Pensiones Asistenciales	Pago de pensiones no contributivas a quienes no están cubiertos por los regímenes contributivos y que carecen de recursos	Permanente	0,4
Pensiones Mínimas	Pago de pensión mínima a quienes registren 20 años de cotizaciones e insuficiencia de fondos para financiarla	Permanente	0,02
Déficit Pensiones FFAA y Carabineros	Administración y pago de pensiones a los pasivos del sistema	Permanente	1,4
Déficit Total			5,7

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Así, no obstante y pese a que la reforma previsional de 1980 pretendía limitar la participación del Estado a funciones de regulador, fiscalizador, supervisor y garante del sistema de AFP, la transición previsional ha perpetuado su alta participación por la variedad de compromisos fiscales que ha debido asumir ¹⁹

¹⁹ Afiliados que registren 20 o más años de cotizaciones en algún régimen previsional.

En 1980, el sistema de público de reparto pagaba más de 1 millón de pensiones y tenía 1,7 millones de contribuyentes, lo que generaba un déficit de 1,8% del PIB (Marcel y Arenas de Mesa 1992).

Con la puesta en marcha del sistema de capitalización individual, cerca de 1,2 millones de contribuyentes se traspasaron en los primeros años, y el déficit operacional alcanzó un máximo de 4,7% del PIB en 1984. A partir de dicho año, se observa una tendencia a su reducción hasta alcanzar un 2,5% del PIB en 2004.

Por otra parte, el gasto por concepto de Bono de Reconocimiento ha tenido una tendencia en aumento, ya que desde un 0,1 % del PIB de 1982 aumentó a un 1,3 % del PIB en el 2004, fecha en la que aún quedaban 1 millón doscientos mil bonos de reconocimiento activos, lo que representaban el 80% del total de bonos emitidos al 2004 (Arenas de Mesa y Gana 2005).

Respecto a los gastos de carácter permanente, el asociado a las PASIS experimentó un crecimiento continuo que alcanzó a 162,7% entre 1990 y 2004, explicado tanto en el número de beneficiarios, como en el alza paulatino del monto durante ese periodo, representando al 2004 un 4.9% del gasto público.

En cuanto a la garantía estatal, en este sistema el Estado garantiza pensiones mínimas a los afiliados de AFP, cuando los fondos acumulados no permitan financiarla, valor mínimo que se reajusta periódicamente, por lo que el aumento real entre 1990 y 2004 fue del 51%.

El gasto por este concepto fue permanentemente en crecimiento, es así que entre 1989 y 2004 pasó de un 0.01 % a un 0,07 % del PIB.

De acuerdo a estos antecedentes señalados en el informe diagnóstico para el consejo asesor para la Reforma, durante el periodo 1981 a 2004 la Reforma de 1980 creó un déficit, que en promedio, duplicó el flujo de ahorro privado, generado a través del fondo de pensiones, produciendo un resultado negativo respecto al PIB de un 1,8% en promedio, déficit que se agudizaría los próximos 5 años (2005-2010), de acuerdo a las proyecciones.

4.2 Cobertura del sistema de pensiones

A partir de la Reforma del año 1980, en Chile existió un pilar de prevención de la pobreza, de financiamiento público, que incorporaba dos beneficios, las Pensiones Asistenciales (PASIS) y las pensiones con garantía estatal (PMGE).

Hasta antes de la entrada en vigencia de la Reforma de 2008, las PASIS eran pensiones no contributivas dirigida a personas carentes de recursos, y que no estaban cubiertas por algún régimen de previsional, entregando pensiones de discapacidad mental, invalidez o vejez, según el caso.

La cobertura de las PASIS, estaba asociada a un monto específico de asignación de recursos, por tanto, eran acotados ya que dependían de la disposición de éstos; por otra parte, las pensiones mínimas garantizadas se dirigían a imponentes de AFP que debían cumplir con requisitos de cotizaciones mínimas para ser beneficiario, ambos PASIS y PMGE implicaban con un fuerte gasto fiscal, sin embargo, dejaban sin protección a un número importantes de personas, por un lado principalmente a independientes o mujeres con ingreso mínimos, pero sin calificación para pensiones asistenciales y por el otro, por restricción de años de cotizaciones, en el caso de los pensionados de AFP.

4.3 Monto de las pensiones²⁰

A medida que la reforma de 1980 avanzaba, ésta comenzó a evidenciar las falencias que no permitirían que las personas logaran tener fondos suficientes para financiar pensiones que les permitiera mantener un estándar similar a la vida activa o simplemente pensiones dignas.

Lo anterior y a modo de diagnóstico se debió principalmente a cuatro factores:

- Baja densidad de los aportes al sistema de ahorro obligatorio, generando bajos niveles de ahorro, insuficientes para la vejez
- El pilar de prevención de la pobreza ofrecía acceso limitado a las personas que estaban al margen o baja participación del mercado laboral
- Los niveles de ahorro voluntario eran insuficientes, especialmente entre los trabajadores de ingresos medios o bajos, para quienes el sistema de exenciones tributarias no representaba incentivo suficiente.
- Existe importantes distinciones de género, producto principalmente de las diferencias en la participación e inserción en el mercado laboral, así como también en el diseño y calculo de las pensiones en este sistema.

²⁰ Desarrollo basado en documento diagnóstico consejo asesor para la Reforma Previsional

El sistema de capitalización individual había sido diseñado con supuestos como, tasas de densidad de cotizaciones del 80% o superiores, sin embargo, las tasas efectivas de cotización fueron considerablemente más bajas, especialmente en las mujeres y trabajadores de baja escolaridad ²¹.

Datos aportados en base a la encuesta de protección social del 2004 ²², señalan que la tasa de cobertura previsional era del 60% (cotizantes / fuerza laboral), y que la densidad promedio de cotización de los afiliados era cercana al 52% y sólo el 30% de los afiliados tenían una densidad de cotizaciones igual o superior al 80%.

El estudio también demuestra que comparativamente, los hombres presentaban una densidad de cotización 16 % mayor al de las mujeres afiliadas, y los trabajadores con educación superior una densidad cuyo porcentaje era mayor entre 9 y 12 puntos porcentuales respecto de los afiliados con educación secundaria y primaria respectivamente.

Las bajas densidades en las cotizaciones o “lagunas previsionales” daban cuenta de una realidad que se alejaba de los supuestos que la Reforma de 1980 tenía, por el contrario y lejos de existir condiciones ideales en el mercado laboral, las personas presentan eventos de desempleo, cambios de ocupación y empleos informales que afectan la continuidad en las cotizaciones, situación que incide aún más en el caso de la mujer, quienes presentan mayor número de entradas y salida al mercado laboral, que se combina con actividades no remuneradas en el hogar, trabajos informales y bajas remuneraciones.

En este escenario, las pensiones resultantes en el sistema de capitalización individual son muy inferiores a las que se pretendía y que se relacionaban directamente con densidades de cotizaciones por bajo lo esperado.

El informe del consejo asesor recoge este diagnóstico y realiza propuestas que servirían de base para la Reforma Previsional, la cual concita acuerdos transversales para su aprobación, y que se concreta a través de la ley 20.255.

²¹ Larrañaga -Contreras Las nuevas políticas de protección social en Chile.

²² La encuesta de protección social (EPS) es una encuesta longitudinal de tipo panel, que indaga en las materias relativas a la protección social en Chile, sirviendo como elemento para el diagnóstico, desarrollo y evaluación de políticas públicas en este ámbito. Hasta el momento, se han realizado cuatro aplicaciones de la Encuesta de Protección Social, en los años 2002, 2004, 2006 y 2009, y el levantamiento de la quinta encuesta, fue adjudicada al observatorio social de la Universidad Alberto Hurtado en 2012.

5.- Reforma Previsional, implementación sistema solidario de pensiones, desarrollo y ajustes en el proceso.

Tal como se ha señalado, luego de instalarse la discusión respecto a la necesidad de realizar cambios sustantivos y estructurales del sistema de pensiones Chileno, por mandato de la presidenta Michelle Bachelet en el año 2006 se constituye una comisión compuesto por integrantes del más amplio espectro político y disciplinas (Comisión Marcel), quienes hacen entrega de un informe que contiene un diagnóstico y propuestas que sirvieron de base para la promulgación de la ley 20.255, en julio de 2008.(ver anexo2 hitos de la reforma previsional)

A continuación se realiza una breve descripción de la reforma previsional, para luego profundizar en pilar solidario, objeto del presente estudio.

5.1 Breve descripción Reforma Previsional

La implementación de la reforma previsional, incorpora como política pública elementos de los principios fundamentales de la Seguridad social, rescatando aquellos que fueron motivo de amplia discusión en diversos autores y organizaciones internacionales.

La estructura que sustenta la Reforma, se resumen en sus diez principios, los cuales se detallan a continuación.²³

1 Derecho a la Protección Social: seguridad y certeza

A través de esta Reforma “todos los chilenos y chilenas nacerán con previsión” lo que entrega certeza y una seguridad mínima a todas las personas, para que vivan tranquilas y sin miedo a ser pobres durante su vejez.

2 Legitimidad y participación ciudadana

En esta Reforma existió participación ciudadana ya que la ley que aprobó el Congreso Nacional surgió de una propuesta del Gobierno basada en las sugerencias de una comisión de expertos (Comisión Marcel) que incluía a todas las corrientes de pensamiento del país, que recibió los aportes de representantes de distintas agrupaciones sociales y, posteriormente, el Ejecutivo llegó a

²³ Manual informativo Reforma Previsional

un acuerdo con los parlamentarios de todos los partidos para mejorar el proyecto de ley, lo que significó el total respaldo político y técnico a esta iniciativa.

3 Solidaridad: creación del Sistema de Pensiones Solidarias

Esta Reforma introduce el principio de solidaridad al sistema de pensiones, a través de la creación de un Sistema Solidario.

4 Igualdad y equidad

Esta Reforma reconoce a todas las personas como individuos valiosos que, aunque no hayan cotizado en el sistema previsional, han aportado con su trabajo a Chile, otorgándoles el derecho a tener una pensión durante su vejez.

También constituye un avance en la equidad de género, en la promoción del empleo decente, en incentivar el ahorro y la empleabilidad de los jóvenes y permitir una mayor competencia entre las AFP, lo que implica un mejoramiento en las condiciones de sus afiliados.

5 Prioridad en las políticas públicas sociales

La Reforma Previsional considera la cobertura previsional será cercana al cien por ciento. Todos tendrán derecho a un mínimo social garantizado.

6 Responsabilidad previsional y social

Esta Reforma reconoce la importancia de la cotización individual a través del aporte previsional solidario que premia el esfuerzo de ahorro de las personas para tener una mejor pensión. Asimismo, incentiva a aquellas que aportan para sus ingresos futuros más allá de lo que exige la ley, generando una cultura de responsabilidad previsional.

7 Eficiencia, transparencia y competencia

Se incorporan mecanismos más eficientes para bajar los costos de administración del sistema y generar mayor competencia entre los actores de la industria, a fin de que se gestionen los fondos previsionales a un costo menor para los trabajadores.

Se establecen medidas para que los beneficios del sistema, los requisitos necesarios para obtenerlos y los mecanismos financieros e institucionales en que éstos se apoyen, sean plenamente conocidos por los trabajadores afiliados permitiendo proyectar las condiciones que éste entregará para enfrentar los riesgos de la vejez, invalidez o la sobrevivencia.

8 Sostenibilidad: responsabilidad fiscal

Junto con lo anterior, se enfatiza la disciplina y transparencia fiscal, financiando los nuevos beneficios previsionales de un modo responsable y sostenible garantizando su solidez financiera y estabilidad en el tiempo.

9 Disminución de la desigualdad y redistribución del ingreso

Se avanza en la disminución de la desigualdad al generar más conciencia y responsabilidad social sobre los riesgos de una vejez desprotegida, garantizando mayor justicia en la retribución de los ahorros de las personas durante su vida activa, reconociendo el aporte que se hace a través del trabajo remunerado y no remunerado y elevando la confianza en las instituciones públicas y privadas que invierten los ahorros y administran los beneficios.

10 Rol público del Estado

Se crea una nueva institucionalidad que redefine el rol público del Estado en el sistema de pensiones.

En efecto, la incorporación del Sistema de Pensiones Solidarias y la administración de sus beneficios impone el desafío de contar con un nuevo marco institucional que exprese con nitidez el rol público del Estado, asegurando una gestión eficiente de los nuevos beneficios y una corrección de las omisiones e inconsistencias del anterior modelo institucional.

De esta forma, para asegurar la coherencia y articulación del sistema institucional se fortalecen y definen, desde una lógica funcional, el rol de diseño de política y conducción del sistema que corresponde al nivel político representado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Por su parte, el rol normativo y regulatorio se unifica en una nueva institución pública: la Superintendencia de Pensiones, entidad que será responsable de la regulación y fiscalización del régimen contributivo general y del nuevo régimen de pensiones solidarias.

A la nueva Superintendencia de Pensiones se le refuerza su capacidad institucional para resguardar el correcto funcionamiento del sistema, incluyendo la facultad para intervenir el sistema de AFP, designando ante eventos riesgosos un “inspector delegado” que resguarde la seguridad de los Fondos de Pensiones.

Por último, en el rol de administración y entrega de beneficios, junto con los operadores privados del sistema (las Administradoras de Fondos de Pensiones), se crea una institución pública denominada Instituto de Previsión Social, que administrará los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias y también gestionará, hasta su extinción, los regímenes previsionales de las antiguas cajas.

Así también, la nueva institucionalidad refuerza las funciones de información y transparencia del sistema e incorpora la participación y educación de los usuarios.

Para tal efecto, se crea una Red territorial de Centros de Atención Previsional Integral que tendrán por misión prestar servicios integrados de información, orientación previsional y atención a todos los usuarios del sistema de pensiones.

Se crea asimismo, una Comisión de Usuarios en la que estarán representados todos los actores, cuya misión será evaluar y monitorear el desarrollo del sistema y la implantación de la Reforma.

Por otro lado, se crea un Fondo para la Educación Previsional destinado a financiar proyectos e iniciativas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones.

Por último, se crea un Consejo Consultivo Previsional integrado por expertos, cuya función será asesorar a los Ministros de Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, en las materias relativas a las modificaciones legales de los parámetros del sistema solidario y las modificaciones al reglamento para el otorgamiento de los beneficios de dicho sistema.

Las principales conclusiones de la comisión Marcel, y que dan cuenta de la necesidad de realizar cambios profundos en el sistema de pensiones se resumen en los siguientes puntos:

Cobertura

- En promedio, por cada 10 años trabajados sólo se registran cotizaciones en algo más de 5 años.
- Las mujeres registran en promedio densidades de cotización menores a los hombres: 43,8% versus 59,8% de sus vidas laborales.

Nivel de Beneficios:

- Las estimaciones indicaban que más de un 50% de los pensionados, obtendría un beneficio equivalente al 40% o inferior a sus últimas rentas.
- Un 65% de las mujeres y un 33% de los hombres tendría tasas de reemplazo de 40% o inferiores.

Efectos Fiscales:

Las proyecciones, sin reforma previsional, indicaban que uno de cada dos asegurados requeriría algún tipo de financiamiento público.

Conocimiento sobre el sistema previsional

- El diagnóstico en esta materia es rotundo: los estudios y encuestas indican que existe un profundo desconocimiento en la población sobre el sistema de pensiones.
- En la Encuesta de Protección Social 2006 a los entrevistados se les preguntó si conocen que porcentaje de su ingreso imponible le descuentan o descontarían mensualmente para el sistema de pensiones:

-Un 31.5% dice conocer el porcentaje de cotización mensual. Cuando se les pide que indiquen cuál es ese valor, un 56% de ellos contesta incorrectamente.

-Finalmente un 13.8% de los entrevistados realmente conoce el porcentaje de contribución para el sistema de pensiones.

-Cuando se pregunta a los entrevistados si saben cómo se calculan las pensiones en el sistema de AFP, un 82,1% dice no saber, un 8,8% cree que calculan en base al salario de los últimos años y solo un 9,1% contesta correctamente indicando que se calculan de acuerdo al saldo en la cuenta individual, la edad de retiro, y otros elementos.

La Reforma Previsional recoge este diagnóstico y lo estructura sobre la base de tres pilares, el contributivo, el voluntario y el solidario, en cada uno de cuales incorpora medidas que permitan avanzar en un sistema más integral, coordinado, a fin de asegurar la protección social de los ciudadanos.

5.2 Sistema solidario de Pensiones

5.2.1 Situación antes de la Reforma²⁴

Como se ha señalado, el sistema de pensiones vigentes, previo a la Reforma previsional, era un sistema basado en la capitalización individual en su pilar contributivo obligatorio, contemplaba además un pilar voluntario y uno solidario o redistributivo, pilares que fueron modificados y reforzados el 2008, introduciendo mayor coordinación e integración entre ellos.

El pilar redistributivo del sistema hasta antes de la Reforma lo integraban dos componentes de carácter vitalicio: Las Pensiones Asistenciales (PASIS) y la Pensión Mínima con Garantía Estatal (PMGE)²⁵. Ambos componentes entregaban pensiones de vejez e invalidez; PMGE entregaba beneficios de sobrevivencia y la PASIS de deficiencia mental.

Los valores de la PASIS y de la PMGE a junio de 2008 se detallan en la siguiente tabla

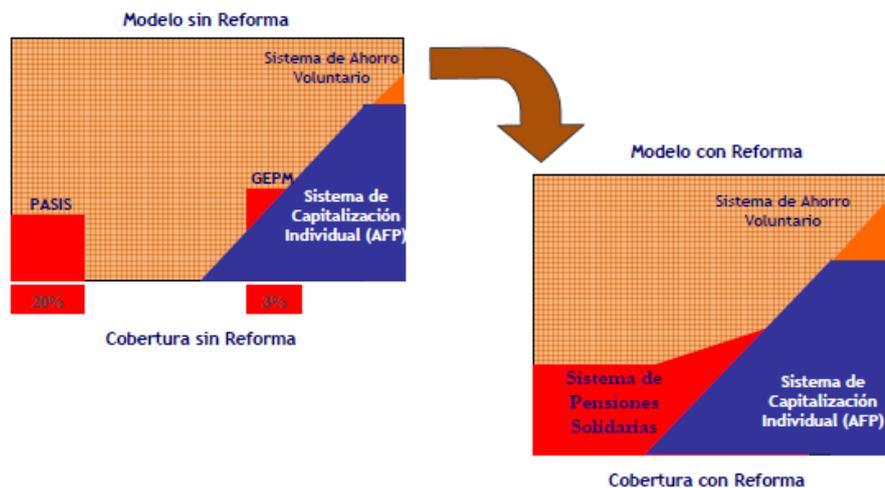
Valores PASIS y PMGE a junio de 2008

	PASIS	PMGE
Menores de 70 años	\$48.000	\$96.391
Entre 71 y 75 años	\$51.170	\$105.396
Mayores 75 años	\$ 55.949	\$112.454

²⁴ Basado en documento de trabajo N° 46, Elementos solidarios del sistema de pensiones, Superintendencia de pensiones

²⁵ Las pensiones Asistenciales se entregaba a personas sin derecho a pensión en algún sistema previsional, para ello existía restricción presupuestaria que no garantizaba acceso a todos los que la requerían, pese a cumplir con requisitos; y la Pensión Mínima Garantizada (PMGE), era de un monto fijo y para acceder a ella había que cotizar por 20 años en el sistema contributivo, disponiendo de un piso en el monto de las pensiones de AFP.

Ambos componentes se caracterizaban por la baja cobertura, y en el caso de las PASIS se agregaba el bajo monto de los beneficios, la Reforma toma estos elementos y a partir de julio de 2008, en el caso de las PASIS son reemplazadas por pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez, según el caso (excluyendo PASIS por deficiencia mental, a menores de 18 años, la cual se mantuvo como programa fuera del pilar solidario) y PMGE se mantendría en forma transitoria, coexistiendo de acuerdo a opción más conveniente elegida por la persona, hasta su término definitivo como opción, de acuerdo a lo señalado por la ley.²⁶



Fuente: Alberto Arenas de Mesa

El tránsito de éstos al actual sistema solidario de pensiones es parte de la implementación de este pilar y que se desarrolla durante el presente capítulo.

²⁶ Las personas que al 1 de julio de 2008 perciban la PMG de vejez continuaron percibiendo dicha pensión garantizada, Sin embargo, podrán optar por esta pensión o, de tener acceso, por la que les otorgue el Sistema de Pensiones Solidarias. Adicionalmente, las personas que al 1 de julio de 2008 tenían cincuenta años de edad o más y se encuentren afiliadas al sistema de capitalización individual, podrán acceder a las PMG de vejez, la que deberá solicitar dentro de los 15 años contados desde el año 2008. Sin embargo, en cualquier época podrán optar por el Sistema de Pensiones Solidarias. Dicha opción podrá ejercerse por una sola vez.

5.2.2 Componentes pilar solidario de pensiones

El sistema solidario de pensiones, integrada con el sistema contributivo obligatorio, busca proteger a los ciudadanos a través del otorgamiento de beneficios previsionales a quienes, por distintas razones, durante su vida activa no han ahorrado para financiar o habiéndolo hecho, obtienen una baja pensión, garantizando el acceso a todas las personas que se encuentren en el 60% de la población más pobre (en régimen). La implementación es de manera gradual, tanto en los montos, como en la cobertura de los beneficios del pilar (gradualidad de cobertura es el mismo para todos los beneficios del pilar), el cual está conformado por dos componentes; una pensión no contributiva (Pensión básica solidaria de vejez e invalidez) y un complemento a la pensión contributiva (Aporte previsional solidario de vejez e invalidez), los cuales se detallan a continuación.

Pensión básica solidaria de vejez (PBSV) Es “un beneficio monetario mensual, de cargo fiscal, al cual pueden acceder todas las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y que cumplan requisitos establecidos por la ley.

Los requisitos:

-Hombres y mujeres con 65 años o más.

- No tener derecho a percibir pensión en ningún régimen previsional, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia.

- Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, contados desde que el peticionario haya cumplido veinte años de edad; y además, por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de pensión básica solidaria de vejez. En caso de ser carente de recursos, para la acreditación de los veinte años de residencia en Chile, se contabiliza desde el nacimiento del beneficiario.

- Tener un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población de Chile, de acuerdo al esquema de gradualidad.

La gradualidad tanto de monto como de cobertura, se grafican en el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Gradualidad cobertura y monto PBSV

Periodo entrada en vigencia	Cobertura	Acreditación	Monto
Julio 2008	40%	11.734 puntos FPS	\$60.000
Julio 2009	45%	12.185 puntos FPS	\$75.000
Septiembre 2009	50%	12.666 puntos FPS	\$75.000
Julio 2010	55%	1.100 puntos PFP	\$75.840 ²⁷
Julio 2011	60% ²⁸	1.206 puntos PFP	\$78.540
Julio 2012	60%	1.206 puntos PFP	\$80.528
Julio 2013	60%	1.206 puntos PFP	\$82.058

Pensión básica solidaria de invalidez (PBSI) Es “un beneficio monetario mensual, de cargo fiscal, al cual pueden acceder todas las personas calificadas como inválidas, que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y que cumplan requisitos establecidos por la ley”.

Los requisitos:

- Hombres y mujeres entre 18 y 65 años de edad.
- No tener derecho a pensión en algún régimen previsional ya sea como titular de la pensión o en calidad de beneficiario de pensión de sobrevivencia.
- Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, contados desde que el peticionario haya cumplido veinte años de edad y además por un lapso no inferior a 5 años en los 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la PBS de Invalidez
- Ser evaluado por las Comisiones Médicas del D.L. 3.500 de 1980 para efectos de ser declarado inválido. El requisito se cumple cuando el dictamen de invalidez emitido por la Comisión Médica señala un menoscabo de 50% o más en su capacidad de trabajo.

²⁷ Fecha desde la cual, anualmente se reajusta según IPC.

²⁸ Cobertura llega a régimen del 60 %

- Tener un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población de Chile, de acuerdo al esquema de gradualidad .

Cabe hacer presente que el monto de la pensión básica solidaria invalidez tiene el mismo valor que la pensión básica solidaria de vejez, es decir, \$82.058, actualizado a julio de 2013.

Aporte solidario de vejez (APSV) Es un “aporte monetario mensual, de cargo fiscal, que incrementa las pensiones autofinanciadas inferiores a \$266.731²⁹, a través de un complemento solidario que aumenta el monto de la pensión final”.

Los requisitos:

- Hombres y mujeres con 65 años o más.

- Acreditar residencia en territorio chileno por un lapso de 20 años desde que el beneficiario tiene 20 años, y tener como mínimo 4 años de residencia en los últimos 5 años.

En el caso de chilenos que carezcan de recursos se considerarán los 20 años desde la fecha de nacimiento. Se acreditará con cotizaciones en algún sistema previsional chileno.

-No ser imponente de Dipreca o Capredena ni percibir pensiones en dichos regímenes, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia.

- Deben tener una o más pensiones que no superen el valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS)

-Tener un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población de Chile, de acuerdo al esquema de gradualidad.

El Aporte Previsional Solidario es calculado a través de una fórmula, cuya lógica es inversamente proporcional al monto de la pensión base, es decir, a menor monto en la pensión base, más alto es el aporte, cuya referencia y límite es la pensión máxima con aporte solidario (PMAS).

²⁹ Monto vigente desde julio de 2013

La fórmula es la siguiente³⁰:

$$APS = \left[\begin{array}{ll} PBS + \left[1 - \frac{PBS}{PMAS} \right] * PB - \sum \text{pensiones percibidas}, & \text{si } PB < PBS \\ PBS - \frac{PBS}{PMAS} * PB, & \text{si } PB \geq PBS, \text{ si la pensión se recibe en} \\ & \text{retiro programado este monto se debe} \\ & \text{corregir por un factor} \end{array} \right]$$

La gradualidad tanto de cobertura como de monto se grafica en el siguiente cuadro.

Cuadro 5
Gradualidad cobertura y monto APSV

Período de entrada en vigencia	PMAS de Vejez (a las pensiones inferiores a la PMAS)	Cobertura
1 de Julio 2008	\$ 70.000	40%
1° de Julio 2009	\$ 120.000	45%
1 de septiembre 2009	\$ 150.000	50%
1° de Julio 2010	\$ 200.000	55%
1° de Julio 2011	\$ 255.000	60%
1° de Julio 2012	\$ 261.758	60%
1° de Julio 2013	\$ 266.731	60%

30

PBS: Pensión Básica Solidaria

PMAS: Pensión Máxima con Aporte Solidario

PAFE: Pensión Autofinanciada de Referencia. Se calcula como una renta vitalicia inmediata, sin condiciones especiales de cobertura, utilizando la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez o invalidez, según corresponda, de los últimos seis meses.

Pensión Base (PB): Es aquella que resulta de sumar la PAFE del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo de acuerdo al DL N°3.500, de 1980, más las pensiones que perciba de los regímenes administrados por el IPS, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia y las pensiones de sobrevivencia de la Ley N°16.744.

En el caso en que la PB es mayor o igual que la PBS y la persona opta por un retiro programado, el monto del APS se modifica de acuerdo a un factor actuarialmente justo. En este tramo, la ley ofrece la opción de contratar una Renta Vitalicia inmediata o un Retiro programado ajustado por un factor actuarialmente justo tal que la pensión nunca sea inferior al monto de la PBS.

Aporte solidario de invalidez (APSI) Es un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, para todas aquellas personas que han sido calificadas como inválidas, que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, financien una jubilación inferior al monto de una Pensión básica solidaria y cumplan con los requisitos establecidos por la ley.

Los requisitos

-Que la suma de las pensiones que perciba el (la) solicitante sea inferior al monto de la Pensión Básica Solidaria. (\$82.058, a julio de 2013)

-Tener una pensión de invalidez total o parcial, definitiva o transitoria del D.L.3.500, de 1980, o en cualquier régimen previsional del IPS o en caso de no ser afiliado a ningún régimen previsional, que tengan una pensión de sobrevivencia.

-Tener entre 18 años de edad y menos de 65 años.

-No ser imponente de DIPRECA o CAPREDENA ni percibir pensiones en dichos regímenes, ya sea como titular o beneficiario(a) de pensión de sobrevivencia.

-Tener un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población de Chile, de acuerdo al esquema de gradualidad.

-Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a 5 años en los 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la PBS de invalidez. Se le deberán computar como años de residencia en el país los años en que hubiese permanecido en el extranjero en la calidad exiliado, a que se refiere la letra a) del artículo 2° de la ley N° 18.994 o por motivo del cumplimiento de misiones diplomáticas, representaciones consulares y demás funciones oficiales de Chile. Esta última situación es aplicable sólo para los chilenos. En el futuro, respecto de las personas que hayan percibido el APSI durante un lapso de 20 años o más, sea en forma continua o discontinua, se entenderá cumplido el requisito de residencia.

5.3 Ajustes en el proceso

Desde promulgación de la ley 20.255, la Reforma ha tenido algunos ajustes en el proceso, los cuales son interesantes de analizar y que se detallan a continuación.

5.3.1 Adelanto gradualidad Montos y cobertura

Tal como se ha señalado, la ley estableció que la implementación de la reforma se realizaría de manera gradual desde su puesta en marcha en julio de 2008, hasta el año 2012, fecha en que entraría plenamente en régimen, sin embargo, durante el periodo de transición hubo ajustes, acortando este proceso.

El adelanto de este proceso implicó grandes esfuerzos de comunicación hacia la ciudadanía, acciones de capacitación y otras iniciativas tendientes a la “búsqueda” de los beneficiarios, incluyendo un fuerte trabajo territorial y presencia en los puntos de pago, en donde se podía identificar a los posibles beneficiarios, tomando las solicitudes correspondientes.

5.3.2 Instrumento de focalización

Uno de los requisitos de acceso al sistema de pensiones solidarias es el de focalización (60 % de la población más pobre del país), al respecto la ley señaló que el instrumento que se utilizaría los dos primeros años (julio 2008 a junio 2010) sería el puntaje de la ficha de protección social, el cual mientras se utilizó también incorporó gradualidad en sus puntajes, de acuerdo a la cobertura estipulada en dichos periodos.

La ley también señala que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social debía dictar un reglamento suscrito por el Ministerio de Hacienda, que estableciera un instrumento de focalización que identifique a las personas que integran un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre (ingreso per cápita del grupo familiar), es así que a través del DS N° 14, del 18 de mayo 2010. Agrega Título V, a D.S N° 23 que establece el Instrumento Técnico de Focalización (ITF) señalado en el art 32, de la ley N 20.255, cuya fórmula matemática de cálculo que establece el puntaje, es fijada por la Subsecretaria de previsión social.

La unidad de análisis para el cálculo del puntaje de focalización previsional es el “grupo familiar” cuya definición se estableció en la ley N° 20.255. Éste puede estar conformado por el eventual beneficiario; su cónyuge; sus hijos menores de 18 años de edad, y los mayores de 18 pero menores de veinticuatro años que encuentren estudiando.

La ley permite que el eventual beneficiario solicite que sean considerados en su grupo familiar (unidad de análisis), cuando compartan con él el presupuesto familiar, la madre o el padre de sus hijos, cuando éste no tiene la calidad de cónyuge; sus hijos inválidos, mayores de dieciocho años y menores de sesenta y cinco; y sus padres mayores de sesenta y cinco años.

Para mejor comprensión, a continuación se presenta cuadro comparativo entre la fichas de protección social y el instrumento de focalización previsional.

Cuadro 6
Instrumento de focalización previsional v/s ficha de protección social

Instrumento Técnico Focalización	Puntaje Ficha de Protección Social
Utiliza como fuente de Información la Ficha de Protección Social. Datos provenientes de registros administrativos de pensiones y de ingresos. Información proveniente del Servicio de Impuestos Internos y de otros organismos públicos.	Utiliza como fuente de Información la Ficha de Protección Social. Datos provenientes de registros administrativos de pensiones .
Utiliza como unidad de análisis al grupo familiar definido en el artículo 4 de la ley N°20.255 que corresponde a: el eventual beneficiario; su cónyuge; sus hijos menores de 18 años de edad, y los hijos mayores de 18 pero menores de veinticuatro años, que sean estudiantes.	Utiliza como unidad de análisis al hogar, definido como aquellas personas que viven juntas y tienen intención de seguir haciéndolo, tengan o no vínculo de parentesco, y que compartan un presupuesto común.
Verifica y conmuta los ingresos del grupo familiar con información obtenida de registros administrativos del SII y de otras fuentes de datos disponibles. Sólo cuando no se encuentren datos administrativos se utiliza la información de ingresos auto reportada.	Verifica y conmuta sólo ingresos de pensiones.
Modifica la ponderación del ingreso laboral y de la capacidad de generar ingresos utilizadas por el mecanismo FPS para una adecuada consideración del ingreso per cápita del grupo familiar.	

El instrumento presenta una fórmula de cálculo que arroja el puntaje por el cual permite calificar en la cobertura del 60% y que actualmente es igual o menor a 1.206 puntos (fórmula y detalle ver anexo 3)

5.3.3 Proceso de calificación de las pensiones básicas solidarias

Uno de los grandes desafíos de la puesta en marcha fue enfrentar el proceso de calificación de invalidez, el cual estaba definido en las comisiones médicas regionales (CMR), dependientes de la Superintendencia de pensiones.

En efecto, el organismo, encargado hasta ese momento de evaluar la invalidez de las pensiones de AFP, recibía cerca de 18.000 solicitudes de calificación a los años distribuidos de manera uniforme. Con la puesta en marcha de la reforma, se estimaba que el primer año se recibirían cerca de 48.000 de éstas solicitudes, correspondientes al pilar solidario, incrementando en forma explosiva la demanda y gestión de dicho organismo.

Sumado a lo anterior, el proceso significó un esfuerzo de coordinación y trabajo conjunto entre IPS y CMR, desarrollando procedimientos administrativos para la gestión de dichas solicitudes.

La estructura que se organizó y que hasta ahora se mantiene, es el de la figura de cabeceras de región, en donde sucursales de IPS son las encargadas territoriales (de acuerdo a determinadas jurisdicciones comunales) de administrar la recepción, envío, seguimiento y conclusión del trámite de cada uno de los expedientes, comprendiendo un complejo flujo de acciones, previo a la concesión del beneficio.

6.-Escenario actual y cumplimiento de objetivos

“Que las personas tengan ingresos más seguros en la vejez, para así vivir dignamente”

El principal objetivo de la Reforma Previsional, como se ha señalado, se sustenta sobre la base de un sistema compuesto por tres pilares, el contributivo, el solidario y el voluntario, en cada uno de los cuales se introducen distintas acciones a través de las cuales se pretende cumplir con lo prometido.

Sin duda que centrarse en sólo uno de ellos no logra dar cuenta de los avances de la reforma en toda su expresión e integralidad, son obstante lo anterior y ateniendo al objeto de estudio, a continuación se presentan los principales avances que el sistema de pensiones solidarias ha tenido desde su puesta en marcha en julio de 2008., a través del desarrollo de cuatro temas; cobertura, monto de pensiones, nueva institucionalidad y dimensión de género.

6.1 Cobertura

Como se ha señalado, la Reforma establecía gradualidad en la cobertura, partiendo del 40% hasta llegar al 60% de la población, situación en régimen que se concreta julio de 2011.

Periodo	Cobertura	Acreditación
01-07-2008 al 30-06-2009	40%	11.734 puntos FPS
01-07-2009 al 31-08-2009	45%	12.185 puntos FPS
01-09-2009 al 30-06-2010	50%	12.666 puntos FPS
01-07-2010 al 30-06-2011	55%	1.100 puntos PFP
A partir del 01-07-2011	60%	1.206 puntos PFP

Desde julio de 2008 a diciembre de 2012, se recibieron 1.176.980 solicitudes del sistema de pensiones solidarias (PBS y APS)³¹, concentrando la mayor demanda en la región metropolitana (420.144), del Bio Bio (162.770), de Valparaíso (142.273) y del Maule (83.832).

³¹ Estadística Instituto de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y previsión social.

De las solicitudes recibidas, 976.017 se tradujeron en beneficios concedidos, lo que representa un 82,9 %. De estas cifras, 312.508 corresponden a pensiones básicas solidarias, y 663.509 a aporte solidario³², de acuerdo al siguiente detalle (ver cuadro 7)

Cuadro 7

Número de Solicitudes por tipo de Beneficio, Género, Regional y Nacional 1 Julio 2008 al 31 diciembre 2012

Nombre Region	PBSV	PBSI	APSV	APSI	Femenino	Masculino	IPS	AFP	Cía. Seguros	Municipio	R.Civil	Total
ARICA Y PARINACOTA	3098	792	8363	380	7722	4911	8282	1367	204	2780		12633
TARAPACA	2745	1295	7469	747	7856	4400	7363	1037	295	3561		12256
ANTOFAGASTA	5330	1695	13360	693	14177	6901	15198	1629	258	3993		21078
ATACAMA	3513	1253	9567	495	9268	5560	9370	1441	244	3773		14828
COQUIMBO	9685	2728	28874	1417	26346	16358	33976	3124	335	5267	2	42704
VALPARAISO	27183	8309	77121	4295	74678	42230	79118	13904	2194	21692		116908
L. G. B. OHIGGINS	12290	4020	36901	2475	33038	22648	34710	3665	747	16564		55686
MAULE	17161	5367	44863	2667	41104	28954	47556	5206	826	16469	1	70058
BIO-BIO	28997	13465	81487	5771	79369	50351	83591	10728	2069	33332		129720
LA ARAUCANIA	16913	5736	34278	2228	35921	23234	44602	4937	961	8655		59155
LOS RIOS	6527	3275	15959	1652	16988	10425	20313	3208	569	3321	2	27413
LOS LAGOS	12436	4317	26706	2303	27530	18232	31631	5675	1102	7354		45762
AYSÉN	1245	302	2670	221	2411	2027	3648	417	28	345		4438
MAGALLANES Y ANTARTICA	2425	568	6006	315	5875	3439	7915	1113	254	32		9314
METROPOLITANA	86944	22894	232919	11307	230860	123204	231539	35617	9474	77434		354064
Totales	236492	76016	626543	36966	613143	362874	658812	93068	19560	204572	5	976017

Durante el primer año de la puesta en marcha, existió una alta demanda tanto de PBS como de APS, sin embargo, la solicitud de pensión básica solidaria llega a su pick en los primeros seis meses. En efecto, entre julio y diciembre de 2008 se llegaron a cursar 122.495 solicitudes, mientras que en el mismo periodo, se cursaron 19.123 solicitudes de Aporte previsional solidario.

Esta tendencia, sin embargo, se ha ido modificando a través del tiempo, a medida que la cobertura se ampliaba y el monto de la PMAS aumentaba, es así que entre enero y diciembre de 2012, se recibieron 52.746 solicitudes de pensiones básicas solidarias, mientras que en el mismo periodo se recibieron 138.480 solicitudes de aporte previsional solidario.

Cabe recordar que la Reforma dispuso el traspaso automático de las ex pensiones asistenciales de vejez e invalidez vigentes a junio de 2008, las cuales se transformaron en pensiones básicas solidarias sin necesidad de mediar solicitud para ello, de acuerdo a lo anterior, el total de pensiones solidarias pagadas corresponde a las que tienen su origen en una PASIS más las concedidas a partir de julio de 2008.

³² Datos estadísticos Instituto de previsión social

Las cifras respecto a este beneficio, nos señalan que en promedio a diciembre de 2012 existieron 610.411 personas que percibieron pensión básica solidaria de vejez e invalidez, cuyo gasto se enmarcó dentro del monto autorizado por la Ley de Presupuestos. (ver cuadro 8)

En promedio se pagaron 404.920 Pensiones Básicas Solidarias de Vejez y 205.491 Pensiones Básicas Solidarias de Invalidez por un monto total anual de MM\$386.013 y MM\$195.906, respectivamente.

Cuadro 8
Pago de pensiones solidarias a diciembre de 2012

Mes	Vejez (a)		Invalidez (b)		Total (a) + (b)	
	Nº	Monto M\$	Nº	Monto M\$	Nº	Monto M\$
enero	405.147	31.758.328	212.206	16.641.046	617.353	48.399.374
febrero	405.788	31.807.287	211.466	16.582.669	617.254	48.389.956
marzo	405.724	31.802.227	211.963	16.621.656	617.687	48.423.883
abril	405.278	31.767.227	210.823	16.532.106	616.101	48.299.333
mayo	405.114	31.754.392	211.516	16.586.336	616.630	48.340.728
junio	405.447	31.780.616	211.501	16.585.201	616.948	48.365.817
julio	405.999	32.763.035	211.164	17.047.388	617.163	49.810.423
agosto	403.875	32.496.708	198.436	15.973.185	602.311	48.469.893
septiembre	403.145	32.436.767	198.375	15.967.545	601.520	48.404.312
octubre	403.811	32.492.361	197.345	15.885.567	601.156	48.377.928
noviembre	403.588	32.478.341	196.248	15.799.327	599.836	48.277.668
diciembre	406.122	32.676.576	194.854	15.684.339	600.976	48.360.915
Nº Promedio	404.920		205.491		610.411	
Monto Anual		386.013.865		195.906.365		581.920.230

Fuente División Beneficios IPS

Respecto al aporte previsional solidario, el gasto dentro de este ítem se enmarcó dentro del monto autorizado por la ley de presupuestos, incluyendo el gasto de afiliados a una AFP, Compañías de Seguros y Mutuales. Se cancelaron en promedio 483.056 aportes solidarios de vejez y 33.847 Aportes solidarios de invalidez, por un monto anual de MM\$265.326 y MM 30.888 respectivamente. Cabe señalar que del total de APS pagadas, el 44 % correspondió a pensiones cuyo origen corresponde a AFP, compañía de seguro o mutualidades afiliados a una AFP. (ver cuadro 9)

Cuadro 9
Pago Aporte Previsional Solidario Externas

(**)Pago de Aporte Previsional Solidario Externas						
Mes	Vejez (a)		Invalidez (b)		Subtotal (a) + (b)	
	Nº	Monto M\$	Nº	Monto M\$	Nº	Monto M\$
enero	158.821	8.619.417	24.973	1.902.904	183.794	10.522.321
febrero	171.927	9.225.120	26.446	2.014.204	198.373	11.239.324
marzo	181.869	9.672.370	27.029	2.059.226	208.898	11.731.596
abril	188.194	10.022.134	27.963	2.129.197	216.157	12.151.331
mayo	192.557	10.264.096	28.566	2.174.212	221.123	12.438.308
junio	197.554	10.486.312	29.348	2.224.440	226.902	12.710.752
julio	195.496	10.782.690	29.451	2.302.917	224.947	13.085.607
agosto	202.672	11.187.678	41.844	3.228.931	244.516	14.416.609
septiembre	208.827	11.502.572	42.268	3.325.461	251.095	14.828.033
octubre	212.034	11.677.868	40.464	3.118.515	252.498	14.796.383
noviembre	219.316	12.084.173	37.555	2.885.131	256.871	14.969.304
diciembre	225.649	12.433.180	39.226	3.015.050	264.875	15.448.230
Nº Promedio.	196.243		32.928		229.171	
Monto Anual		127.957.610		30.380.188		158.337.798

A junio de 2008, existían 481.002 personas que percibían pensión asistencial, en diciembre de 2012, se cancelaron 610.411 pensiones básicas solidarias, con un aumento de aproximadamente 21%.

En el caso de las PMGE, y tal como se ha señalado, ésta aún coexiste con los beneficios del aporte solidario de vejez e invalidez, por tanto, éste en gran medida suma en un gran porcentaje como nuevo beneficio, llegando a diciembre de 2012 a pagarse 516.903 aportes.

Otro de los puntos que afecta la cobertura es el cambio del instrumento de focalización.

Como se ha señalado, a partir de julio de 2010 se comienza a utilizar un nuevo instrumento que se traduce en el puntaje de focalización previsional (PFP), el cual determina la pertenencia o no al 60 % de la población con menos ingresos. (ver con detalle en capítulo Reforma Previsional, implementación sistema solidario de pensiones).

Si bien es cierto que la cobertura del sistema de pensiones solidarias es significativa, el cambio del instrumento que define la cobertura de la población determinó un filtro mayor que tradujo en una mayor número de solicitudes rechazadas e incluso llegando a suspender beneficios ya concedidos por no cumplimiento de requisitos.

Este proceso de revisión se ha intensificado en el último tiempo, y en especial durante el año 2013, en donde se ha enviado cartas informativas a las personas afectadas por esta revisión, en el que se indica motivos generales de la suspensión y acciones que debe realizar para su impugnación, si corresponde. Lo que se ha detectado en forma reiterada es la variable ingresos informada por Servicio de Impuestos Internos, asociadas a giros profesionales y/o comerciales asociados a los postulantes, los cuales aumentan el puntaje quedando fuera de los rangos que dan derecho.

6.2 Aumento en el monto de las pensiones

Tal como ya se ha descrito la reforma, la ley estableció que los montos de los beneficios del sistema solidario de pensiones aumentarían de su inicio, estableciendo cifras definidas que, tal como la cobertura, serían en forma gradual hasta encontrarse en régimen, fecha desde la cual se reajustarían de acuerdo a IPC.

Los montos de las pensiones asistenciales vigentes a junio de 2008 variaban de \$48.000 (menores de 70 años) a \$55.949 (mayores de 75 años). En el inicio (primer año de implementación) las pensiones de vejez e invalidez aumentaron sin distinción de edad a \$60.000, llegando en régimen en el año 2009 a \$ 75.000, vigente hasta junio de 2010, ya en el mes de julio del mismo año comienza a operar el reajuste según IPC, vigentes hasta junio del año siguiente, proceso que se repite anualmente.

Actualmente los montos de las pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez es de \$82.058, cifra que se reajustó en el mes de julio de 2013, cuya vigencia es hasta junio 2014.

Respecto a los montos del aporte previsional solidario de vejez, ha permitido de la PMAS haya aumentado de \$70.000 en julio de 2008 a \$266.571 en julio de 2013, con una importante cobertura desde su implementación. En efecto, en términos reales las pensiones de sistema de reparto, como las de AFP, especialmente las pensiones de monto mínimo, han experimentado un incremento notorio desde el año 2008, al que se agrega iniciativas posteriores, como la eliminación

del cobro del 7% de salud³³, que favorece a las personas que perciben pensiones del sistema solidario, tanto PBS como APS.

Lo anterior ha significado por el hecho de que la pensión cuente con aporte previsional solidario, se incremente aún más el monto, al dejar de aportar al sistema de salud, sea público (Fondo nacional de salud, FONASA) o privado (Instituciones de salud previsional, ISAPRE).

De este modo, la protección brindada por el sistema de pensiones solidarias es mayor en comparación con el antiguo sistema de pensiones no contributivas (PASIS y PMG), tanto por la magnitud de la cobertura (número de beneficiarios), como por aumento del monto de las prestaciones.

6.3 Nueva institucionalidad, rol en la administración y entrega de los beneficios

La Reforma hace hincapié en su carácter integral, dentro de lo cual reconoce la importancia de fortalecer la institucionalidad en sus distintos roles, entre ellos, la de permitir la administración eficiente de los nuevos beneficios, en este contexto se crea el Instituto de Previsión Social, entidad pública que se transforma desde el antiguo Instituto de Normalización Previsional (INP) a el organismo encargado de administrar el pilar solidario, manteniendo sus antiguas responsabilidades respecto de la administración de las antiguas ex cajas de previsión, entre otras.

La elección de este organismo para la administración del pilar, respondió principalmente por ser un organismo público que la ciudadanía reconocía como parte del Estado, con experiencia en administrar sistema de pensiones, ser una institución que ha experimentado diversos cambios de los cuales se había adaptado exitosamente, y una fuerte presencia territorial a lo largo y ancho del país. La implementación de la reforma implicó diversas acciones administrativas, de logística, capacitación, tecnología e infraestructura, involucrando especialmente a las unidades de atención presencial y aquellas de apoyo responsables de la concesión de los beneficios entre otras. Se destacan extensas y permanentes actividades de capacitación hacia los funcionarios (especialmente en los hitos de gradualidad, cada año hasta el 2011), así como también un fuerte trabajo y

³³ A partir de noviembre de 2011, los pensionados beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, ya sean beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria como de Aporte Previsional Solidario no pagan 7% de su cotización de salud y podrán atenderse en la modalidad de libre elección en Fonasa, si están afiliados a ella. Además, en caso de que estos pensionados pertenezcan a una Isapre, esto no significará variación alguna en su calidad de afiliado ni en su contrato de salud.

despliegue territorial hacia la comunidad, en coordinación y liderado por la Subsecretaría de Previsión Social, en conjunto con la Dirección de Presupuestos.

Los canales de atención presenciales de IPS, en su momento llamados CAPRI (Centro de atención Previsional Integral) pasaron a tener un rol fundamental, es ahí donde finalmente esta política pública se hace concreta, es el canal que por excelencia siguen prefiriendo los ciudadanos, el contacto directo como fuente de información y la vía por donde los ciudadanos acceden a los servicios del Estado. Esta certeza es la que se transmitió a los funcionarios, la convicción de una reforma que buscaba la justicia social y en donde ellos eran importantes actores de ese proceso.

El desafío también implicó el desarrollo permanente de aplicaciones tecnológicas que el pilar demandaba tener y actualización en forma permanente, el desarrollo de canales no presenciales, (web, call center) y coordinaciones con otras instituciones como Municipios, Ministerio de Desarrollo Social, Servicio de Impuesto Internos, entre otros.

Diversas acciones de coordinación fueron clave para favorecer el acceso de las personas a las solicitudes de los beneficios, es así que entre otras se destaca los convenios contraídos con Municipios de todo el país y Servicio de Registro Civil, que junto con las AFP y Compañías de Seguro, establecieron una amplia red disponible para ciudadanía.

En esta amplia red de atención, el propio IPS incluyó en forma permanente acciones de difusión territorial a través de las rutas de pago rural³⁴, participación en distintas redes comunales, provinciales y regionales, programas de gobiernos y municipios en terreno, comité de usuarios, entre otros, convirtiéndose además en el canal más utilizado para realizar gestiones relacionados con el pilar solidario, y especialmente en la tramitación de las solicitudes.

Lo anterior se puede graficar en el siguiente cuadro:

³⁴ El IPS, a través de la licitación de pagos presenciales de pensiones y beneficios estatales, mantiene rutas de pago en aquellos lugares más lejanos y principalmente rurales en donde no existe puntos de pago permanente, para ello existe calendario anual en que la institución pagadora va a las localidades a pagar los beneficios.

Cuadro 10

Número de Solicitudes por tipo de Beneficio, Género, Regional y Nacional desde 1 julio 2008 al 31 diciembre 2012

Nombre Region	PBSV	PBSI	APSV	APSI	Femenino	Masculino	IPS	AFP	Cía. Seguros	Municipio	R.Civil	Total
ARICA Y PARINACOTA	3270	1135	9702	511	9058	5560	9506	1691	265	3156		14618
TARAPACA	3033	2229	9360	1026	10254	5394	9218	1309	417	4704		15648
ANTOFAGASTA	6019	2627	16517	960	17931	8192	18638	2259	352	4874		26123
ATACAMA	3874	1720	11330	645	11139	6430	11186	1778	310	4295		17568
COQUIMBO	10620	4526	33867	1727	32224	18516	40083	3936	436	6283	2	50740
VALPARAISO	29545	13798	93144	5786	93042	49231	96233	17447	2980	25612		142273
L. G. B. OHIGGINS	13500	8212	42895	3264	42048	25823	41514	4658	941	20758		67871
MAULE	18401	10588	51215	3628	50797	33035	56048	6259	1081	20443	1	83832
BIO-BIO	31487	29252	94691	7340	104922	57848	101324	13447	2685	45314		162770
LA ARAUCANIA	17875	12742	39566	2805	46211	26777	54548	5875	1321	11244		72988
LOS RIOS	6865	4460	18444	1975	20093	11651	23390	3754	754	3844	2	31744
LOS LAGOS	13090	7592	30448	2975	33299	20806	37504	6597	1381	8623		54105
AYSÉN	1312	629	3106	304	3012	2339	4421	491	39	400		5351
MAGALLANES Y ANTARTICA	2606	818	7365	415	7216	3988	9410	1413	339	42		11204
METROPOLITANA	94118	37341	273783	14902	277912	142232	272165	43442	12645	91892		420144
Totales.	255615	137669	735433	48263	759158	417822	785188	114356	25946	251484	5	1176980
Porcentajes	22%	12%	62%	4%	65%	35%	67%	10%	2%	21%	0%	100%

Sin duda, el proceso de modernización de los servicios públicos iniciado en los años 90 fue el punta pie inicial y que de alguna forma cimienta las bases que permitieron enfrentar el desafío que puso la reforma en términos de un Estado eficiente. De manera retrospectiva y en pocos años se puede apreciar no sólo avances en términos tecnológicos, sino también la incorporación de conceptos de calidad, en este aspecto es importante no sólo hacerlo, sino también hacerlo bien. Hoy se cuenta con modelos de atención de público, mediciones de tiempos de espera, encuestas de satisfacción de usuarios, que dan cuenta de un espacio público de ejercicio de derechos ciudadanos, que por cierto es posible fortalecer, incorporando mayores elementos de participación de los propios funcionarios.

6.4 Dimensión de género

El pilar solidario de pensiones es uno de los principales ejes por el cual la reforma previsional incorpora la equidad de género, especialmente a no considerar tiempo de cotizaciones, y generar aportes en pensiones de monto menor, situaciones que afectan directamente a las mujeres.

En efecto, el sistema de capitalización individual no sólo no tomó en consideración las condiciones que generaban bajos montos en los fondos previsionales de las mujeres, sino que agudizó su deterioro previsional por medio de las formas de cálculo de sus pensiones que las desfavorecían aún más comparativamente a los hombres. Es principalmente el caso de las mujeres que no trabajan remuneradamente en el sector formal (dueñas de casa) y de las mujeres que trabajan remuneradamente en el sector informal y que no están afiliadas a un sistema de pensiones. También es el caso de las mujeres trabajadoras que poseen menores densidades y monto de ahorros previsionales y por, tanto, perciben pensiones inferiores al de los hombres, o quienes primero agotan el saldo acumulado en sus cuentas de capitalización individual, y en este caso, un número importante de ellas no tenían acceso a pensiones mínimas garantizadas por no cumplir con el requisito de 240 cotizaciones necesarias para acceder al beneficio.³⁵

Este escenario hacía preveer que una de las principales beneficiadas del pilar solidario era las mujeres, incluso la pensión básica solidaria se asoció directamente a ellas como la “Pensión de la dueña de casa”, situación que comunicacionalmente se intentó corregir dando cuenta el carácter universal del pilar , que incluía a los hombres.

Ahora situándonos en la cifras, podemos ver que efectivamente, un porcentaje importante de las personas que hoy perciben alguna de las pensiones u aportes del pilar son mujeres. (ver cuadro10), por lo cual , se puede llegar a determinar que el pilar solidario permite efectivamente aumentar el monto de las pensiones, con respecto a las percibidas a través de las ex PASIS y permite aumentar las pensiones de aquellas mujeres que a través de la PMGE no era posible por no cumplir con los 20 años de cotizaciones necesarias.

³⁵ Serie mujer y desarrollo CEPAL. N° 101 “La dimensión de género en la reforma Previsional Chilena

7. Recomendaciones

En la reforma previsional, el pilar solidario se fundamenta en un diagnóstico de los problemas de cobertura y monto de las pensiones en el sistema de capitalización individual, ya que es desde éste sistema principalmente desde donde se empieza a evidenciar las principales deficiencias y que tienen que ver con la relación entre trayectoria laboral y acceso y monto de pensiones.

Como se ha detallado en los capítulos anteriores, el pilar solidario apunta directamente a cubrir en el presente las falencias de cobertura y monto de las pensiones, las que ha tenido diversos ajustes en el transcurso de la implementación.

No obstante lo anterior, la implementación no ha estado exento de algunos alcances que apunta principalmente a mejoras en el proceso, y finalmente al cumplimiento para lo cual fue creado.

A continuación se levanta los principales temas que se ha considerado y que recoge tanto elementos teóricos analizados durante estos cinco años, como también operativos observados desde la experiencia de la implementación y funcionamiento en la atención directa de los ciudadanos.

7.1 Focalización

Las primeras críticas que surgieron en el comienzo de la puesta en marcha apuntaban específicamente al instrumento de focalización a través del cual se determinaba el derecho al beneficio, hablamos de la ficha protección social, que, tal como se ha indicado, posteriormente fue remplazado por el puntaje de focalización previsional. La ficha de protección social fue determinada por ley como el instrumento transitorio que permitiría la focalización y determinación del grupo beneficiario durante los dos primeros años de la implementación (2008 a 2010), de acuerdo a lo señalado por la propia ley, y de acuerdo al porcentaje de cobertura por año, hasta llegar al 60 % en régimen.

Cabe recordar que la Ficha de protección social, instrumento utilizado como puerta de entrada a los beneficios de los programas sociales, desde su creación en el año 2006, introduce el concepto de vulnerabilidad por sobre el de pobreza, sin embargo, y de acuerdo a lo señalado por la ley 20.255, la dimensión que ésta considera es precisamente pobreza, por tanto efectivamente se pudo

evidenciar que los primeros beneficios abarcaban a mayor número de personas aplicando este instrumento. Esto se constató, una vez remplazado por el puntaje de focalización previsional, que el número de beneficiarios disminuyó respecto a los primeros años de la implementación de la reforma, lo cual incluyó la revisión de beneficios que ya estaban concedidos y que luego de la aplicación del nuevo instrumento no calificaron, considerándose la medida de extinción de beneficio por no cumplir con requisitos.

El remplazo de la Ficha de protección social se aplica a partir del 1 de julio de 2010, fecha en que comienza a operar un instrumento técnico de focalización previsional ³⁶, y éste permite medir los niveles de pobreza de la población, para efectos de asignar los beneficios del sistema de pensiones solidarias de la ley 20.255

Como ya se ha detallado en capítulos anteriores, el puntaje es calculado por el IPS, a partir de tres fuentes de información:

-Ministerio de Desarrollo Social: desde donde se informa la capacidad generadora de ingresos a través de la Ficha de protección social

-Superintendencia de Pensiones: desde donde se informa los ingresos laborales y de pensiones de cada integrante del grupo familiar

-Servicio de impuestos internos: desde donde se informa los ingresos por concepto de honorarios y renta capital de cada uno de los integrantes de la familia.

Cabe señalar que en estos momentos se encuentra en implementación la nueva ficha de protección social, por lo cual no es posible determinar aún cual ha sido el impacto de este nuevo instrumento concretamente respecto de la información que el Ministerio de Desarrollo social emite. Respecto de las otras fuentes, es posible determinar que los temas más recurrentes relacionados con el no cumplimiento de requisitos de puntaje es a partir de lo informado por SII, puesto que considera a las personas que tienen iniciación de actividades y cuyo giro comercial no ha sido cerrado, es decir, actividad económica vigente.

³⁶ DS 14 del 18 de mayo de 2010. Agrega título V a DS 23 que establece instrumento de focalización previsional (IFT) señalado en el Art 32 de la ley 20.255)

Estos casos son de gran frecuencia, en ellos es posible apreciar situaciones en donde una persona que tiene su giro comercial o profesional activo, y ha tenido movimiento en el año tributario anterior se vea perjudicada, afectando a un número importante de adultos mayores.

Es así que dependiendo el momento en que se calcule el puntaje, puede ocurrir que se considere ingresos de hace dos años atrás, así por ejemplo, si el cálculo se realizó antes del mes de agosto del año 2013, se van a considerar los ingresos del año 2011, por lo tanto remite una situación de ingreso no actualizado a la fecha de la solicitud.

Quizás es ambicioso pretender modificar la forma en que SII considera los datos de ingresos de los contribuyentes, sin embargo en el caso específico de sistema solidario de pensiones, es altamente relevante tener información más reciente, ya que los eventos de pobreza se viven en el presente y no considera situaciones anteriores para enfrentarlas.

Otra situación que se ha observado con el cambio del instrumento de focalización, es que éste no otorga certeza al momento de la suscripción. Cuando el instrumento de focalización era la ficha de protección social, existía un puntaje que era conocido por todos, es decir, la persona que suscribía la solicitud sabía que contaba con el requisito, por tanto el funcionario que la recibía sólo informaba las probables fechas de pago. Con el puntaje de focalización previsional la persona “postula” a un beneficio en que no existe certeza si se va a recibir, ya que el cálculo del puntaje se realiza posterior a la suscripción de la solicitud.

Por último, el instrumento no incorpora el concepto de autonomía en la vejez, ya que la medición del ingreso no es individual, sino familiar, lo que afecta la realidad de muchos hogares en que los adultos mayores, si bien viven insertos en una familia, al interior no existe necesariamente comunidad en los gastos.

7.2 Edad de la mujer para acceder a pensiones y aportes de vejez del sistema solidario v/s sistema contributivo.

Como ya se ha señalado, el sistema de capitalización individual establece relación directa entre cotizaciones y monto de pensiones, en donde cada persona es responsable de acumular los fondos necesarios para financiar su pensión, así, a mayor contribución durante la vida laboral, habrá mayor posibilidad de recibir mejores pensiones. Esta condición del sistema, entre otras determinadas por

las tasas de remplazo para el cálculo de las pensiones y expectativas de vida diferenciadas por sexo, acentuaron aún más las inequidades de género, ya que no considera las características propias de las condiciones de la mujer en el mercado laboral, que las hace tener menor tiempo de cotizaciones, y bajos aportes debido a las menores remuneraciones respecto de los hombres.

Por otra parte, el mismo sistema que establecía una pensión mínima garantizada por el Estado exigía un mínimo de 240 cotizaciones (20 años) para acceder a ella, situación que también perjudicó a las mujeres ya que al tener mayores lagunas previsionales, dificultaba cumplir con este requisito y por tanto, acceder a este beneficio.

Esta falencia del sistema de capitalización individual, ha puesto en la discusión el aumento de la edad de jubilación de la mujer, como forma de mejorar la contribución en la cuenta individual y así optar a mejores pensiones, sin embargo, y pese a que ésta estuvo en la mesa, finalmente no se incluyó dentro de las medidas de pilar contributivo de la reforma, ni hubo posteriormente modificaciones al respecto, situación que se mantiene a la fecha.

El reconocimiento de la importancia de incluir medidas de equidad, sin embargo, fueron canalizadas a través de otras acciones como las del Bono por Hijo, pero no directamente en cambios profundos que permitieran considerar los factores de género en forma permanente, modificando e introduciendo elementos de solidaridad en la constitución de las pensiones contributivas.

Pese a que finalmente se mantuvo la edad de jubilación de la mujer en 60 años, el sistema solidario de pensiones no se alinea con esta condición, ya que tanto en la pensión, como en el aporte solidario de vejez, el requisito de edad se equipara con el hombre, siendo para ambos casos 65 años.

Nos encontramos entonces con que las mujeres que pudieron trabajar y cotizar con regularidad y con aportes relativamente altos pueden jubilar a los 60 años, mientras que las mujeres que no lo pudieron hacer o lo hicieron en peores condiciones y que pertenecen a los quintiles más vulnerables de la población, tienen que esperar cinco años para acceder al sistema solidario de pensiones.

En este aspecto se manifiestan dos situaciones; aquellos casos en que una mujer teniendo una jubilación cuyo monto es inferior a la PMAS, ésta no puede ser incrementada ya que, pese a reunir los demás requisitos de accesibilidad, no cumple con la edad requerida, debiendo mantenerse con ese monto hasta los 65 años.

El otro caso es de aquellas mujeres que jubilan a los 60 años y, por el hecho de haber reunido bajo monto en su cuenta de capitalización individual se le acaba la pensión (saldo cero), en su calidad de afiliada pensionada de AFP, puede postular a un aporte solidario de vejez, sólo una vez cumplido los 65 años de edad, quedando durante todo el periodo restante sin cobertura previsional.

Esta situación de desmedro afecta a una población de mujeres mayores cuyas condiciones laborales, largamente descritas, son parte del diagnóstico y de los fundamentos por los cuales hoy se discute los temas de equidad en seguridad social, son parte de la historia y que no es posible modificar en forma retroactiva.

Una reforma que pone acento en un sistema solidario debe considerar las falencias del sistema y de aquellas situaciones en que ya no es posible corregir. El desfase de cinco años en ambos beneficios (pensión y aporte) sigue afectando a las mujeres pertenecientes a la población más vulnerable, y mientras las condiciones de jubilación de las mujeres en sistema contributivo sea de 60 años, el sistema solidario debe equipararlo, como una medida más de equidad.

7.3 Monto y otros beneficios de las pensiones solidarias

Desde la puesta en marcha del sistema, el monto de las pensiones solidarias se ha incrementado comenzando desde el tránsito de las ex pensiones asistenciales a las actuales pensiones básicas solidarias, así como también en lo que respecta a la transición del aporte solidario.

Respecto al aumento extraordinario de los montos del pilar solidario, el último periodo y a propósito del periodo electoral, se ha dado a conocer una propuesta al respecto y que proviene de la candidata del pacto Alianza por Chile. La propuesta es que en el caso de las PBS aumente de los \$82.058 actuales a \$100.000 y en el caso del APSV, la PMAS pase de \$ 266.731 a \$350.000.

Al respecto creo necesario mencionar que uno de los temas que la reforma consideró relevante es el incentivo al ahorro en el sistema contributivo, lo que se materializaba tanto en las medidas que se implementaron en ese pilar (como los subsidios al empleo joven, Bono por Hijo, entre otros) como también en el pilar voluntario a través, por ejemplo, de medidas como el complemento al ahorro voluntario aportado por el Estado.

La medida señalada en la propuesta, prácticamente equipara este tipo de pensiones con los montos mínimos de las pensiones contributivas, así, por ejemplo, las pensiones mínimas en el sistema de reparto (hoy IPS), actualmente es de \$114.238 para los menores de 70 años, existiendo una diferencia entre ambas de sólo \$14.000. Una medida en que la contribución al sistema de pensiones implique optar a una pensión mínima de un monto levemente superior a una en la que no se aporta, pudiese generar poco incentivo a realizar los aportes previsionales, puesto que la escasa diferencia en los montos no evidencia la justa recompensa que se pretende instalar con la práctica de la cotización permanente. Así, si el monto de la pensión básica sube, el monto de la pensión mínima debe también tener un alza que indique ésta diferencia.

Por otra parte y siguiendo con la misma propuesta, en el caso de los APS, en esta medida si es posible encontrar incentivos, ya que sigue la lógica por la cual se creó, pero además permite ampliar la cobertura beneficiando a los sectores medios.

7.4 Integración de otros beneficios y prestaciones dirigidos a personas mayores.

7.4.1 Bono de Invierno

Al reconocer a este grupo como el 60% más pobre, las personas que pertenecen al sistema solidario deben ser incluidos en las prestaciones dirigidas a este grupo etario, como por ejemplo el bono de invierno³⁷, que en el caso de los APSV son excluidos por superar el monto de la pensión que el mismo beneficio determina y que en general están asociados a montos mínimos de pensión³⁸.

Lo que ha sucedido es que, personas que habiendo tenido derecho a bonos de invierno anteriores por tener una pensión mínima, al acceder al aporte solidario aumenta el monto final dejando sin derecho a este beneficio. Entonces existe una especie de paréntesis y que desde la mirada del grupo objetivo pareciera no haber coordinación y lógica desde las políticas sociales.

³⁷ Beneficio en dinero que se entrega una sola vez, cuyo monto varía cada año

³⁸ Requisitos 2013: Tener 65 años de edad cumplidos al 1 de mayo de 2013.

Recibir una pensión inferior o igual al valor de la Pensión Mínima de Vejez vigente para mayores de 75 años, es decir, 133 mil 275 pesos, incluido el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV), si lo hubiere.

7.4.2 Asignación por muerte

La asignación por muerte es “una prestación en dinero, equivalente a un monto máximo de tres ingresos mínimos para fines no remuneracionales vigentes a la fecha del fallecimiento, que tiene por objeto reembolsar a los beneficiarios los gastos funerarios, ocasionados por el fallecimiento de un imponente activo o en goce de subsidio, jubilado o pensionado”³⁹, este beneficio es universal en las pensiones de vejez, invalidez y viudez del antiguo sistema de reparto (actual IPS), y en el caso de las AFP está asociado a la existencia del monto suficiente en la cuenta de capitalización individual del afiliado que permita su cobertura. Respecto a este tema, existen dos situaciones que ameritan revisión por no generar derecho al beneficio en el grupo que percibe pensión básica solidaria, estas son; a.-pertenencia a grupo carentes de recursos y b.- afiliación a AFP.

a.- Pertenencia a grupo carentes de recursos

Durante la vigencia de las pensiones asistenciales (PASIS), éstas , sin distinción tenían derecho a asignación por muerte, sin embargo, a partir de la puesta en marcha del pilar solidario, éste no fue considerado para todas las personas que gozaran de una pensión básica solidaria. En la actualidad, dentro de este grupo sólo tienen derecho:

- Los pensionados de Pensión Básica Solidaria de Invalidez y de Vejez Ley 20.255 carentes de recursos (8500 puntos en la Ficha de Protección Social).
- Los ex pensionados asistenciales del DL N° 869 de 1975 y que por el solo ministerio de la Ley pasaron a PBS sin importar el puntaje de Ficha de Protección Social

Lo anterior se traduce en que dentro las personas del 60% de la población y que perciben Pensión básica solidaria, se vuelve a definir un nuevo grupo con menores ingresos los cuales serían cubiertos por asignación por muerte.

³⁹ El D.F.L. 90 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que establece régimen previsional de asignación por muerte, fue dictado con fecha 16.11.1978 publicado en el D.O. el 11.01.1979.

Esta distinción provoca una especie de diferenciación dentro de un universo que por sí solo la ley ya definió como grupo de bajos ingresos y que discrimina respecto a un beneficio que de acuerdo a la lógica y los lineamientos de la ley, debieran estar cubiertos, sin distinción.

b.- Afiliación AFP

Otro criterio que se suma al anterior, es que, para efecto del pago de la asignación por muerte, prima la afiliación a AFP, esto se traduce en que, a modo de ejemplo, si una persona que percibe pensión básica de invalidez, tiene afiliación en AFP y fallece, sólo tendrá cobertura si tiene los fondos suficientes en su cuenta de capitalización individual. En efecto, la propia jurisprudencia de la Superintendencia de Pensiones ha ratificado que un afiliado pensionado a este sistema a quien se le extingan los fondos, no queda privado de la calidad de pensionado del mismo sistema, debiendo entenderse como pensionado con saldo cero para todos los efectos legales. (Oficios 13.376 y 38.350, ambos de 2010).⁴⁰

Lo anterior en definitiva implica que, una persona a pesar de percibir una pensión del sistema solidario, no tendría cobertura de asignación por muerte por el hecho de tener afiliación a AFP, aun cuando tenga saldo cero en su cuenta que no le permita cubrir los gastos.

Ambos casos, la definición de carencia de recursos y afiliación a AFP, dejan en situación de desmedro a un grupo de personas que presentan características similares, lo congruente es que este beneficio complementario sea definido para todo el grupo, sin definición de carencia y en el caso de las personas con afiliación a AFP, cubrir en caso en que la cuenta se encuentre en saldo cero.

7.5 Transición Pensión básica solidaria de invalidez a vejez

Como ya se ha señalado, las pensiones solidarias de vejez e invalidez tienen distintos requisitos de edad (18 y menos de 65 años en el caso de invalidez, 65 años y más cuando es por vejez).

⁴⁰ Desde el punto de vista legal, la incompatibilidad entre la cuota mortuoria del D.L. 3.500 y la Asignación por Muerte del D.F.L. 90 existe desde la entrada en vigencia de la ley 18.546 de 17.09.1986 que Modifica el Financiamiento del Régimen de Asignación por Muerte contemplado en el D.F.L. 90 de 1978, haciendo primar aquélla sobre ésta.

En la actualidad, las personas que perciben pensión de invalidez, una vez cumplida la edad, el beneficio se extingue por pérdida de requisitos y debiendo postular nuevamente, esta vez a pensión de vejez. Si bien es cierto el IPS ha impulsado acciones de información a través de las mismas liquidaciones de pago o incluso retirando pagos el último mes antes de extinguirse el beneficio a fin de que las personas hagan la nueva postulación, esto no siempre se concreta.

Lo que ocurre actualmente es que las personas que cumplen edad deben suscribir un nuevo formulario de postulación y en rigor, no todos están informados a tiempo de que deben realizar este trámite para seguir percibiendo, esta vez de vejez.

Como en ambas pensiones los requisitos de cobertura son los mismos (pertenecer al 60 % de la población de menores ingresos), y en el de residencia⁴¹, en la PBS de vejez es un año menor, sólo bastaría con cambiar el tipo de pensión en el sistema, con esto se aseguraría la continuidad del ingreso, evitando además los trámites administrativos asociados a la solicitud y concesión.

Cabe hacer presente que esta indicación amerita cambios en la instrucción, no basta con tener la factibilidad operativa.

⁴¹ La comprobación de la residencia es a través de la coordinación con PDI, aplicativo que está en proceso puesta en marcha de piloto, en el cual los propios funcionarios de IPS interactuarán para verificar cumplimiento de ese requisito.

Conclusiones

El presente documento ha señalado recomendaciones a temas específicos asociados al sistema solidario de pensiones, sin embargo, es necesario además incorporar en el análisis un factor relevante en el cual se está desarrollando esta política, como es el actual escenario demográfico en Chile.

Cabe recordar que uno de los puntos por los cuales se sustentó la Reforma del año 1980 y que reemplazó el sistema de reparto por uno de capitalización individual, fue resolver y prevenir el déficit fiscal que el antiguo sistema provocaba.

Considerando la tendencia de los cambios demográficos, a partir del año 1960, se inició el proceso de modificación en la relación entre el número de trabajadores activos y el número de pensionados, es así que en el año 1955, había 12,2 trabajadores activos por 1 pensionado; pero en 1980 esta relación llegó a 2,5 activos por 1 pensionado. La relación trabajadores/ pensionados implicó un mayor gasto para el Estado ya que entre 1970 y 1980, el 28% de los beneficios previsionales contributivos no los cubría el financiamiento intergeneracional, sino que lo asumía en forma directa el Fisco.

Con la creación de sistema de capitalización individual, cada trabajador en forma individual cotiza en las Administradoras de Fondos de Pensiones y el monto de su beneficio previsional depende directamente del valor del "fondo", en éste sistema no existe la solidaridad intergeneracional, elemento presente en el antiguo sistema de reparto, en donde los pensionados se beneficiaban con los aumentos de productividad y de salarios de la población activa. No obstante lo anterior y como ya se ha señalado, los bajos aportes, la intermitencia en el mercado laboral, el trabajo precario, entre otros, afectan directamente a los fondos acumulados, si esto se suma a la mayor longevidad de la población, tenemos que, con bajos fondos se debe cubrir más años, con el evidente resultado de pensiones aún más bajas y/o con baja cobertura en el tiempo (saldos cero).

Este cambio en la pirámide poblacional, debido a la disminución de la natalidad y aumento en las expectativas de vida, nos sitúa como un país de transición demográfica avanzada⁴². Según los datos arrojados por el Censo de 2012⁴³, las personas mayores de 60 años pasaron de ser el 11% al 14 % de la población, en relación a los datos del Censo de 2002, y el promedio de edad pasó de 31 a 34 años en el mismo periodo.

Esta actual dinámica de la estructura demográfica nacional, trae consigo diversos desafíos relacionados con las condiciones de vida de las personas mayores, tanto en los social, cultural y por cierto en los ingresos en la vejez.

Dada las características de la población que actualmente tiene derecho al sistema solidario de pensiones, es correcto pensar que, de acuerdo a las actuales condiciones, la población a la que va dirigida éste sistema irá progresivamente en aumento, tanto por la demanda de pensiones básicas, como también de aportes solidarios, situación de alerta, que amerita volver a mirar nuestro actual sistema contributivo de pensiones bajo la mirada de los principios de la seguridad social y que ésta permita el equilibrio entre las finanzas públicas o sostenibilidad fiscal, la protección y los derechos de seguridad económica en la vejez.

Dicho esto y ahora concretamente en el objeto de este estudio, la implementación de la Reforma Previsional se constituye como una política pública que busca enfrentar los graves problemas señalados que el sistema de capitalización individual ha generado en los ciudadanos y que afecta directamente el bienestar en la vejez.

Dentro de los tres pilares que componen la estructura de la reforma, el estudio se ha enfocado específicamente en el pilar solidario, en especial porque es en sus potenciales beneficiarios quienes primero han evidenciado las principales falencias del sistema, como son la cobertura y los montos de las pensiones.

⁴² Países con natalidad y mortalidad moderada o baja, lo que se traduce en un crecimiento natural bajo, del orden del 1%. Los países de este grupo son: Argentina, Chile, Cuba y Uruguay, y en el Caribe, Bahamas, Barbados, Guadalupe, Jamaica, Martinica y Puerto Rico. Entre éstos se pueden distinguir dos subgrupos: los que han tenido fecundidad y mortalidad bajas por un largo período (Argentina, Uruguay y, en menor medida, Cuba) y que, por lo tanto, tienen un crecimiento y una estructura de edades similares a los de países desarrollados, y los que, si bien recientemente han alcanzado tasas muy bajas de fecundidad y mortalidad, tienen aún tasas de crecimiento más elevadas debido a su población relativamente joven. Fuente CEPAL.

⁴³ Datos generales de Censo 2012 actualmente en análisis, a espera de resolver si se ajustan o se repite.

Al analizar las cifras de las personas que han accedido al sistema solidario, sin duda existe grandes avances logrando que más personas mayores puedan acceder a más y mejores pensiones, comparativamente a si esta reforma no existiera.

Ciertamente que la realidad mirada sólo desde las cifras no siempre dan cuenta del real impacto que una política pública pueda tener, y en esto me voy a permitir hablar desde la subjetividad de quien no sólo se interesa en el tema, sino también desde la experiencia de haber participado en el proceso en el lugar donde las políticas públicas se concretan, cuando efectivamente llegan a la gente, y desde esa mirada ciertamente éstas acciones llegaron a la gente en toda la amplitud del significado. Es reconocido entonces el gran aporte que ha significado el pilar solidario en la ampliación de la cobertura y en los ingresos en la vejez, sin embargo, en la reforma previsional, el rol público del Estado se centra en este pilar y la creación de la nueva institucionalidad que la administra, por tanto, en lo medular, fuera del sistema contributivo.

No cabe duda que el sistema solidario ha permitido un gran avance en materia de seguridad social, sin embargo y atendiendo a la mirada integral con que se ha definido la reforma, aún quedan importantes desafíos que son necesarios de abordar, porque ciertamente un sistema solidario que por sí solo busque cubrir las falencias del actual sistema de capitalización individual, no soluciona el problema de fondo, es necesario complementar con reformas que apunten a que el sistema contributivo también tenga fuertes componentes de solidaridad, en donde el Estado pueda también cumplir con importante y necesario rol redistributivo.

Bibliografía

Arellano, Juan Pablo (2011) Veinte años de políticas sociales en Chile 1990-2009, CIEPLAN

Arenas de Mesa, Alberto (2010) Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de la política pública en democracia. Organización Internacional del Trabajo, Chile

Berstein, Solange (2011) serie documentos de trabajo, N°45, Superintendencia de Pensiones.

CEPAL, (2009) Escenarios futuros en políticas de vejez, capítulo procesos de envejecimiento demográfico y sus tendencias futuras.

Délano, Manuel (2010) Reforma previsional en Chile, protección para todos, OIT.

Hormazábal, Ricardo (2007) El sistema de AFP Chileno, una visión crítica, revista chilena de administración pública N° 7, Instituto de asuntos públicos, Universidad de Chile

Informe del consejo asesor para la Reforma Previsional, año 2006

Instituto de Previsión Social, Instructivos de trabajo sistema solidario de pensiones. Año 2008 y actualizaciones posteriores.

Ley 20.255 Establece Reforma Previsional, Biblioteca del Congreso Nacional, Chile. Año 2008.

Larrañaga, Osvaldo y Contreras, Dante (2010) Las nuevas políticas de protección social en Chile.

Márquez, Isabel, Impacto en la Reforma Previsional de 1981 en los beneficio de los afiliados, Tesis para optar a Magister en Ciencias sociales, con mención en sociología d ella modernización, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2002.

Mesa Lago Carmelo, (2005) Las reformas en salud en América Latina: su impacto en los principios de la Seguridad Social, Capítulo I, CEPAL.

MIDEPLAN (2004) Conceptos fundamentales del sistema de protección social Chile Solidario.

Ministerio del Trabajo y Previsión social, Balance de gestión integral 2012.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social, (2008), Manual informativo Reforma Previsional.

OIT, conferencia Internacional del Trabajo año 2001, Informe VI, Seguridad Social: temas, retos y perspectivas.

Peña, Margarita (2012) Presentación Instrumento técnico de focalización del sistema de pensiones solidarias, Superintendencia de Pensiones.

PNUD Chile, (2008), Nuevo Pilar Solidario de la Reforma Previsional y sus Efectos en Pobreza y Desigualdad.

Quintana, Paula (2011) Protección social en Chile, avances y desafíos 1990-2010.

Quintanilla, Ximena (2012) Elementos solidarios en el sistema de pensiones, serie de documento de trabajo, N° 54, Superintendencia de Pensiones.

Robles Claudia, (2011) El sistema de protección social de Chile, una mirada desde la igualdad, CEPAL.

Salas, Víctor, Hernández Diego y otros (2011), “Mercado de la Previsión Social en Chile”, boletín de estudios sectoriales N° 3, Universidad de Santiago de Chile.

Superintendencia de pensiones, (2010) El sistema Chileno de Pensiones.

Yáñez, Sonia (2010) La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley 20.255 de reforma de pensiones). Serie Mujer y Desarrollo No 101, División de Asuntos de Género, CEPAL, Chile.

Uthof, Andras, (2011) Reforma al sistema de pensiones Chileno, CEPAL.

ANEXOS

Anexo 1

Beneficios y requisitos principales ex cajas de previsión; Empleados particulares (EMPART), Caja empleados públicos (CANAEMPU) Servicio de seguro social (SSS)

Caja Empleados Particulares

Las disposiciones aplicables a la ex Caja de Previsión de Empleados Particulares se encuentran contenidas en la Ley N° 10.475 y para tener derecho a pensión:

Vejez: En el caso de los varones, se exige una edad mínima de 65 años y 60 en el caso de las mujeres; contar con un mínimo de 10 años de cotizaciones y ser imponente activo a la fecha de solicitar el beneficio o que haya cumplido la edad dentro de los 2 años siguientes a la fecha en que cesan en servicio o se verifica la última cotización.

Invalidez: Para acceder a la pensión de invalidez, el trabajador debe registrar un mínimo de 3 años de cotizaciones, ser menor de 65 años si es varón y 60 años si es mujer; ser imponente activo a la fecha en que se produce la invalidez o que ésta se haya producido dentro de los dos años siguientes a la fecha en que dejó de prestar servicios o se verifica la última cotización.

Sobrevivencia de viudez: Se establece a favor de la cónyuge sobreviviente del causante, se requiere que el imponente registre a los menos 3 años de cotizaciones y que a la fecha de fallecimiento o dentro de los 2 años siguientes al mismo, hubiere sido pensionado o imponente activo. También tiene derecho el marido inválido sobreviviente, cuya incapacidad sea anterior a la fecha del fallecimiento de la causante.

Sobrevivencia de orfandad: Tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos del causante, menores de 18 años y los hijos inválidos de cualquier edad. En el caso de los primeros, el beneficio se extiende hasta los 25 años de edad siempre que acrediten ser estudiantes de cursos regulares en establecimientos del Estado o reconocidos por éste.

Madre de hijos de filiación no matrimonial: El artículo 24 de la Ley N° 15.386 y su Reglamento el DS N° 195, de 1965, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, regulan el derecho a pensión de montepío a la madre de hijos de filiación no matrimonial de imponente fallecido, cumpliendo con los requisitos de haber sido soltera o viuda al momento del fallecimiento y de haber vivido a expensas de éste.

Otros beneficios: Existen beneficios que se conceden comunes a todos los regímenes, tales como, Subsidio de Cesantía y Asignación Familiar, ambos establecido en el DFL N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Asignación por Muerte del DFL N° 90, de 1978, de igual Ministerio y Continuidad de la Previsión Ley N° 10.986.

-Liberación de imposiciones que es aproximadamente un 7.75% y tienen derecho los trabajadores que al cumplir 40 años de servicios computables continúen trabajando y coticen a la ex Caja.

-Bonificación artículo 19 de la Ley N° 15.386, para aquellos imponente que reuniendo los requisitos para acogerse a jubilación con sueldo íntegro, continúan trabajando y cotizando en la ex Caja y se bonifica desde un 5% del sueldo imponible con un tope del 25%.

-Desahucio: Artículo 38 de la Ley N° 15.386, es una suma de dinero que percibe por una sola vez el trabajador cuando jubila.

-Dote matrimonial

-Imponente voluntario

Caja Empleados Públicos

La ex Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, cuenta con dos Secciones una de los Empleados Públicos, cuya legislación orgánica se encuentra contenida en el DFL N° 1.340 bis, de 1930 y la de Periodistas, regida por la Ley N° 10.621 y otras disposiciones complementarias. Sin perjuicio de que las disposiciones legales mencionadas, regulan en forma general las prestaciones, existen otras que regulan algunas variantes en los beneficios, en consideración al tipo de trabajo o función que se desarrolle.(Caja N°13)

Vejez: En el caso de los varones, se exige una edad mínima de 65 años y 60 en el caso de las mujeres; contar con un mínimo de 10 años de cotizaciones y ser imponente activo a la fecha de solicitar el beneficio con un mínimo de 1 año de afiliación efectiva, inmediatamente anterior a la fecha inicial de pensión.

Por expiración obligada de funciones: Es la pensión a que tienen derecho los trabajadores de la Administración del Estado centralizada o descentralizada, del Poder Judicial y del Congreso Nacional, que teniendo 20 o más años de servicios o de imposiciones deban abandonar su cargo por término del respectivo período legal, por supresión del empleo o por renuncia no voluntaria, siempre que no sea por calificación insuficiente o por medida disciplinaria.

Invalidez: Para acceder a la pensión de invalidez, el trabajador debe registrar un mínimo de 10 años de cotizaciones o servicios computables, ser menor de 65 años si es varón y 60 años si es mujer; ser imponente activo a la fecha en que se produce la invalidez; ser declarado inválido física o mentalmente por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN).

Sobrevivencia de viudez: Se establece a favor de la cónyuge sobreviviente del causante o del cónyuge sobreviviente inválido, no siendo necesario que haya vivido a expensas de su mujer. Se requiere a lo menos 3 años de cotizaciones y que a la fecha de fallecimiento el causante hubiere sido pensionado o imponente activo.

Sobrevivencia de orfandad: Tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos del causante, menores de 18 años y los hijos inválidos de cualquier edad. En el caso de los primeros, el beneficio se extiende hasta que cumplen los 25 años de edad, siempre que acrediten ser estudiantes de cursos regulares en establecimientos del Estado o reconocidos por éste.

Madre de hijos de filiación no matrimonial: El artículo 24 de la Ley N° 15.386 y su Reglamento el DS N° 195, de 1965, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, regulan el derecho a pensión de montepío a la madre de hijos de filiación no matrimonial de imponente fallecido, cumpliendo con los requisitos de haber sido soltera o viuda al momento del fallecimiento y de haber vivido a expensas de éste.

Otros beneficios: Existen beneficios que conceden comunes a todo los regímenes, tales como, Subsidio de Cesantía y Asignación Familiar, ambos establecido en el DFL N° 150, de 1981, del

Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Asignación por Muerte del DFL N° 90, de 1978, de igual Ministerio y Continuidad de la Previsión Ley N° 10.986.

-Bonificación artículo 19 de la Ley N° 15.386, para aquellos imponentes que reuniendo los requisitos para acogerse a jubilación con sueldo íntegro, continúan trabajando y cotizando en la ex Caja y se bonifica desde un 5% del sueldo imponible con un tope del 25%.

-Rebaja de imposiciones, artículo 14 del DFL N° 1340 bis, de 1930.

-Seguro de Vida, artículos 20, y 29 al 35 del DFL N° 1340 bis, de 1930.

-Desahucios Instituciones Semi-fiscales, DFL N° 2, de 1970.

-Desahucio Fiscal DFL N° 338, de 1960 artículo 389.

-Imponente voluntario

-Dote Matrimonial

-Rejubilación con 6 años de nuevas imposiciones.

Servicio de Seguro Social

El ex Servicio de Seguro Social se encuentra en la Ley N° 10.383, reglamentada por el DS N° 615, de 1956, de Previsión Social, en la cual se establece para tener derecho a pensiones lo siguiente (Caja N° 9):

Vejez: Pueden pensionarse por vejez los varones mayores de 65 años de edad y que registren a lo menos 800 semanas de imposiciones, más una densidad que no sea inferior al 0.5 en el período de afiliación o bien que registre 1040 semanas de imposiciones, esto es, 20 años de cotizaciones. En el caso de las mujeres, deben haber cumplido los 60 años de edad y registrar a lo menos 520 semanas de imposiciones.

Invalidez: Sin perjuicio de que la Ley N° 10.383 define en este caso expresamente lo que considera inválido absoluto, esto es, el trabajador que quede incapacitado y obtenga menos del 30% del salario habitual de un trabajador sano, el asegurado debe tener a lo menos 50 semanas de imposiciones, una densidad de 0.5 en el período de afiliación y una densidad de 0.4 en el período

que determina el salario base mensual, ser menor de 65 años los varones y 60 años las mujeres, no debiendo, además, tener derecho a una pensión por accidentes del trabajo; en caso de que el trabajador reúna más de 400 semanas de imposiciones no se le exigirá densidad, requisitos que no se le exige a las aseguradas.

Sobrevivencia de viudez: Se establece a favor de la cónyuge sobreviviente del causante, se requiere haber contraído matrimonio con el causante a lo menos con 6 meses de anterioridad al fallecimiento o 3 años si el causante era beneficiario de una pensión de invalidez o vejez, a lo menos que la muerte haya ocurrido por accidente o la viuda haya quedado embarazada o con hijos menores.

Sobrevivencia de orfandad: Tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos del causante, menores de 18 años y los hijos inválidos de cualquier edad. En el caso de los primeros, el beneficio se extiende hasta el mes de diciembre del año en que cumplen los 24 años de edad, siempre que acrediten ser estudiantes de cursos regulares en establecimientos del Estado o reconocidos por éste.

Madre de hijos de filiación no matrimonial: El artículo 24 de la Ley N° 15.386 y su Reglamento el DS N° 195, de 1965, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, regulan el derecho a pensión de montepío a la madre de hijos de filiación no matrimonial del imponente fallecido, cumpliendo con los requisitos de haber sido soltera o viuda al momento del fallecimiento y que estuviese viviendo a expensas de éste.

Otros beneficios: Existen beneficios que conceden comunes a todos los regímenes, tales como, Subsidio de Cesantía y Asignación Familiar, ambos establecidos en el DFL N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Asignación por Muerte del DFL N° 90, de 1978, de igual Ministerio y Continuidad de la Previsión Ley N° 10.986.

-Indemnización del DFL 243.

-Imponente voluntario e independiente

-Aumento de Pensión, artículo 39 de la Ley N° 10.383

-Dote matrimonial

Anexo 2

Hitos de la Reforma Previsional

- Elección de la Presidenta: 15 enero 2006
- Inicio del Gobierno: 11 marzo 2006
- Creación Comisión Marcel: 17 marzo 2006
- Entrega del Informe Comisión Marcel: 06 julio 2006
- Instalación del Comité de Ministros: 13 julio 2006
- Presentación del Proyecto de Ley al Congreso Nacional: 19 diciembre 2006
- Aprobación Cámara de Diputados: 29 agosto 2007
- Aprobación Senado: 09 enero 2008
- Aprobación 3°Trámite: 16 enero 2008
- Promulgación de la Ley: 11 marzo 2008
- Publicación de la Ley en Diario Of.: 17 marzo 2008

Anexo 3

Fórmula calculo de puntaje focalización previsional

$$PFPG_g = \frac{\sum_{i=1}^{n_g} \{CGI_{i,g} \times (1 - p_{i,g}) + Y_{i,g} \times p_{i,g}\} + YP_{i,g}}{IN_g} \times F$$

Esta se compara con la fórmula de la Ficha de Protección Social :

$$PFPS_h = \frac{\sum_i^{n_h} \{CGI_{i,h} \times 0.9 + Y_{i,h} \times 0.1\} + YP_{i,h}}{IN_h}$$

Las diferencias entre ambos están en la unidad de análisis (h vs g), los ponderadores del ingreso $p_{i,g}$ y el uso de datos administrativos.

$PFPG_g$: Puntaje de Focalización Previsional para el grupo familiar g.

$CGI_{i,g}$. Es la capacidad generadora de ingresos del individuo i en el grupo familiar g.

Para la determinación de la CGI se utiliza la metodología usada actualmente para el cálculo del puntaje de la FPS, considerando como unidad de análisis al grupo familiar.

$Y_{i,g}$ Corresponde a los ingresos individuales del individuo i en el grupo familiar g

Para determinar el ingreso laboral se considera la información de ingresos del trabajo auto reportados para cada integrante del grupo familiar en la Ficha de Protección Social, la que luego se contrasta y/o conmuta con la información registrada en el SII y aquella que se derive de las cotizaciones previsionales enteradas.

$YP_{i,g}$, Corresponde a los ingresos permanentes y otros ingresos provenientes de bienes de capital físicos y financieros del individuo i en el grupo familiar g.

Se suman las pensiones de cada uno de los integrantes del grupo familiar, sin considerar las generadas por la Ley N° 20.255, y todos aquellos ingresos provenientes de bienes de capital físicos y financieros que el individuo haya declarado tener en la FPS y/o los registrados por el SII.

P_{ig} , Corresponde al ponderador de los ingresos laborales del individuo i en el grupo familiar g . Ponderador de los ingresos laborales toma un valor igual a 1 cuando no hay capacidad generados de ingresos.

Su valor es igual a 0,1 hasta nueve años antes de la edad legal para pensionarse por vejez, incrementándose anualmente en 0,1 hasta llegar a 1 a la edad legal.

IN Corresponde al índice de necesidades del grupo familiar g

Contabiliza al número de personas que integran el grupo familiar, considerando las economías de escala que se producen al interior del grupo.

Para ello cada adulto o niño adicional al jefe del grupo familiar se pondera por un 70%.

Además, en la contabilización de los miembros del grupo familiar, se toma en cuenta el grado de dependencia de cada uno de ellos.

F Factor de transformación monótona del instrumento.

Se aplica una transformación monótona al instrumento para dejarlo en términos de puntaje.