

---

## CAPÍTULO 2

### COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES

Los sistemas de pensiones en el mundo están diseñados como mecanismos para proveer ingresos en aquellas circunstancias en que las personas pierden su capacidad de autogeneración debido a la edad avanzada (beneficios de vejez), invalidez permanente (beneficios de invalidez) o fallecimiento de una de las fuentes principales de ingresos de una familia (beneficios de sobrevivencia).

En el caso chileno, el sistema de pensiones está organizado en torno a un esquema de tres pilares básicos: un pilar de prevención de pobreza, un pilar contributivo de naturaleza obligatoria y un pilar de ahorro voluntario. A través de estos componentes, se busca por un lado garantizar que las personas puedan llevar un estándar de vida similar entre la etapa laboral activa y el período de jubilación y, por otro, se busca eliminar la incidencia de pobreza en la tercera edad.

Previo a la reforma de 2008, el pilar de prevención de pobreza estaba basado en dos componentes: un programa de pensiones asistenciales (PASIS) de naturaleza no contributiva, sujetas a un requisito de pobreza; y el programa de garantías estatales de pensiones mínimas garantizadas por el Estado (PMG) para aquellos individuos que realizaron aportes durante al menos 20 años pero no tienen capacidad para financiar una pensión mínima.<sup>5</sup>

El pilar contributivo obligatorio fue drásticamente reformado en 1980, reemplazando el sistema anterior -basado en un esquema de reparto y beneficio definido, compuesto por múltiples instituciones asociadas a distintos tipos de trabajadores-, por un esquema único nacional de capitalización financiera, en cuentas individuales administradas por empresas privadas de giro único, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).<sup>6</sup> Se trata de un esquema de contribución definida, es decir, donde la tasa de aporte se mantiene constante y los beneficios se calculan utilizando fórmulas actuariales en función del saldo acumulado por cada individuo al momento de retiro.<sup>7</sup>

Para complementar el ahorro obligatorio realizado a través del sistema de AFP, existen incentivos tributarios para que las personas realicen aportes voluntarios a través de una serie de instrumentos financieros: cuentas de ahorro previsional

---

<sup>5</sup> Se podría argumentar que existe al menos un componente adicional formando parte de la red de protección social del adulto mayor: los programas de salud gratuita y garantizada para los adultos mayores en situación de pobreza. Este tema no se discute en este capítulo, el cual está centrado en los programas de pensiones.

<sup>6</sup> Sólo las Fuerzas armadas permanecieron fuera del sistema de AFP y estas siguen administrando sus esquemas de reparto y beneficio definido (CAPREDENA y DIPRECA).

<sup>7</sup> Para una descripción detallada del sistema de AFP, ver Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (2007), disponible en la sección de publicaciones de la página [www.spensiones.cl](http://www.spensiones.cl).

voluntario administradas por las propias AFP, fondos mutuos, productos de seguro de vida con ahorro, etc. El esquema está diseñado de manera tal que los ahorros destinados a estos productos se encuentran exentos de impuesto a la renta en aquellos años en que los depósitos son realizados. Los intereses generados por estos ahorros también están exentos de impuestos, pero las pensiones financiadas con estos recursos son consideradas como ingreso en el cálculo del impuesto a la renta. Los individuos pueden retirar sus ahorros voluntarios antes de jubilarse, pero pagando los impuestos correspondientes y un recargo por retiro anticipado.

Desde principios de esta década, comenzó a formarse un consenso en torno a la necesidad de reformar el sistema, debido a su limitada capacidad de cumplir plenamente con sus objetivos básicos de cobertura: ofrecer a los individuos un estándar de vida similar entre la etapa laboral activa y la etapa pasiva y prevenir la existencia de pobreza en la tercera edad.

Los principales elementos de dicho diagnóstico pueden resumirse como sigue:

- Gran parte de los individuos presenta una baja densidad de aportes al sistema de ahorro obligatorio, implicando niveles de ahorro insuficiente para la vejez.
- El pilar de prevención de pobreza ofrecía cobertura limitada a los individuos al margen del mercado laboral formal o con escasa participación en el mismo.
- Los niveles de ahorro voluntario aparecían como insuficientes, especialmente entre los trabajadores de ingresos medios y bajos, para quienes el sistema de exenciones tributarias no representaba incentivo suficiente.
- Existen importantes asimetrías de género, originadas en gran medida en diferencias en la participación e inserción en el mercado laboral, pero asociadas además a elementos propios del diseño del sistema previsional.

En este capítulo, se realiza una revisión del diagnóstico sobre la situación de cobertura en el sistema previsional chileno previo a la reforma de 2008 y se presentan las principales medidas incluidas en la misma, tendientes a fortalecer la protección ofrecida por el sistema y la equidad de género en materias previsionales. Por último, se presentan las estimaciones de costo e impacto de la reforma sobre las pensiones futuras.

## 2.1.- Diagnóstico de cobertura en el sistema chileno de pensiones

### 2.1.1- El Pilar previsional de prevención de pobreza<sup>8</sup>

Previo a la reforma de 2008, el sistema Chileno de previsión social incluía 2 programas no contributivos de protección de la pobreza en la tercera edad, de financiamiento público, y administrados en forma paralela por distintas entidades del Estado. Estos programas estaban destinados a satisfacer las necesidades

---

<sup>8</sup> Para mayores detalles del pilar no contributivo chileno, ver Fajnzylber (2006).

mínimas de aquellos adultos mayores en condición de pobreza que no contribuyeron, o lo hicieron en forma insuficiente, al pilar contributivo.

Por un lado, el Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS), hasta Julio 2008, era administrado por los gobiernos regionales y las municipalidades, pagado a través del Instituto de Normalización Previsional (INP) y supervisado por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO). Este programa entregaba, pensiones de carácter asistencial a los ancianos pobres sin derecho a pensión en ningún régimen previsional. Por otro lado, el programa de Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE) es canalizado a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)<sup>9</sup>, fiscalizado por la Superintendencia de AFP (SAFP) y garantiza un piso mínimo a la pensión que entregan las AFP, para aquellos pensionados que hayan acumulado al menos 20 años de cotizaciones.<sup>10</sup>

A continuación, se describe el diseño básico de ambos programas, además de presentar algunas estadísticas sobre su alcance y costo y discutir los aspectos teóricos de los incentivos que generaban.

El programa de Pensiones Asistenciales (PASIS)<sup>11</sup>

Las Pensiones Asistenciales (PASIS), hasta la entrada en vigencia del sistema de pensiones solidarias introducido por la Reforma (Julio 2008), eran pensiones no contributivas, entregadas a personas mayores de 65 años, personas inválidas mayores de 18 años y discapacitados mentales de cualquier edad, que cumplieran con una serie de requisitos.<sup>12</sup> En el caso de la PASIS Vejez, los requisitos básicos eran:<sup>13</sup>

- Tener 65 o más años de edad
- Ser carente de recursos (sin ingresos propios superiores al 50% de la pensión mínima establecida en el artículo 26 de la Ley N° 15.386 y con un ingreso familiar promedio inferior a dicho monto)
- No ser beneficiario del sistema de previsión social, es decir, no estar recibiendo ningún tipo de jubilación del INP, de alguna AFP u otro sistema previsional.

---

9 Las PMGE también son canalizadas a través de las Compañías de Seguros de Vida contratadas para entregar pensiones bajo la modalidad de renta vitalicia.

10 Como se discutirá más adelante, el programa de pensiones mínimas garantizadas por el Estado sigue funcionando en forma transitoria después de la reforma pero el programa de PASIS es reemplazado por el Nuevo Pilar Solidario.

11 La mayor parte del análisis descriptivo de esta sección fue recogida de Gana (2002). Se refiere al lector a este artículo para más detalles sobre las Pensiones Asistenciales en Chile.

12 En sus inicios, las PASIS tenían un componente contributivo puesto que el beneficio aumentaba con el período cotizado en el régimen contributivo. Esta característica fue eliminada por la Ley N° 18.611 de 1987.

13 Existen otros requisitos como el haber residido continuamente en el país durante los 3 años previos a la solicitud. De acuerdo a la Ley 20.102 promulgada el 24 de abril de 2006, todos aquellos que cumplan con los requisitos mencionados recibirán un PASIS. Para la obtención del beneficio PASIS el postulante debe extender su solicitud en la Municipalidad correspondiente a su residencia. Luego, el postulante y su hogar son evaluados socioeconómicamente a través de la Ficha de Protección Social.

Un elemento fundamental en la determinación de elegibilidad para una PASIS era su total incompatibilidad con pensiones de cualquiera de los regímenes previsionales, pensiones de gracia o pensiones otorgadas por compañías de seguro. En otras palabras, *una PASIS sustituía a las pensiones autofinanciadas*. Un individuo que hubiere acumulado fondos en su cuenta de capitalización individual y que no tuviera derecho a una pensión mínima garantizada por el Estado (PMGE) debía en principio agotar sus fondos antes de postular a una PASIS. <sup>14</sup>

Una vez asignada, una PASIS podía recibirse hasta el fallecimiento siempre y cuando se siguieran cumpliendo los requisitos. El beneficio de la PASIS era cercano al 50% de una pensión mínima por lo que un individuo que tuviera acceso a ésta última no tendría ningún incentivo a postular a una PASIS (puesto que eran incompatibles).

La tabla siguiente muestra el stock de Pensiones Asistenciales vigentes a Junio 2008, momento en que dicho programa fue reemplazado por el Nuevo Pilar Solidario descrito en la siguiente sección de este capítulo. A Junio 2008, casi medio millón de personas recibía una Pensión Asistencial. Como se puede apreciar, la mayor parte corresponde a pensiones de vejez, seguido muy de cerca por el número de pensiones de invalidez. Cabe destacar que el programa de Pensiones Asistenciales de deficiencia mental fue modificado a través de la reforma, dando origen al programa de subsidios para las personas con discapacidad mental, exclusivo para personas menores de 18 años.

Tabla 2.1  
Pensiones Asistenciales a Junio 2008

	Número	Monto Promedio Mensual
Vejez	236.204	\$ 52.309
Invalidez	214.879	\$ 48.765
Discapacidad Mental	46.068	\$ 48.016
Total	497.151	\$ 50.379

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de la Superintendencia de Seguridad Social.

El programa de Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE)

En el sistema Chileno de capitalización individual, un individuo pensionado por vejez puede solicitar una pensión mínima, la cual le será entregada en forma mensual hasta su fallecimiento, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

- Haberse pensionado
- Haber cumplido la edad legal (60 años para mujeres y 65 para hombres)
- Haber agotado los fondos en la cuenta de capitalización obligatoria
- Haber realizado al menos 240 cotizaciones (20 años, no necesariamente continuos) en la cuenta de capitalización individual

<sup>14</sup> Más adelante se describe la Pensión Mínima Garantizada y sus requisitos.

El monto de la pensión mínima por vejez edad, a diciembre 2007, fue fijado en \$96.390,73 para afiliados menores de 70 años de edad, en \$105.395,85 para afiliados de 70 años de edad y más, y en \$112.453,82 para afiliados mayores o iguales a 75 años de edad.

Además de la garantía de pensión mínima para las pensiones de vejez, existen garantías similares para los pensionados por invalidez, para las pensiones de viudez y orfandad, y para padres de causantes.

Durante el mes de Marzo 2008, se pagaron 92.934 pensiones correspondientes a garantía estatal, lo que equivale a 13,7 millones de dólares. Dicho monto representa un aumento de 5,2% respecto del mismo mes del año anterior. Estas pensiones se dividen en 9,9 millones de dólares en la modalidad de retiro programado, 2,1 millones de dólares en renta vitalicia y 1,7 millones de dólares en cubiertas por el seguro, quiebra y primeros pagos. La distribución por tipo de pensión es 5,4 millones de dólares en vejez, 2,4 millones de dólares en invalidez y 5,9 millones de dólares en sobrevivencia.<sup>15</sup>

La mayor importancia relativa de las garantías estatales de pensión mínima asociadas a pensiones de sobrevivencia puede estar asociada a la mayor longevidad de las mujeres y a que en general son más jóvenes que sus cónyuges. Por otro lado, los requisitos de acceso son menores, particularmente si el cónyuge falleció estando pensionado.

Las cifras anteriores llaman la atención sobre el gasto fiscal en pensionados bajo la modalidad de renta vitalicia que se acogieron a la garantía estatal, a pesar de que estas no debieran decrecer en términos reales durante la vida del pensionado. Esto responde fundamentalmente a la sostenida alza en términos reales del monto de la pensión mínima que se experimentó durante la década de 1990-2000.

En su diseño, la PMGE buscaba garantizar un mínimo nivel de pensiones para individuos con suficiente participación en el sistema. En la práctica, se puede ver que este programa tiene un doble rol. Por un lado, la PMGE es un programa de subsidio focalizado en trabajadores con situaciones laborales relativamente constantes (densidades de cotizaciones en torno al 50% de la vida laboral) que provee un seguro a este segmento de la población contra las eventualidades de malas rentabilidades de las AFP, cotizaciones por montos muy bajos, o cotizaciones realizadas tardíamente durante el ciclo de vida. Por otro lado, la PMGE es una forma de compensar a las mujeres con suficientes cotizaciones, por el menor nivel de sus pensiones autofinanciadas, originado en su desfavorecida situación en el mercado laboral, menor edad de jubilación y mayor esperanza de vida. (Ver Recuadro 2.1)

---

<sup>15</sup> Panorama Previsional de Mayo 2008, [www.spensiones.cl](http://www.spensiones.cl).

Para ver estos efectos, las siguientes tablas muestran las distintas formas en que hombres y mujeres pueden llegar a autofinanciar una pensión mínima.<sup>16</sup> Cada columna representa una combinación de parámetros que resulta en un saldo a la edad de jubilación que permite financiar una renta vitalicia equivalente a 75 mil pesos mensuales. Cabe hacer notar que en todas las simulaciones se distribuyen los años cotizados en forma homogénea durante la vida laboral de la persona. Es fácil demostrar que en un sistema de capitalización individual, el momento en que son enteradas las cotizaciones (a lo largo de la vida activa) es fundamental en el monto de la pensión financiada. A modo de ejemplo, una cotización hecha a los 20 años es 4 veces más importante que una cotización a los 60 años.

Tabla 2.2  
¿Cómo puede una mujer autofinanciar una pensión mínima?<sup>17</sup>

	Mujer cotiza hasta 60 años			Mujer cotiza hasta 65 años		
Ingreso mensual	120.000	120.000	203.300	120.000	120.000	157.480
Rentabilidad del fondo (%)	5,00	7,10	5,00	5,00	5,95	5,00
Años	33,9	20,0	20,0	26,3	20,0	20,0

¿Cómo puede un hombre autofinanciar una pensión mínima?

	Hombre soltero			Hombre casado (mujer 2 años menor)		
Ingreso mensual	120.000	120.000	103.300	120.000	120.000	157.450
Rentabilidad del fondo (%)	5,00	5,29	5,00	5,00	5,95	5,00
Años	22,8	20,0	20,0	26,3	20,0	20,0

De estas tablas, se pueden apreciar los siguientes aspectos relevantes:

- En la situación actual, bajo la cual la mayoría de las mujeres se jubilan en torno a los 60 años, las mujeres que reciban el sueldo mínimo y que alcancen los 20 años de cotizaciones se encontrarán lejos de autofinanciar una pensión mínima: A menos que coticen durante muchos años más (hasta alcanzar un total de 34 años de cotizaciones), que las rentabilidades sean sumamente altas (al menos 7,1%) o que accedan a salarios mensuales

<sup>16</sup> Estos cálculos fueron realizados en base a las cifras de pensión mínima vigentes el año 2004. Ver Fajnzylber (2006).

<sup>17</sup> Según la regulación previa a la reforma, las mujeres no dejan pensiones de supervivencia a sus esposos, a menos que éstos sean inválidos. Por esta razón, no distinguimos aquí entre mujeres casadas o solteras. Al igualarse la normativa a aquella de los hombres, las pensiones autofinanciadas serían menores, aunque en menor medida que la diferencia entre hombres solteros y casados, sobre todo porque los hombres suelen ser en general de edad más avanzada que sus esposas y por lo tanto el capital necesario para financiar sus pensiones de supervivencia es menor.

superiores a los 203 mil pesos o que sus períodos de cotizaciones estén más distribuidos hacia el inicio de la vida laboral, estas mujeres deberán solicitar la garantía estatal de pensión mínima.

- b) El efecto anterior se ve notablemente disminuido en aquellas mujeres que continúan trabajando (y cotizando) hasta los 65 años de edad. De hecho las pensiones autofinanciadas en estos casos son muy similares a las de los hombres casados (con mujeres 2 años menores).
- c) Por su parte, los hombres solteros difícilmente se ven beneficiados por la garantía estatal, puesto que sus pensiones autofinanciadas superan la garantía estatal con apenas 22 años de cotizaciones por el sueldo mínimo, con rentabilidades levemente superiores al 5% o con sueldos ligeramente superiores al mínimo.

En definitiva, el programa actual beneficia fundamentalmente a las mujeres que trabajan la mayor parte de su vida por sueldos relativamente bajos y se jubilan a los 60 años de edad. En menor medida tendrán acceso a la garantía estatal los hombres casados o mujeres que trabajan hasta los 65 años por sueldos muy bajos (inferiores a los 160 mil pesos mensuales).

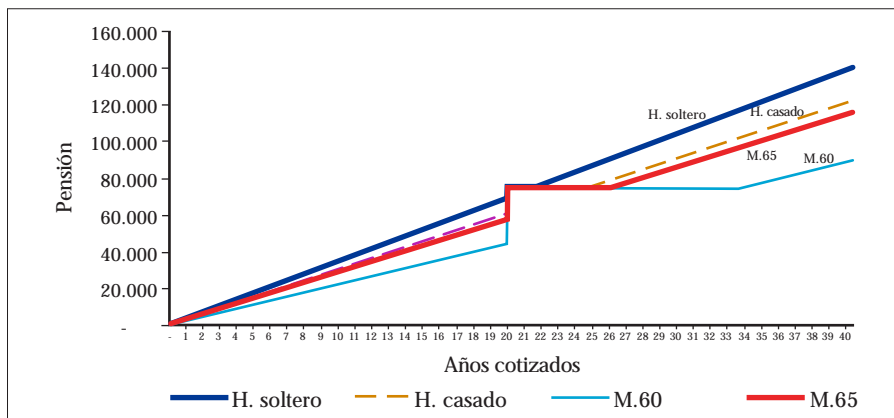
La magnitud de los incentivos a cotizar (para las personas que no han alcanzado las 240 cotizaciones) y de los desincentivos a cotizar (una vez éstas alcanzadas) se puede apreciar en la Figura 2.1. Se construyeron los saldos acumulados y las consiguientes pensiones equivalentes en renta vitalicia para 4 personas diferentes. En todos los casos, el ingreso mensual está dado por el sueldo mínimo vigente al año 2004 (\$120,000), asumiendo una rentabilidad constante de los fondos de 5% anual, y una densidad constante durante todo el periodo activo (entre los 20 años de edad y la edad de jubilación).<sup>18</sup> Los 4 casos considerados corresponden a:

- Hombre soltero que se jubila a los 65
- Hombre casado con una mujer 2 años menor, que se jubila a los 65
- Mujer soltera (o casada) que se jubila a los 65
- Mujer soltera (o casada) que se jubila a los 60

---

<sup>18</sup> Los cálculos fueron hechos usando las tablas RV2004 para pensionados.

Figura 2.1  
 Efecto de Pensión Mínima actual sobre distintas personas  
 (Sueldo= \$120.000, 5% rentabilidad, densidad uniforme)



Fuente: Fajnzyber (2006)

Como se puede apreciar, y siguiendo con las conclusiones anteriores, las mujeres de bajos ingresos que se jubilan a los 60 años tienen fuertes incentivos a alcanzar el requisito de 20 años (al adquirir el derecho a la PMGE, la mujer de este ejercicio casi duplica su pensión) pero al mismo tiempo, una vez alcanzado este objetivo, los incentivos a dejar de cotizar son muy fuertes pues los siguientes 13 años de cotizaciones no aumentan en nada la pensión recibida.

En el otro extremo, un hombre soltero que se jubila a los 65 años es prácticamente indiferente a la presencia de la PMGE, pues en caso de tener derecho, el incremento en la pensión es marginal (poco incentivo a alcanzar las 240 cotizaciones) y al mismo tiempo con 3 años más de cotizaciones, la pensión autofinanciada pasa a superar la pensión mínima (poco incentivo a dejar de cotizar).

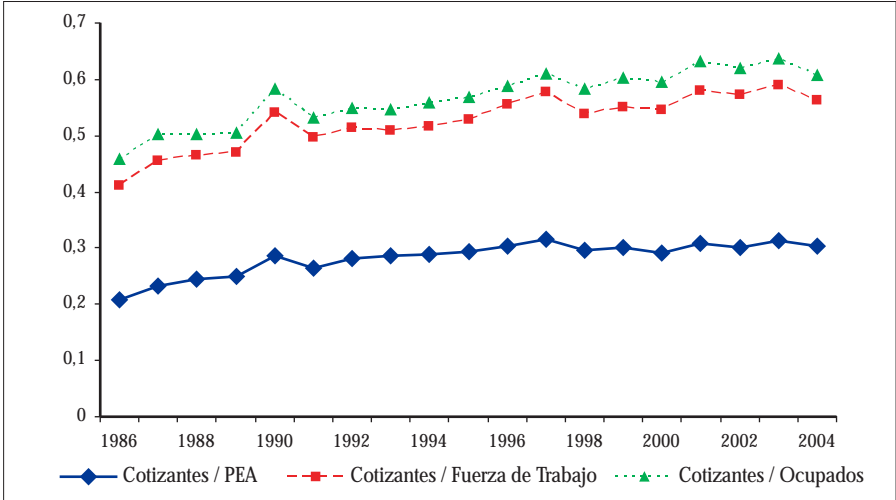
Nuevamente en un punto intermedio se encuentran los hombres casados y las mujeres que siguen cotizando hasta los 65 años de edad.

### 2.1.2- Cobertura del Pilar Contributivo Obligatorio Cobertura ocupacional

Con el objeto de hacer un diagnóstico respecto al funcionamiento del sistema de pensiones reformado en 1980 en términos de beneficios, una primera aproximación es evaluar la cobertura del pilar contributivo. Aun cuando el sistema ya tiene 26 años de funcionamiento, todavía no llega a su madurez y no se cuenta con ninguna generación cuyas pensiones sean completamente financiadas con las contribuciones efectuadas a este sistema. En la medida en que el sistema contributivo tenga un nivel de cobertura adecuado se puede evaluar si el pilar de prevención de pobreza a través de la PASIS y la PMGE cumpliría su rol de manera adecuada, supliendo las necesidades de la población que por algún motivo no hicieron contribuciones o estas fueron insuficientes.

Una de las medidas más comunes en este sentido es la llamada cobertura ocupacional, entendida como la fracción de los trabajadores ocupados que realiza aportes al sistema. Históricamente, el nivel de cobertura ocupacional ha sido relativamente alto en Chile. La información disponible con posterioridad a la reforma de 1980 muestra que desde el período de crisis económica de principios de los años ochenta, dicha cobertura ha ido creciendo paulatinamente, ubicándose en la actualidad en torno al 60% de los ocupados, 55% de la fuerza de trabajo y 30% de la población en edad de trabajar (ver figura 2.2).

Figura 2.2  
Cobertura contributiva en Chile (1986-2004)



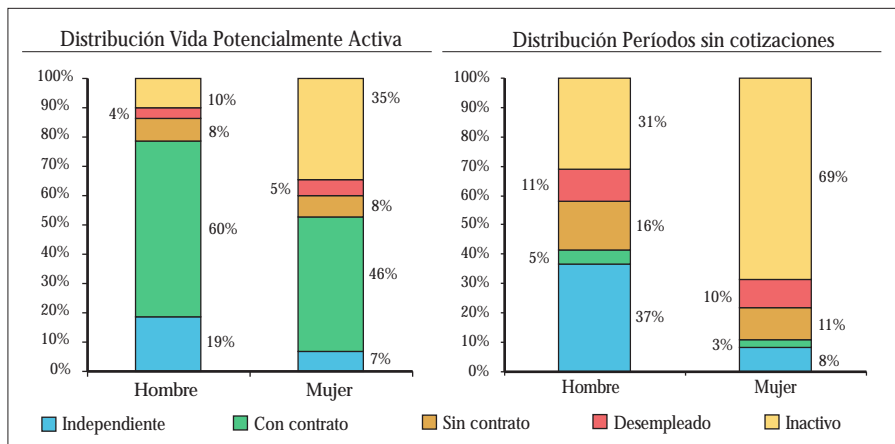
Fuente: Figura 1, Berstein, Larraín y Pino (2006).

Esta cobertura contributiva, por otro lado, se relaciona directamente con el grado de participación laboral de las personas y la forma en que se insertan en el mercado laboral a lo largo de vida activa. En el caso chileno, la situación ocupacional de las personas presenta grandes diferencias, especialmente relacionadas con la dimensión de género.

Como muestra la figura 2.3, del tiempo que los hombres cuentan para ejercer una actividad remunerada, cerca del 90% se encuentran ocupados. Esto contrasta fuertemente con el 35% que las mujeres pasan en la inactividad (ver recuadro 2.1). Por otro lado, los hombres en promedio pasan cerca del 19% del tiempo como trabajadores independientes, mientras que las mujeres sólo 7%.

El gráfico de la derecha muestra por su parte el origen del tiempo disponible en que la persona desempeñaba una actividad que no involucraba la realización de aportes al sistema de pensiones. Mientras los hombres deben sus lagunas previsionales fundamentalmente al trabajo como independiente y a la inactividad (37% y 31% respectivamente), la falta de aportes en el caso de las mujeres se debe fundamentalmente a la categoría de inactividad.

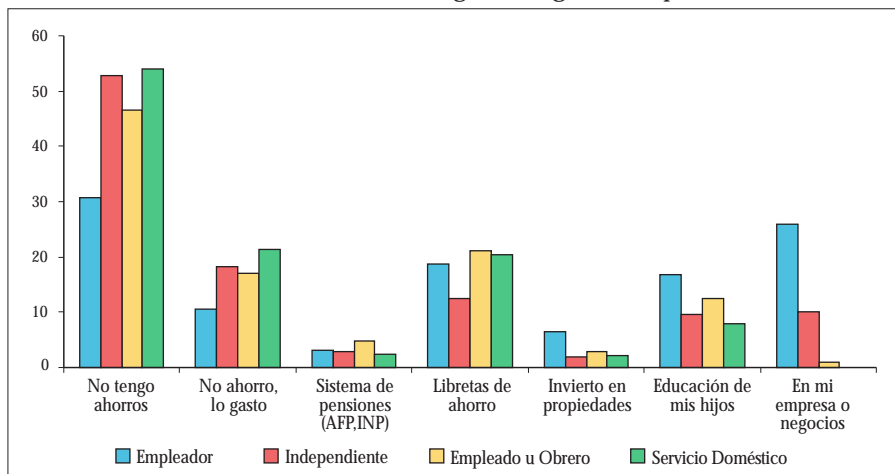
**Figura 2.3**  
**Categoría ocupacional durante la vida activa y en los períodos sin cotizar**



Fuente: Berstein, Reyes y Pino (2006).

La situación de desprotección contributiva asociada a los períodos en que las personas desempeñan labores como trabajador independiente podría no representar un problema si la falta de ahorro obligatoria fuera compensada por otras formas de ahorro para la vejez, como instrumentos financieros, propiedades, negocios, etc. Los antecedentes recabados en la Encuesta de protección Social muestran (ver figura 2.4), sin embargo, que los trabajadores independientes muestran patrones de ahorro muy similar al resto de las personas, siendo incluso mayor la proporción de personas en esta situación que reporta no tener o realizar ahorros que los trabajadores dependientes (empleados u obreros). (Ver Recuadro 2.1)

**Figura 2.4**  
**Instrumentos de ahorro según categoría ocupacional**



Fuente: Berstein, Reyes y Pino (2006).

## Recuadro 2.1 Caracterización de los trabajadores independientes

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el trimestre noviembre 2003-enero 2004 existían 1.507.000 trabajadores independientes (por cuenta propia). En el mismo período, 65.800 personas cotizaron en las AFP como independientes, lo que implica una cobertura del 4,5%. Mientras esta cobertura ha caído desde niveles cercanos al 6%, a fines de los 80, al 4,5% actual, la cobertura de los trabajadores dependientes -medida de manera análoga- ha aumentado permanentemente hasta alcanzar el 80,2% en el año 2003. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que no todos los trabajadores dependientes se encuentran en el sector formal de la economía, lo cual explica que las tasas de cobertura en este sector -que tiene la obligación de cotizar- no alcancen el 100%.

Por otro lado, utilizando datos del INE y de la Superintendencia de AFP (SAFP), se observa que la fracción de trabajadores ocupados -que se autodenomina como trabajador independiente- se ha mantenido relativamente constante y cercana al 28%, la cual constituye una porción significativa de la fuerza laboral. Sin embargo, es importante notar que la fracción de trabajadores independientes se distribuye en forma desigual a lo largo del país. De hecho, la proporción de trabajadores que son independientes en regiones como la IX y X supera el 35%, mientras que en otras, como la VI o XII, no alcanza el 20%.

En general, los trabajadores independientes tienden a ser de mayor edad que los asalariados, aunque quienes declaran cotizar en AFP se concentran en edades medianas de entre 30 a 55 años, justamente las más productivas en el mercado del trabajo. A su vez, si se compara con la distribución de los asalariados, la proporción de hombres es mayor dentro de los independientes. En cuanto al nivel de educación, cabe destacar que existe una mayor proporción de trabajadores con Educación Básica o menos entre los independientes que entre los asalariados (en torno a un 10% de los asalariados versus un 25% en el caso de los independientes). Lo contrario sucede con el nivel de Educación Superior, el cual registra a un 20% de los asalariados y solo un 8% de los independientes. Los trabajadores independientes tienden a estar más concentrados en las ramas del comercio, la agricultura y la construcción. En el comercio participa un 30% de ellos versus un 18% de asalariados, en la agricultura su presencia es de un 17% (contra un 14% de asalariados), en tanto que en la construcción esta llega a un 11% (versus un 9% de asalariados).

Muchas veces se contabiliza como trabajadores independientes, además de los trabajadores por cuenta propia, a los que pertenecen a la categoría "patrón o empleador". Al comparar las características de ingreso de estas clasificaciones se aprecia que los empleadores tienen ingresos marcadamente superiores al resto de la población, por lo que, en ausencia de mecanismos formales de

ahorro para la vejez, pueden contar con otras fuentes de autoseguro. Por el contrario, los ingresos de los trabajadores por cuenta propia parecen ser tan solo ligeramente superiores a los de los trabajadores asalariados. La distribución por quintiles de los trabajadores independientes, por su parte, tiende a estar algo más concentrada en los grupos de altos ingresos que en el de los asalariados.

### Ingresos de los trabajadores por categoría ocupacional

Ocupación	Ingresos				
	% del total	Promedio	Min.	Max.	Mediana
Patrón o empleador	3,9%	1.534.443	16.466	39.500.000	790.400
Trabajador por cuenta propia	20,4%	315.330	1.976	15.800.000	197.600
Trabajador asalariado	66,7%	245.315	1.500	54.000.000	150.000
Servicio domestico	6,2%	103.050	2.000	360.000	100.000
Familiar no remunerado	1,5%	-	-	-	-
FFAA y de Orden	1,3%	349.567	11.000	2.000.000	300.000
Total	100%	302.220	1.500	54.000.000	160.000

Fuente: CASEN 2003

Una interrogante que queda pendiente es qué tanto se mueven los trabajadores entre una categoría y otra en su historia laboral. Sobre la base de las historias laborales que se auto reportan entre 1981 y 2002, registradas en la EPS, se observa que un 90% de las mujeres solo ha trabajado como dependiente durante su vida laboral (según consta en su historia laboral), mientras que esta proporción alcanza al 77% para el caso de los hombres. A su vez, dos tercios de quienes alguna vez trabajaron como independiente, también lo hicieron como dependiente. Esto corresponde solo a un tercio de los trabajadores que entre 1981 y 2002 se desempeñaron como independientes.<sup>19</sup> El 69% de estos independientes “puros” y el 76% de quienes han pasado por períodos de dependencia e independencia son hombres.

A partir de los resultados de un focus group realizado en febrero de 2004, se puede realizar una descripción cualitativa de los trabajadores independientes sobre sus motivaciones para trabajar de esa forma, las características de sus ingresos, su capacidad de ahorro y su conocimiento y participación en el sistema de pensiones.

Existen dos razones fundamentales que explican las motivaciones de las personas para trabajar como independiente: la imposibilidad de encontrar un trabajo estable (asociado a la necesidad de trabajar) y la elección voluntaria (por libertad de horario e independencia, entre otros elementos). El nivel de ingresos subjetivo, en tanto, determina la preponderancia del segundo motivo por sobre el primero.

<sup>19</sup> Cabe notar que la EPS es una muestra de los afiliados a algún sistema previsional, por lo que este análisis puede dejar fuera a trabajadores independientes que nunca se han afiliado.

La característica principal del ingreso de los trabajadores independientes es su variabilidad en el tiempo. Algunos tienen nulo control de sus entradas, preocupándose del día a día o de la semana, mientras que otros -a pesar de su volatilidad- conocen la estacionalidad de su negocio.

Los trabajadores independientes tienen diversas estrategias de ahorro. Estas, en general, están orientadas a enfrentar la inestabilidad de los ingresos o a adquirir alguna propiedad o bien durable para así asegurar la vejez. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados declara no tener capacidad para ahorrar.

En cuanto a su relación con el sistema de pensiones, los trabajadores independientes tienen muy bajo conocimiento de sus características y de los trámites básicos como, por ejemplo, afiliarse o cotizar en él. Esta situación se ve incrementada por la poca información que poseen sobre el sistema a nivel de prensa, y por las experiencias negativas que han recibido de sus amigos o familiares. De esta manera, el sistema se percibe como un medio de ahorro deficiente, burocrático y no confiable.

Por último, en relación a cómo pretenden enfrentar económicamente la vejez, los entrevistados señalan que trabajarán toda la vida, que irán ajustando el trabajo a sus capacidades físicas o que vivirán con los ahorros que logren juntar, mostrando un importante nivel de imprevisión.

En definitiva, como resultado de esta caracterización, se puede clasificar, a grandes rasgos, a los trabajadores independientes en tres categorías. Primero, un grupo que presenta ingresos bajos y variables, además de un alto grado de informalidad, y para el cual realizar algún nivel de ahorro para la vejez constituiría un sacrificio importante. En el otro extremo, existe un grupo que goza de altos ingresos, y que si bien no tiene una gran capacidad de ahorro, no enfrentarán una situación dramática en la vejez. Por último, están los trabajadores de ingresos medios que pueden transitar entre el trabajo asalariado y el independiente y que, en ausencia de un mecanismo formal de ahorro para la vejez, verán fuertemente mermada su capacidad de consumo cuando dejen de trabajar. Este grupo aparece como prioritario para enfocar cualquier medida que tienda a aumentar la cobertura previsional de los trabajadores independientes.

Fuente: Berstein, Reyes y Pino (2006)

### Densidad de cotizaciones

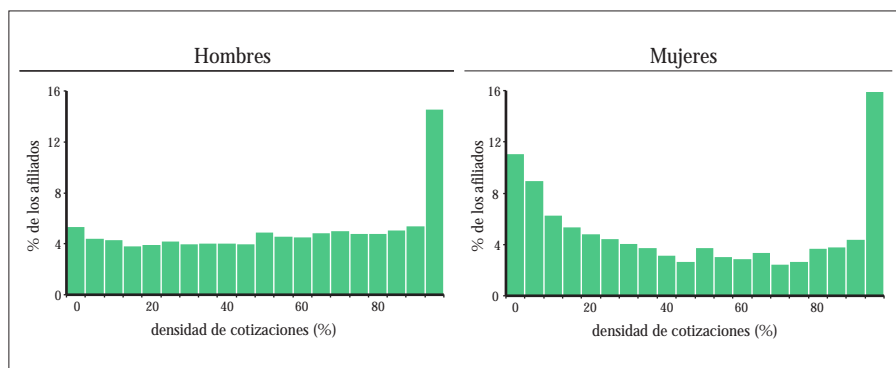
Aunque útiles para tener un panorama general del sistema, las medidas de cobertura ocupacional esconden las importantes diferencias existentes en los niveles de cobertura de distintos tipos de persona. Gran parte de los trabajadores transita entre distintas situaciones ocupacionales (y por lo tanto de status de participación en el sistema de pensiones) por lo que no son siempre las mismas personas quienes están cotizando. En este sentido, para observar el nivel y

calidad de la cobertura de pensiones, es fundamental observar la densidad de aportes de la población, es decir, la frecuencia con que las personas participan en el sistema de ahorro obligatorio.

Para llevar a cabo este tipo de mediciones, es necesario contar con datos longitudinales (múltiples observaciones a través de la vida de una muestra de individuos), los cuales en general no están disponibles para este tipo de análisis. Parte importante del diagnóstico previsional chileno tuvo su origen en el proyecto desarrollado a principios de esta década, denominado Encuesta de Protección Social, el cual fue acompañado por la construcción de una Base de Historias Previsionales Administrativas (ver recuadro 2.2).

La figura siguiente muestra como se distribuye en el universo de afiliados al sistema chileno de pensiones, la densidad de cotizaciones para hombres y mujeres.<sup>20</sup> En efecto, se aprecia con claridad al amplio espectro de realidades contributivas. Ambas distribuciones presentan una estructura bimodal, con importantes grupos de afiliados que tienden a cotizar la mayor parte del tiempo disponible (barras al lado derecho de la distribución) e importantes grupos de personas (especialmente entre las mujeres) que prácticamente no realizan aportes. Entre ambos extremos, se observa un continuo de individuos con densidades intermedias.

Figura 2.5  
Densidad de cotizaciones al sistema de pensiones, por sexo



Fuente: Berstein, Larraín y Pino (2006).

A pesar de la importancia en el financiamiento de las pensiones de las cotizaciones realizadas a edades tempranas, los jóvenes en Chile presentan elevadas tasas de desempleo y desocupación, las cuales se traducen en escaso comportamiento contributivo y bajas densidades de cotización (ver recuadro 2.3).

<sup>20</sup> Específicamente, la figura muestra la distribución de densidades calculadas como la fracción de meses transcurridos entre los 20 años de edad y Diciembre 2005 (con tope en la edad legal) en que la persona realizó aportes al sistema de AFP.

## Recuadro 2.2

### Datos longitudinales para medir densidades: Desarrollo EPS y HPA

Para poder realizar un análisis detallado de la cobertura futura de un sistema de pensiones, es necesario tener la capacidad de reconstruir las historias contributivas de las personas de forma de poder proyectar dichas historias hacia delante y predecir las respectivas pensiones.

En este contexto, se desarrolló a principios de esta década el proyecto de Encuesta de Protección Social. La Subsecretaría de Previsión Social encargó a la Universidad de Chile desarrollar una encuesta con preguntas retrospectivas basada en una muestra representativa del universo de afiliados, pensionados y fallecidos a Agosto del 2001. La misma muestra fue utilizada por la Superintendencia de Pensiones (entonces Superintendencia de AFP) para construir la base de Historias Previsionales Administrativas (HPA), la cual contiene el historial de movimientos (desde el inicio del sistema) en las cuentas de capitalización individual de los individuos muestreados. Los individuos encuestados el año 2002 para la Encuesta de Protección Social fueron posteriormente seguidos en dos ediciones posteriores de la encuesta (2004 y 2006), transformándose en una encuesta de tipo panel.

A partir de la encuesta y la HPA, se desarrollaron estudios que aprovechaban la naturaleza longitudinal de la información para medir densidades de cotización y proyectar pensiones (ver Berstein, Larraín y Pino (2006) y Arenas de Mesa et al (2006)).

## Recuadro 2.3

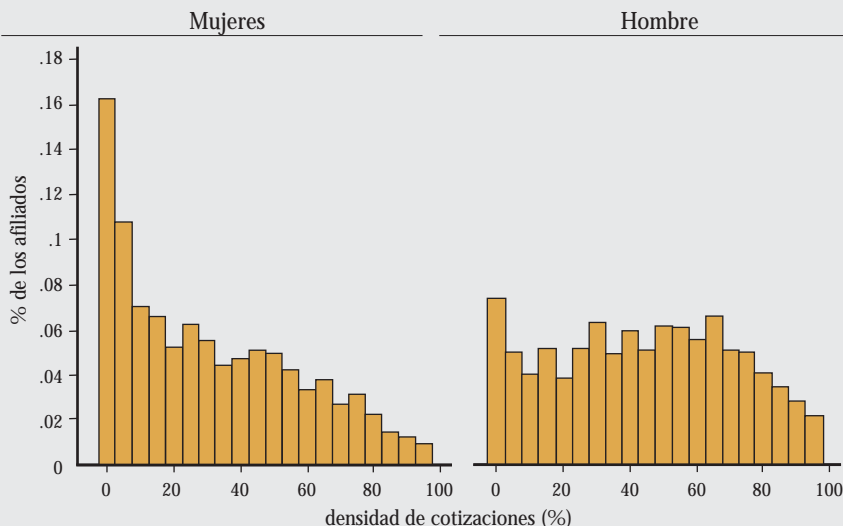
### Cobertura y densidad de cotizaciones entre los jóvenes

En un sistema contributivo de capitalización individual como el chileno, los aportes realizados cuando joven son de suma importancia en el financiamiento de la pensión, debido al efecto de la rentabilidad compuesta que experimentan dichos aportes durante la vida laboral activa de las personas.

Una forma de ver en qué medida los jóvenes participan en el sistema previsional es a través de mediciones de sus densidades<sup>21</sup> de aportes al sistema de pensiones, es decir, la fracción del tiempo en que una persona realiza cotizaciones. La figura siguiente muestra los resultados de mediciones de este tipo, realizadas en base a la base de Historias Previsionales de los Afiliados (HPA), una base longitudinal con la información administrativa de una muestra representativa de los afiliados al sistema de pensiones.

---

<sup>21</sup> En promedio, la densidad de cotización para los trabajadores nacidos entre 1965 y 1980 es de un 40,5%, existiendo una notoria diferencia entre géneros. La densidad promedio para las mujeres es de 33%, mientras que para los hombres asciende a 47%.



Fuente: Superintendencia de Pensiones

La evidencia muestra una diferencia significativa entre las densidades de cotización tanto de mujeres como de hombres. En el caso de las primeras se aprecia una distribución unimodal, donde existe un gran porcentaje de ellas que no cotiza o lo hace en escasas ocasiones entre los 19 y 29 años de edad. A su vez, los hombres tienen una distribución más uniforme en sus densidades, lo que implica un porcentaje constante de hombres a lo largo de las densidades de cotización en el mismo rango etáreo.

### Densidad Promedio por Sexo, Educación y Edad

Sexo	Educación Básica			Educación Media			Educación Superior		
	19 a 29	19 a 24	25 a 29	19 a 29	19 a 24	25 a 29	19 a 29	19 a 24	25 a 29
Femenino	18,2%	15,0%	22,0%	32,5%	26,7%	39,4%	41,8%	26,7%	60,0%
Masculino	38,6%	31,5%	47,2%	51,0%	40,4%	63,8%	47,0%	32,4%	64,6%
Total	31,4%	25,7%	38,3%	42,6%	34,1%	52,7%	44,3%	29,3%	62,2%

Fuente: Superintendencia de Pensiones

Finalmente, se analizan las densidades de los jóvenes según niveles educativos, sexo y edad. En este caso el cuadro anterior muestra las densidades promedio para los distintos subgrupos analizados y muestra que la densidad de cotización es mayor entre los hombres y entre los individuos de mayor educación. Por el contrario, individuos con trayectorias educativas más reducidas, especialmente el caso de las mujeres, presentan densidades promedio menores.

Fuente: Fajnzylber y Plaza (2008).

### 2.1.3.- Cobertura del sistema voluntario

Desde inicios del sistema de capitalización individual existía la posibilidad de realizar cotizaciones voluntarias para aumentar el monto de la pensión. Sin embargo, esta posibilidad recién tomó mayor relevancia a partir de marzo de 2002 cuando entró en vigencia una reforma importante al pilar voluntario, ampliándolo en forma significativa. Los principales cambios legales introducidos en ese momento fueron los siguientes:<sup>22</sup>

- a) Autorización para que las cotizaciones libremente enteradas por un trabajador a través de este producto, puedan retirarse en cualquier momento de su vida laboral, bajo las condiciones tributarias que la Ley señala.
- b) Incremento del monto máximo de ahorro voluntario que goza de incentivos tributarios, desde 48 a 50 UF mensuales.
- c) Ampliación del beneficio tributario a trabajadores independientes e imponentes del Instituto de Normalización Previsional (INP).
- d) Autorización para que el ahorro previsional voluntario - que con anterioridad a la Ley N° 19.768 sólo podía ser ofrecido por las Administradoras de Fondos de Pensiones - se pueda contratar también en las Administradoras de Fondos de Inversión, de Fondos para la Vivienda, Compañías de Seguros de Vida, Bancos, Corredoras de Bolsa y otras entidades que autorice la SVS o la SBIF.

Desde ese momento, el sistema voluntario ha venido creciendo en forma sostenida, tanto en número de cuentas como en el saldo acumulado (ver figura 2.6). El llamado APV (Ahorro Previsional Voluntario) realizado en cuentas individuales de las propias AFP sigue siendo el principal vehículo de ahorro voluntario, tanto en número de cuentas (75% a Marzo 2008) como en el saldo acumulado en ellas (69% a Marzo 2008).

Como muestra la figura 2.7, los ahorrantes tienden a ser personas con edades intermedias (62% entre 35 y 55, edad promedio cercana a los 45 años), con mayor proporción de hombres (66%). Un gran número de cuentas, sin embargo, se encuentra con saldo cero, y el resto se distribuye de manera sumamente desigual, con 416 mil ahorrantes con menos de 1 millón de pesos y cerca de 10 mil ahorrantes superando los 100 millones de pesos.<sup>23</sup>

La figura 2.8 muestra como se distribuye el ahorro voluntario realizado a través de cuentas en las AFP (el cual representa cerca del 69% del ahorro total), en función del ingreso imponible. Es claro que la gran mayoría de quienes tienen este tipo de cuentas tienen un ingreso imponible por sobre 1 millón de pesos. Esto se debe, por un lado, a que personas con mayor nivel de ingresos tienen capacidad de ahorro, y por otro, a que los incentivos tributarios favorecen justamente a estos grupos. Asimismo, en cuanto a los saldo en la cuenta de

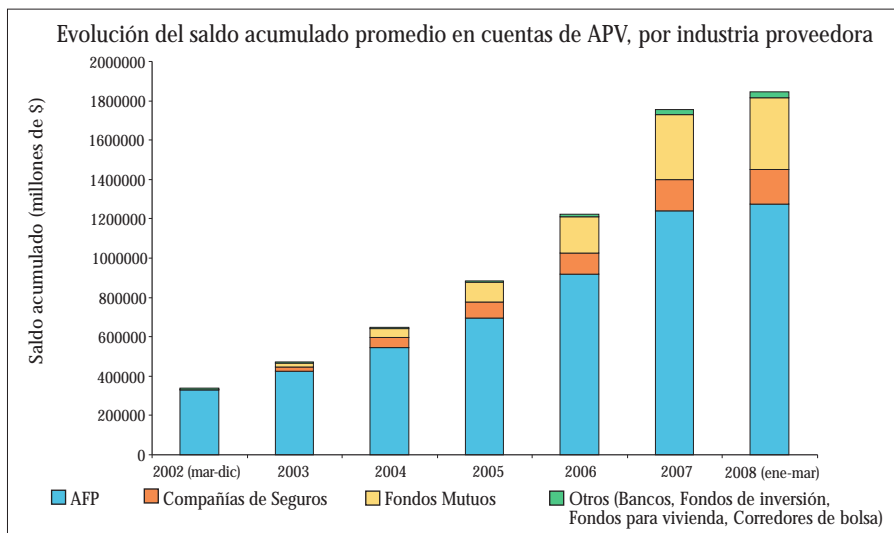
---

<sup>22</sup> "Información sobre Ahorro Previsional Voluntario a Marzo 2008", Comunicado conjunto de las Superintendencias de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) y de Valores y Seguros (SVS).

<sup>23</sup> El saldo promedio se encuentra en torno a los 4,8 millones de pesos, mientras que el saldo mediano está entre 50 y 100 mil pesos.

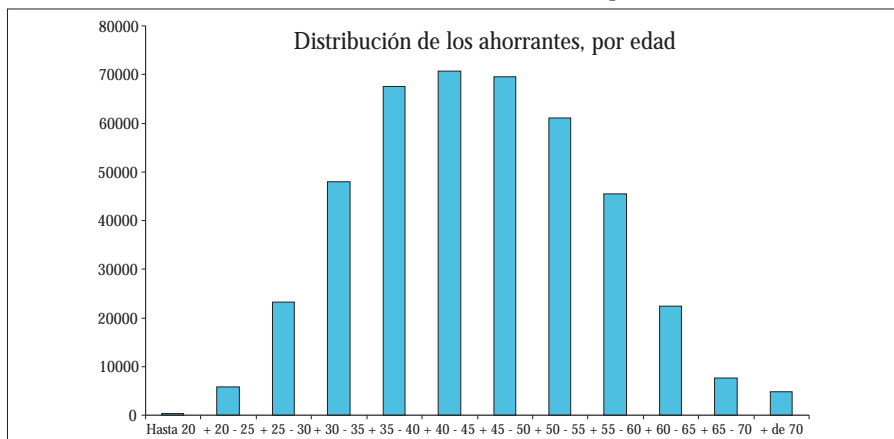
capitalización individual obligatoria, aunque cerca del 35% de los ahorrantes de APV tiene menos de 10 millones en su cuenta obligatoria, al considerar el número de afiliados en esta categoría, sólo 1% de este grupo presenta saldo positivo en la cuenta de APV o depósitos convenidos. Esta proporción asciende gradualmente, alcanzando 49% para las personas con saldo superior a 100 millones. Respecto a la distribución del saldo total ahorrado a través de las AFP, llama la atención que el 36,4% del mismo se encuentra en cuentas de individuos con más de 100 millones de pesos.

Figura 2.6  
Evolución del saldo acumulado en cuentas de APV



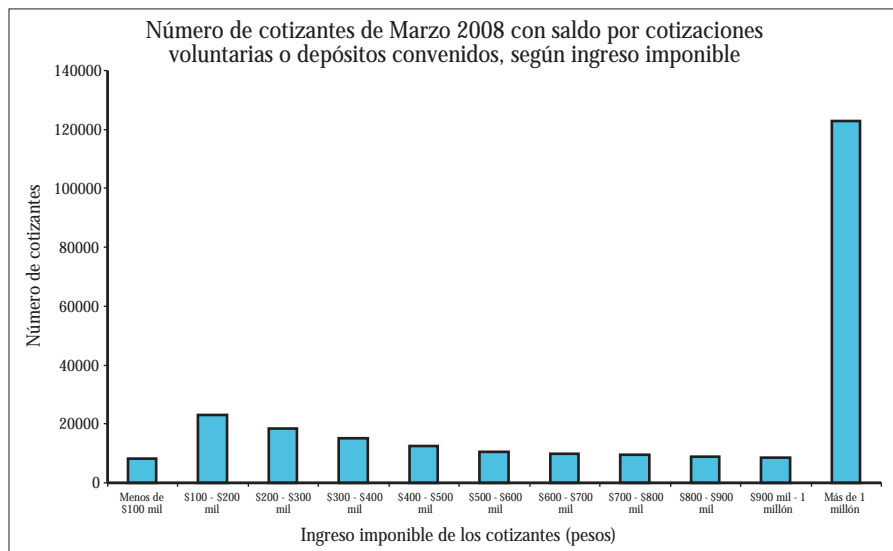
Fuente: Elaboración propia en base a Comunicado conjunto de SAFF, SBIF y SVS, Marzo 2008.

Figura 2.7  
Distribución de ahorrantes de APV por edad



Fuente: Elaboración propia en base a Comunicado conjunto de SAFF, SBIF y SVS, Marzo 2008.  
Nota: Se excluyeron las cuentas con saldo cero.

Figura 2.8  
Características de APV o depósitos convenidos realizados en AFP por ingreso imponible (cotizantes)<sup>24</sup>



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

#### 2.1.4.- Ingresos en la vejez<sup>25</sup>

Las medidas de cobertura y densidad de las secciones anteriores se reflejan en los beneficios percibidos por la población. Tal como se mencionó anteriormente, al analizar los beneficios entregados en la actualidad no es posible evaluar el sistema de pensiones reformado el año 2008, pero si nos da una idea de cómo se encuentra la población adulta mayor. En la siguiente sección se hace un análisis que proyecta beneficios para una mejor evaluación del sistema vigente entre 1980 y el año 2008.

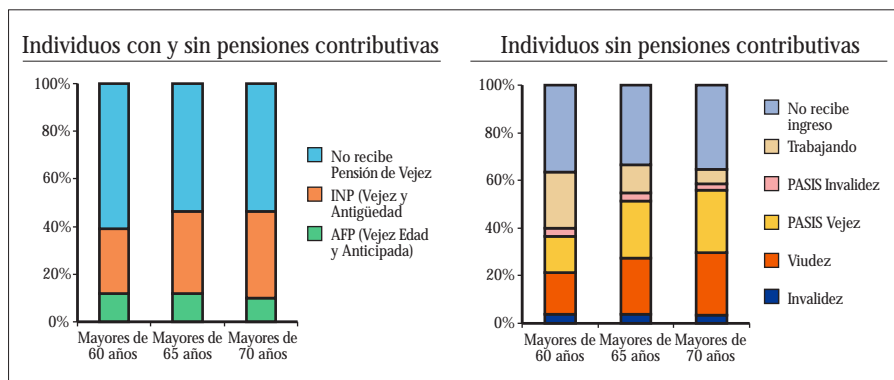
La figura 2.9 muestra la distribución de los beneficios pagados por el sistema contributivo entre el sistema de AFP y el sistema de reparto administrado por el INP, así como las fuentes de ingreso entre las personas sin pensiones contributivas. Aproximadamente la mitad de la población sobre 70 años recibía beneficios de un sistema contributivo (en su mayoría proveniente del sistema de reparto, aunque su importancia relativa disminuye a medida que el sistema de AFP madura). La figura de la derecha muestra por su parte que cerca del

<sup>24</sup> Este gráfico fue elaborado a partir de estadísticas del número de personas que cotizaron en su cuenta de capitalización individual obligatoria durante el mes de Marzo 2008 y que poseían cuenta de ahorro previsional voluntario o depósitos convenidos en la AFP informante. Ingreso imponible corresponde al reportado al momento de realizar la cotización obligatoria. No incluye APV realizado en otras instituciones financieras o cuentas de APV mantenidas en una AFP distinta a la AFP del trabajador.

<sup>25</sup> Sección basada en Fajnzylber (2006).

60% de las personas sin beneficios contributivos se encuentra al menos parcialmente cubierto por pensiones asistenciales, de sobrevivencia o de invalidez.

Figura 2.9  
Fuentes de ingreso en la vejez



Fuente: Berstein, Larraín y Pino (2006).

La tabla 2.3 muestra los beneficios pagados a la población por tramo etáreo cubierta por los distintos tipos de pensiones, según el género de los individuos encuestados. Analizando la población mayor en su conjunto, se observa que el 22% de la población mayor de 65 años no recibe ningún tipo de ingreso por jubilación o pensión. Esta cifra tiende a disminuir paulatinamente hasta llegar a un 10% de los mayores de 80 años que no percibe ingreso previsional alguno. Podría pensarse que esta evolución coincide con decisiones racionales de individuos que han decidido postergar sus jubilaciones, sin embargo, el porcentaje cubierto por este rubro se mantiene bastante estable después de los 65 años y a través de las distintas cohortes.

El programa de Pensiones Asistenciales a partir de los 65 años jugaba un rol esencial, permitiendo cubrir al 15% de la población mayor de 65 años que no tiene acceso a otras fuentes de ingreso (16% de las mujeres) y aumentando gradualmente con las cohortes, llegando a cubrir al 17% de la población mayor de 80 años.

Sin embargo, aún más importante que la PASIS, las pensiones de viudez juegan un rol preponderante en la cobertura femenina, pasando de representar la única fuente de ingreso pensional para el 21% de las mujeres mayores de 65 años, al 30% de las mujeres mayores de 80, casi alcanzando en importancia a las pensiones o jubilaciones contributivas.

**Tabla 2.3**  
**Porcentaje de Personas que reciben algún ingreso por Jubilación o Pensión,**  
**Según Sexo y Edad, Chile (2003)**  
**(Millones y Porcentajes)**

	Entre 60 y 64			Entre 65 y 69			Entre 70 y 74			Entre 75 y 79			Mayores de 80 años		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
Población (millones)	0,54	0,25	0,29	0,40	0,18	0,21	0,36	0,16	0,21	0,23	0,10	0,13	0,25	0,09	0,16
Sin ingreso por jubilación o pensión	61%	61%	61%	34%	25%	41%	22%	12%	29%	15%	9%	19%	10%	7%	13%
Pensión de vejez o jubilación	25%	30%	21%	44%	62%	29%	50%	71%	35%	51%	70%	36%	52%	77%	38%
Pensión de invalidez	3%	4%	1%	3%	4%	1%	2%	4%	1%	2%	3%	2%	1%	2%	1%
Montepío o pensión de viudez	6%		11%	8%		15%	11%		19%	14%		26%	19%		30%
Pensión de orfandad	0%		0%	0%		0%	0%		0%			0%	0%		1%
Otro tipo de pensión	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%		0%	0%	0%	0%
PASIS - vejez <sup>26</sup>	1%	1%	2%	9%	7%	11%	13%	12%	14%	16%	16%	16%	16%	14%	17%
PASIS - invalidez	2%	2%	3%	2%	1%	3%	2%	1%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%
PASIS - deficiencia mental	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Fajnzylber (2006), basado en encuesta CASEN 2003

Por lo tanto, la diferencia fundamental entre hombres y mujeres es la importante diferencia en términos de recepción de pensiones contributivas, la cual es sólo parcialmente sustituida por las pensiones de viudez. Más aún, el nivel de las pensiones contributivas difiere en forma importante entre hombres y mujeres, producto de las diferencias propias del mercado laboral, así como de elementos particulares al sistema chileno de pensiones (ver recuadro 2.4).

#### Recuadro 2.4

##### Consideraciones de Género en el Sistema de Pensiones

El sistema de capitalización implementado en Chile a partir de 1981, por su naturaleza implica una estrecha relación entre los ingresos autogenerados durante la vejez y aquellos percibidos durante la vida activa de las personas. Es así como se puede esperar que en el caso de las mujeres, las pensiones autofinanciadas sean inferiores a las de los hombres debido a su menor

<sup>26</sup> Llama la atención en el detalle del grupo entre 60 y 65 años de edad, la existencia de un 1% de personas que declaran recibir PASIS vejez, en circunstancias en que este beneficio sólo es otorgado a partir de los 65 años. Esto podría representar errores de clasificación de PASIS de invalidez.

participación en el mercado laboral y los menores salarios que estas perciben.<sup>27</sup> Sin embargo, existen algunas particularidades del sistema de pensiones y del perfil de salario de las mujeres y hombres en Chile que hacen que la brecha en la etapa pasiva sea aún mayor que la brecha en la etapa activa.

Entre los elementos que influyen en esta amplificación de brechas en la vejez esta por ejemplo, el tener mayores lagunas previsionales tempranas –durante la época de crianza- pues ello trae un costo alto en términos de pensiones al ser las rentas al principio de la vida activa las que más pesan en el saldo final. Existen de igual forma elementos del diseño del sistema de pensiones que son importantes en determinar si las diferencias observadas en la vida activa se mantienen, suavizan o aumentan durante la vejez. Algunos factores favorecen especialmente las pensiones de mujeres, mientras que otros las perjudican.

La existencia de pensiones mínimas y asistenciales se traduce en una fuente de subsidio hacia las mujeres en el sistema de pensiones chileno, siendo las mujeres las principales beneficiarias de este tipo de subsidios, constituyéndose como uno de los elementos que favorecen a mujeres. Asimismo, la definición de los beneficiarios también implica mayores pensiones para mujeres que para hombres en iguales condiciones (En el caso de la mujer el cónyuge es considerado en el cálculo de los beneficios solo si éste es inválido, en cambio la cónyuge mujer siempre se considera en la pensión del hombre). Cabe destacar que si bien esto podría aparecer como un mayor beneficio para la mujer al pensionarse en términos actuariales es sólo una forma diferente de distribuir los recursos a través del tiempo y no altera el valor presente de estos. Por otra parte, la menor edad de jubilación para mujeres que hombres y sus mayores expectativas de vida juega en contra de la posición relativa de las mujeres durante la vejez.

Berstein y Tokman (2005) analizan el impacto sobre los ingresos “autogenerados” durante la vida activa y pasiva de mujeres para una cohorte específica: aquellos nacidos entre 1960 y 1965. Es decir aquellos que comenzaron a trabajar en 1981, cuando se implementó la reforma de pensiones y que se jubilarán entre el 2020 y 2025.<sup>28</sup> Los resultados de estas proyecciones (ver cuadro siguiente) muestran que el impacto de la pensión mínima es mayor para mujeres de menor nivel de educación, ya que las pensiones de éstas en promedio serían un 22,4% menor sin esta garantía

---

<sup>27</sup> Mientras la participación de las mujeres en 31 países analizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se encuentra en torno al 67%, sólo el 43% de las mujeres chilenas entre 25 y 54 años tiene empleo

<sup>28</sup> El análisis se centra en ingresos “autogenerados” no considerando otras fuentes de recursos como por ejemplo las pensiones de sobrevivencia que pueden estar recibiendo estas mujeres.

estatal. En tanto, tablas de esperanza de vida unisex reducirían las pensiones de los hombres y aumentarían las de las mujeres, especialmente para los niveles de educación más altos, justamente porque estas pensiones dependen en mayor medida del monto autofinanciado, no accediendo a garantía estatal. Por último, cabe destacar el importante impacto de la edad de jubilación, ya que aún asumiendo que la mujer no cotiza durante los cinco años adicionales, entre los 60 y 65 años, el impacto supera el 30% siendo nuevamente mayor para los niveles de educación más alto por la misma razón anterior. Aunque jubilar más temprano puede parecer un beneficio para las mujeres, tiene un costo significativo, ya que cada año que se adelanta el retiro de la vida activa puede significar en torno a un 7% de menor nivel de la pensión.

#### Impacto en la renta vitalicia de distintos elementos del sistema de pensiones

	Ed. Básica		Ed. Media		Ed. Superior	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Sin pensión Mínima	-16,8%	-22,4%	-4,0%	-19,2%	-0,2%	-4,7%
Todos con seguro de Supervivencia	0,0%	-0,8%	0,0%	-0,9%	0,0%	-1,4%
Con tabla unisex de esp de vida	-3,2%	4,3%	-5,0%	4,5%	-5,9%	6,9%
Jubilación a los 65 años						
-sup (1) no contribuye entre 60-65	0,0%	33,8%	0,0%	32,5%	0,0%	42,0%
-sup (2) contribuye según prob.	0,0%	34,7%	0,0%	34,0%	0,0%	46,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Encuesta EPS.

Fuente: Berstein y Tokman (2005)

#### 2.1.5.- Pensiones proyectadas

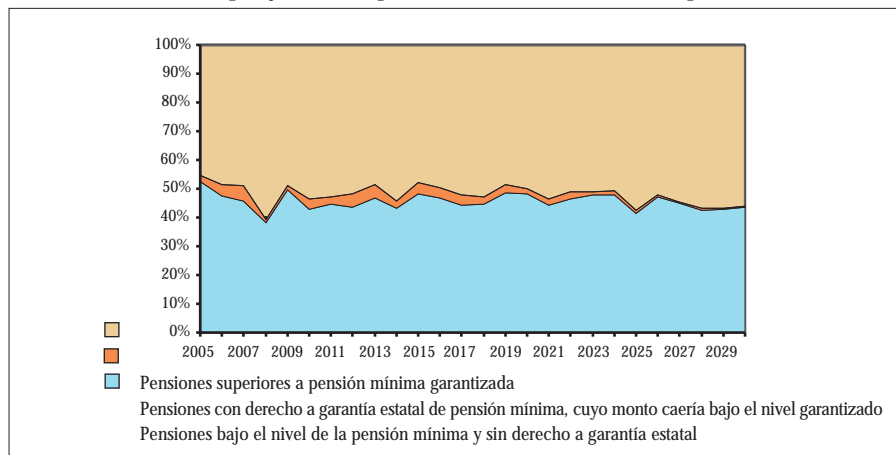
Un paso más allá de medir la cobertura ocupacional o estimar densidades de cotizaciones como aproximaciones a la cobertura provista por el sistema de pensiones, o evaluar los beneficios actualmente percibidos, consiste en realizar proyecciones econométricas de las pensiones que podrían llegar a recibir los afiliados al sistema al momento de pensionarse.<sup>29</sup>

En base a los datos administrativos longitudinales descritos en la sección anterior, se desarrollaron proyecciones de este tipo, en las que se predecía por un lado la probabilidad de cotizar de cada individuo muestreado desde el último período observado hasta el cumplimiento de la edad legal. Una proyección similar se realiza, utilizando nuevamente modelos econométricos, para predecir los ingresos imposables de las personas en caso de cotizar. Con estos elementos, y la información disponible acerca de los bonos de reconocimiento de los afiliados actuales, se procedió a estimar las pensiones que las distintas cohortes

<sup>29</sup> Ver Berstein, Larraín y Pino (2005) y Berstein, Larraín y Pino (2006).

de pensionados recibirían en el futuro. La figura 2.10 muestra un ejemplo de estas proyecciones para el período 2005-2030, indicando para cada año, la fracción de pensionados de ese año que i) alcanzaría a autofinanciar una pensión mínima, ii) no alcanzaría a financiar una pensión mínima pero cumpliría con los 20 años de aportes necesarios para acceder al programa de pensiones mínimas garantizadas por el estado, y iii) ni alcanzaría a financiar una pensión mínima ni tendría derecho a una PMGE.

Figura 2.10  
Pensiones proyectadas para el sistema chileno de pensiones



Fuente: Berstein, Larraín y Pino (2006).

## 2.2.- Medidas contenidas en la reforma en materia de cobertura

### 2.2.1.- Fortalecimiento del pilar de prevención de pobreza

El diagnóstico presentado en la sección anterior hacía necesario fortalecer e integrar al pilar no contributivo de prevención de pobreza a un sistema de pensiones que cubriera en forma efectiva las necesidades de la población adulta mayor. Esto debido a que aún cuando se hicieran esfuerzos importantes para aumentar la cobertura del sistema de capitalización, es posible ver que hoy existe y seguirá existiendo en el futuro, un grupo que requerirá del apoyo Estatal en la tercera edad o en caso de invalidez. Se considera que el entregar protección a estos sectores de la población es una prioridad y que la protección que se estaba entregando era insuficiente.

Un desafío importante es el entregar esta protección sin que esto implique menores incentivos a contribuir, o al menos que el impacto sobre los incentivos sea el menor posible. Es por ello que se opta por integrar los sistemas con un diseño que resguarda el que siempre las pensiones de quienes hacen mayores contribuciones sean superiores a las de quienes no hayan efectuado contribuciones. Otro elemento que se tuvo presente en el diseño era la sustentabilidad fiscal de estos subsidios (ver recuadro 2.5).

## Recuadro 2.5

### Elementos de diseño de un pilar de prevención de pobreza en la vejez

Enfrentados al problema de cobertura originado en la baja densidad de cotizaciones al sistema contributivo obligatorio, existen diversas posibilidades de diseño para prevenir, por la vía no contributiva, la prevalencia de pobreza en la vejez. La elección del más apropiado para un país depende de una serie de factores, distinguiendo tres dimensiones principales, en general contrapuestas, de particular relevancia: el nivel de protección provisto por el esquema, los desincentivos al ahorro contributivo que puedan generar y el costo fiscal a través del tiempo de las medidas consideradas.



El nivel de protección viene dado por la extensión de la población en edad avanzada que estaría protegida, aunque sea en un nivel mínima, del riesgo de pobreza en la vejez. El problema de incentivos se refiere a la relación entre el diseño del esquema de beneficios durante la etapa pasiva y la propensión a aportar al esquema contributiva durante el periodo activo. Mientras mayor sea el nivel de protección no contributiva otorgada por el Estado, menor será el efecto a aportar durante la etapa activa (efecto riqueza). Por otro lado, el retiro de beneficios a aquellas personas que hayan acumulado determinado nivel de riqueza durante la vida activa puede actuar como una forma de impuesto a los esfuerzos realizados cuando joven (efecto sustitución)

El Pilar Solidario introducido por la reforma permite otorgar un elevado nivel de protección, al otorgar beneficios no contributivos a aquellos sectores de la población menos cubiertos por el pilar de aportes obligatorios, estableciendo en la práctica un piso para las pensiones del país. Para evitar incurrir en el elevado costo de ofrecer dicha protección mediante un esquema de pensiones universales, los beneficios son focalizados en el 60% más pobre de la población y para mitigar el potencial efecto de desincentivo propio de los esquemas de focalización, el monto del beneficio es retirado gradualmente de manera tal que la pensión final aumenta en forma monótona con los ahorros de cada persona.

Fuente: Fajnzylber (2006)

## El Nuevo Pilar Solidario (NPS)

Como ya fue mencionado, previo a la Reforma, el riesgo de pobreza en la vejez era enfrentado por dos programas básicos: la pensión mínima garantizada por el estado (PMGE), la cual proveía un piso a las pensiones de los individuos con al menos 20 años de aportes, y las pensiones asistenciales (PASIS) para individuos sin derecho a pensión de algún sistema previsional.<sup>30</sup>

La Reforma de 2008 reemplaza estos programas por un esquema único que garantiza que todos los individuos en el 60% menos afluente de la población tendrán acceso a una pensión básica, independientemente de su historia contributiva.<sup>31</sup> Este nuevo programa entrega subsidios de vejez e invalidez, financiados a partir de los ingresos generales de la Nación.<sup>32</sup>

Individuos sin derecho a pensión de algún régimen previsional tendrán derecho a una Pensión Básica Solidaria (PBS) una vez que cuenten con 65 años de edad y cumplan con los requisitos de afluencia y residencia.<sup>33</sup> Los individuos que han realizado aportes pero que tienen derecho a una pensión bajo cierto nivel tendrán derecho a un Aporte Previsional Solidario (APS), con los mismos requisitos de edad, afluencia y residencia. Este último busca garantizar que los beneficios sean otorgados a personas que hayan efectivamente vivido en Chile durante un período significativo de sus vidas pero evitando que las personas se desplacen al país sólo para recibir el beneficio. Específicamente, el requisito de residencia exige que la persona haya vivido en el país al menos 20 años desde los 20 años de edad hasta el momento de solicitar el beneficio y al menos 4 años entre los 5 años previos a la solicitud (ver recuadro 2.6).

---

<sup>30</sup> A Marzo 2008, la pensión mínima garantizada equivalía a US\$222 (US\$242 después de los 70 años y \$257 desde los 75) y el programa de PASIS entregaba beneficios de vejez, invalidez y deficiencia mental equivalente a US\$110 hasta los 70 años de edad, US\$117 desde los 70 años y US\$128 desde los 75 años de edad (todas las cifras en US\$ están basadas en el tipo de cambio de 435.10 pesos por dólar, vigente al 12 de Marzo de 2008, el día en que la Reforma fue oficialmente promulgada).

<sup>31</sup> El esquema será introducido de manera gradual: durante el primer año, a partir del primero de julio de 2008, la Pensión Básica Solidaria será equivalente a \$60.000 y restringida al 40% menos afluente de la población. El beneficio se aumentará a \$75.000 en Julio 2009, y cubrirá al 45% más pobre. El sistema estará en régimen a partir de Julio 2012, cubriendo al 60% menos afluente de la población.

<sup>32</sup> Entre los diseños alternativos propuestos al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, se incluyeron esquemas de pensiones universales, pensiones focalizadas de acuerdo a criterios de pobreza y pensiones mínimas graduadas. Para un análisis del pilar existente de prevención de pobreza y diseños alternativos, ver Fajnzylber (2006).

<sup>33</sup> El requisito de afluencia consiste en un procedimiento de focalización que se aplicará para determinar si una persona pertenece o no al 40% de la población de mayor riqueza. La implementación inicial (2 años) estará basada en la Ficha de Protección Social, un instrumento de focalización que estima un índice de vulnerabilidad para los hogares entrevistados, en base a información sobre la capacidad de generar ingresos, medidas auto-reportadas de ingreso, datos administrativos de las pensiones percibidas y un índice de necesidades en función de la edad y status de discapacidad de los miembros del hogar. Para mayor información, visitar la página [www.fichaproteccionsocial.cl](http://www.fichaproteccionsocial.cl).

## Recuadro 2.6 Requisitos de residencia para el Nuevo Pilar Solidario

La experiencia internacional muestra que en todos los países en que se ofrecen beneficios no contributivos, ya sea de naturaleza universal o focalizada, estos tienen requisitos mínimos de residencia o ciudadanía para poder acceder a las prestaciones. En el caso del Nuevo Pilar Solidario, se hizo una revisión de la literatura internacional, detectándose alternativas así como ventajas y desventajas de las distintas opciones. La siguiente tabla resume las características de los requisitos para una serie de países.

### Requisitos para acceder a pensiones no contributivas en el mundo

Países	Tipo de pensión	Requisitos de residencia o ciudadanía
Nueva Zelanda	Pensión universal para mayores de 65	10 años desde los 20 años de edad, incluyendo 5 desde los 50 años de edad
Mauritius, Namibia, Botswana, Bolivia, Nepal	Pensión universal para mayores de 60-75 años	Ciudadanía y Residencia
Dinamarca	Pensiones basadas en residencia, 65 años	Pensión completa: 40 años de residencia entre los 15 y los 65 años. Mínimo para pensión parcial: 3 años (10 para no ciudadanos)
Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Holanda	Pensiones basadas en residencia, 65-67 años	Pensión completa: 40 años de residencia entre los 15 y los 65 años. Mínimo para pensión parcial: 3 años (1 año Holanda)
Canadá	Pensiones basadas en residencia, 65 años	Pensión completa: 40 años de residencia a partir de los 18 años. Mínimo para pensión parcial: 10 años (20 para pago fuera de Canadá)
Reino Unido	Pensiones basadas en residencia, 80 años	Pensión completa: 10 años de residencia en cualquier período de 20 años posterior a los 60 años. Mínimo para pensión parcial: No existe beneficio parcial

Fuente: Sintetizado a partir de Larry Willmore (2006), "Non-contributory pensions: Bolivia and Antigua in an international context", Serie Financiamiento del Desarrollo número 167, Unidad de Estudios Especiales, CEPAL, mayo.

Se observa que para el caso de países con pensiones universales se requiere ciudadanía para acceder a los beneficios, siendo una excepción relevante el caso de Nueva Zelanda, donde se optó por requerir 10 años de residencia desde los 20 años, incluyendo 5 años de residencia reciente, después de los 50 años de edad. Por otro lado, entre los países que cuentan con esquemas no contributivos basados en requisitos de residencia, se suele establecer un requisito significativo para acceder a la pensión completa (en general 40 años), pero se otorgan beneficios parciales a partir de los 3 años de residencia (se destacan el caso de Canadá, que exige 10 años o 20 años

para el pago de beneficios fuera del país, así como el caso de Dinamarca, que exige 10 años para los ciudadanos no residentes). Estos beneficios parciales con menos años de residencia pueden interpretarse como beneficios semi-contributivos, en la medida en que cada año de residencia (con un mínimo) da derecho a un porcentaje de la pensión total, posiblemente en el entendido en que dicha persona aportó a la economía nacional (y pagó impuestos) mientras residió en el país.

De este modo, tenemos que el Nuevo Pilar Solidario (NPS) implementa un principio similar al utilizado en los países con pensiones basadas en residencia, pero teniendo en cuenta elementos propios de nuestra realidad. Así, para las pensiones de vejez, el NPS requiere acreditar 20 años continuos o discontinuos de residencia en Chile contados desde los 20 años de edad, y por un lapso no inferior a 4 años en los últimos 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios. En este caso, la ley considera la situación de personas comprendidas en la definición de exiliados, donde “se considerará como lapso de residencia en el país el tiempo en que permanecieron por esa causa en el extranjero” (texto ley N° 20.255, artículo 5°). El NPS también hace una distinción respecto de la pensión de invalidez, donde no puede exigir los mismos requisitos que para el caso de vejez, ya que estos serían muy exigentes. Pero, para prevenir un comportamiento oportunista, se requiere acreditar 5 años continuos o discontinuos de residencia en Chile en los últimos 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.

Fuente: Fajnzylber (2006b)

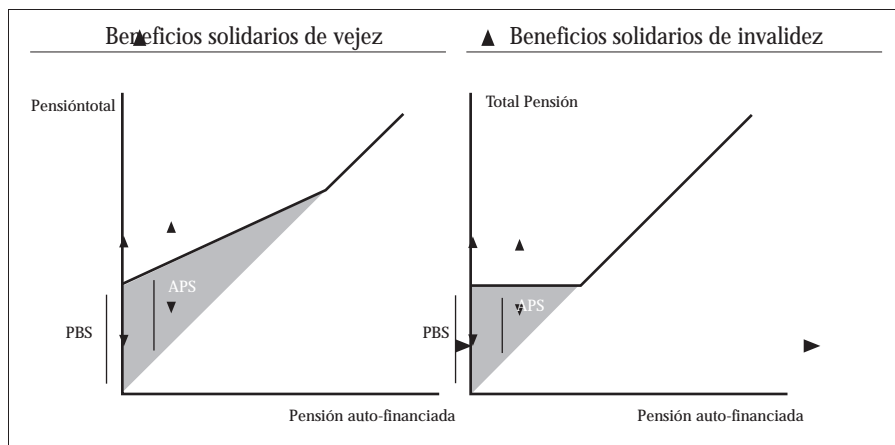
El programa de invalidez ofrece beneficios bajo condiciones similares pero para los individuos entre 18 y 64 años de edad que hayan sido calificados como inválidos por una comisión médica que evalúa técnicamente la condición de invalidez del trabajador.<sup>34</sup> Una vez que la persona cumple 65 años de edad, puede ser elegible para beneficios del sistema solidario de vejez.

La estructura de beneficios puede describirse más fácilmente a través de la figura 2.11, la cual presenta los subsidios solidarios y la pensión final, como función del monto de pensión autofinanciado por la persona.

---

<sup>34</sup> Para el funcionamiento de la Comisión Médica la Asociación Gremial de AFP presta soporte administrativo y la Superintendencia de AFP (actual Superintendencia de Pensiones) contrata a los médicos y fiscaliza su funcionamiento. Para la calificación de los trabajadores que solicitan pensión básica solidaria de invalidez concurrirá con el financiamiento correspondiente el Instituto de Previsión Social.

Figura 2.11  
Subsidios y pensiones finales bajo el Sistema de Pensiones Solidarias



Vale la pena recalcar dos elementos particulares de este diseño: la fuerte integración entre el sistema contributivo y el pilar solidario y la preocupación por los desincentivos al ahorro que esta integración podría generar. La integración permite garantizar que cualquier persona en los tres primeros quintiles recibirá una pensión equivalente, al menos, a la PBS. Si el beneficio estuviera establecido como el subsidio necesario para alcanzar la PBS (como en el caso del esquema solidario de invalidez), existirían fuertes desincentivos a realizar aportes por parte de las personas con escasa perspectiva de acumular pensiones significativas, dado que su ingreso en la vejez no aumentaría – al menos en cierto margen - con el número de aportes. Con el esquema elegido, la pensión final de vejez aumenta en forma monótona con el ahorro autofinanciado, es decir, cada peso ahorrado aumenta el ingreso por jubilación.

El Nuevo Pilar Solidario es sin duda el componente más relevante de la reforma del 2008, tanto en términos de la extensión de cobertura que ofrece como por la certeza que entrega de que cualquier adulto mayor contará en Chile con alguna forma de protección en la vejez. Las actuales proyecciones muestran que este programa tendrá además un importante efecto de reducción de la desigualdad de ingresos en los próximos años. El principal desafío radica, claro está, en desarrollar una política fiscal adecuada para financiar el costo adicional que implica esta reforma para las próximas décadas, durante las cuales el país estará expuesto a un significativo aumento en su relación de dependencia demográfica. Este desafío será mitigado por la reducción gradual de demanda fiscal proveniente del costo de transición desde el esquema de reparto hacia el régimen de capitalización. Desde la reforma de 1980, el gobierno ha debido financiar los déficit fiscales generados por los antiguos esquemas de reparto (desprovistos de nuevas fuentes de ingreso) y de las obligaciones contraídas con los ex-aportantes a estos programas que optaron por cambiarse al nuevo

régimen previsional. Estas demandas ahora comienzan a reducirse, dejando el espacio fiscal para el financiamiento del nuevo pilar.

### 2.2.2.- Fortalecimiento del pilar contributivo obligatorio

La naturaleza de contribución definida del sistema de pensiones basado en la capitalización individual establece una relación directa entre el historial de aportes de una persona - la frecuencia, momento y monto de los aportes - y los beneficios a que estos aportes dan derecho. Las pensiones son inferiores cuando los individuos experimentan largos períodos sin realizar aportes debido a elecciones ocupacionales o informalidad, cuando las personas se afilian al sistema en forma tardía o cuando realizan aportes que no guardan una relación con sus ingresos reales (debido al tope imponible o subdeclaración del ingreso). Más aún, la naturaleza actuarial de los beneficios hace que las crecientes expectativas de vida requieran de mayores ahorros voluntarios, retiro tardío del mercado laboral o menores pensiones. La Reforma Previsional del 2008 aborda estas preocupaciones desde una serie de dimensiones focalizándose especialmente en aquellos grupos vulnerables. Es así como se hace obligatoria la participación contributiva para un amplio grupo de trabajadores independientes, se establecen una serie de medidas tendientes a mejorar la igualdad de género en el sistema, se incentiva mediante subsidios a la contratación formal de trabajadores jóvenes y se entregan mayores herramientas para una efectiva recaudación de cotizaciones adeudadas.

Participación obligatoria por parte de los trabajadores Independientes y beneficios asociados.

Uno de los grupos vulnerables en la vejez son aquellos trabajadores que se han desempeñado en forma independiente durante parte de su vida laboral. De acuerdo al diagnóstico en muchos casos no se trata de trabajadores que hayan tenido esta forma de trabajo durante toda su vida activa, pero sí durante una proporción importante de la misma. Al ser voluntaria la cotización para este tipo de trabajadores la miopía, trabas administrativas, la inestabilidad de sus ingresos y el desconocimiento los llevan a no realizar cotizaciones. Por otra parte, los beneficios del nuevo esquema solidario serán pagados a todos los individuos elegibles, independientemente de la razón que originó su ausencia de aportes.

Es por estos motivos que, en forma consistente con el aumento de cobertura que implica la introducción del Nuevo Pilar Solidario, la reforma obliga a los trabajadores independientes que perciben ingreso sujeto al impuesto a la renta

---

<sup>35</sup> Más precisamente, estos trabajadores deberán aportar el 10% de su ingreso imponible anual más las comisiones correspondientes a los servicios prestados por las administradoras y la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia. El ingreso imponible es equivalente en este caso al 80% de los ingresos anuales recibidos bajo esta categoría. Existe un aporte mínimo mensual equivalente a la tasa de aporte aplicada a un salario mínimo y un aporte máximo, equivalente a la tasa de aporte aplicada al tope imponible (60 unidades de fomento por mes). Este nuevo requisito se aplicará de forma similar a la necesidad de aportar a un seguro de salud, público o privado.

a realizar aportes al sistema obligatorio sobre la base de sus ingresos anuales.<sup>35</sup> La introducción de esta obligatoriedad será gradual, comenzando con un período informativo de 3 años, seguido por otro período de 3 años durante los cuales se realizarán aportes previsionales con cargo a las retenciones de impuesto adeudadas a los trabajadores a menos que estos manifiesten de manera explícita su deseo de no aportar. En otras palabras, durante este período, la opción por defecto será aportar al sistema, lo cual permite mantener el carácter voluntario del aporte pero obligando al afiliado a tomar una decisión activa (ver recuadro 2.7).

Durante el período transitorio, la fracción del ingreso sujeta al requisito de cotizar será gradualmente incrementada, partiendo en 40% durante el primer año, 70% durante el segundo y 100% en el tercer año. La obligatoriedad completa comenzará a regir el año 2015. Por último, a partir del año 2018, se incorpora la obligatoriedad por parte de estos trabajadores de cotizar el 7% del ingreso imponible a algún sistema de seguro de salud (público o privado).

#### Recuadro 2.7

##### Opciones por defecto y cotización de trabajadores independientes

Durante el período de transición de la Reforma Previsional, los trabajadores independientes pasarán tres años durante los cuales, la cotización no será obligatoria sino que estará establecida por defecto al momento de realizar la declaración anual de impuesto a la renta. Es decir, se realizará una cotización a la AFP del trabajador con cargo a su devolución de retenciones, a menos que la persona manifieste explícitamente su preferencia por no realizar dicho aporte. Esta medida, planteada por Berstein, Reyes y Pino en Marzo 2006, está basada en una amplia literatura relacionada con el efecto de las opciones por defecto en las tasas de participación de los trabajadores en los planes de ahorro voluntario (conocidos como 401K) ofrecidos por los empleadores norteamericanos.

Los autores argumentan que la principal ventaja de este tipo de medidas radica en que se ubica en un punto medio entre la obligatoriedad de la cotización (y su potencial efecto sobre la formalidad de este tipo de trabajadores) y la voluntariedad absoluta, al enfrentar a la persona con la necesidad de tomar una decisión activa de no participar.

El cuadro siguiente presenta resultados de una simulación acerca del rango de efectos que podría tener una medida como esta (expresada en términos de la probabilidad de aceptar la cotización por omisión) sobre la tasa de reemplazo autofinanciada por trabajadores con distinto nivel educacional,

**Efecto cotización por omisión sobre tasas de reemplazo,  
según nivel educacional**

	Probabilidad de aceptar la cotización por omisión					
	0% (escenario base)		40%		80%	
	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres
educación básica	45%	15%	50%	27%	55%	36%
educación media	53%	20%	57%	24%	59%	29%
educación superior	54%	26%	62%	28%	63%	28%
promedio	51%	21%	56%	26%	59%	30%

Fuente: Cuadros 7 y 8, Berstein, Reyes y Pino (2006).

En términos generales, la medida podría elevar las tasas de reemplazo en cerca de 8 puntos porcentuales (16% de aumento) para el caso de los hombres y 9 puntos porcentuales (30% de aumento) en el caso de las mujeres. Los mayores efectos se darían en las mujeres y hombres con educación básica, reflejando la mayor propensión por parte de estos grupos a pasar altas proporciones de su vida laboral activa en la condición de trabajador independiente.

Fuente: Berstein, Reyes y Pino (2006)

El principal desafío planteado por esta reforma corresponde a la posibilidad de supervisar su aplicación efectiva. La experiencia en otros países de la región ha mostrado que los trabajadores independientes tienden a exhibir niveles de cumplimiento muy inferiores a los trabajadores asalariados. Aunque la situación de cumplimiento en Chile parece relativamente favorable (como muestran los elevados niveles de cumplimiento con las regulaciones impositivas) es de esperarse que este proceso no sea del todo fácil. Por otro lado, este componente de la reforma está focalizado en los trabajadores por cuenta propia que ejerce individualmente una actividad mediante la cual obtiene rentas del trabajo gravadas por el artículo 42 N°2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, dejando fuera a trabajadores independientes para los cuales es más difícil el determinar en forma efectiva el ingreso y fiscalizar las contribuciones. Entre estos se incluyen trabajadores agrícolas y de pesca y microempresarios, entre otros. Para estos trabajadores, la participación en el sistema se restringe a realizar aportes en forma voluntaria.

Para hacer efectiva esta obligación el Servicio de Impuestos Internos, durante la primera quincena del mes de mayo, comunicará a la Tesorería General de la República la individualización de los afiliados independientes que deban pagar cotizaciones previsionales y la destinada a financiar prestaciones de salud del Fondo Nacional de Salud y el monto a pagar por dichos conceptos. Para

calcular estos montos a pagar el Servicio tendrá en consideración las cotizaciones obligatorias que el trabajador hubiese pagado en caso que este fuere además dependiente y los pagos provisionales.

La Tesorería General de la República deberá enterar, con cargo a las cantidades retenidas por pagos provisionales de impuesto a la renta durante el año calendario anterior y hasta el monto en que dichos recursos alcancen para realizar el pago respectivo, la cotización obligatoria determinada por concepto de pensiones en el fondo de pensiones de la Administradora en que se encuentre incorporado el trabajador independiente. A su vez, dicha Tesorería enterará las cotizaciones de salud en el Fondo Nacional de Salud, una vez que esta obligación entre en vigencia. Si el monto retenido fuese insuficiente para el pago total de las cotizaciones se requerirá el pago directamente al afiliado, por el monto faltante.

Para aquellos trabajadores independientes obligados a cotizar, la renta imponible se considera en forma anual y corresponderá al 80% del conjunto de rentas brutas gravadas por el Impuesto a la Renta, obtenida en el año calendario anterior a la declaración de dicho impuesto. Esto aísla a estos trabajadores de las fluctuaciones mensuales en sus ingresos, haciéndolo más flexible que la cotización mensual. Sin embargo, estos trabajadores, podrán efectuar mensualmente pagos provisionales de sus cotizaciones, las cuales se enterarán a su fondo de pensiones y se imputarán a las cotizaciones de pensiones que estén obligados a pagar anualmente.

En todo caso la renta imponible no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual, ni superior al producto de multiplicar 12 por el límite máximo imponible establecido en el inciso primero del artículo 16 (actualmente 60 UF), para lo cual la unidad de fomento corresponderá a la del último día del mes de diciembre.

Producto de esta medida se estima que más de un millón de trabajadores independientes, verán incrementadas sus cotizaciones y mejorada su cobertura. No regirá la obligación de cotizar para aquellos trabajadores que tengan 55 años o más en el caso de los hombres o 50 años o más en el caso de las mujeres, al 1 de enero de 2012. Esta excepción se debe a que en un sistema de capitalización individual el imponer la obligación de cotizar a trabajadores en edad cercana a la edad de pensionarse puede resultar muy oneroso, ya que estos no se benefician de largos períodos de rentabilidad y el cobro de comisiones en el caso del sistema chileno esta establecido sobre el flujo, haciéndolo relativamente más caro para quienes comienzan a cotizar más tarde.

Al hacer obligatoria la cotización de los trabajadores independientes se les asimila en cuanto a cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) a los trabajadores dependientes, extendiendo la cobertura más allá del mes siguiente al que ha pagado la cotización. De esta forma, si el trabajador efectuó cotizaciones por una renta imponible anual de un monto igual o superior a

siete ingresos mínimos mensuales tendrá una cobertura anual de ese seguro desde el día 1° de mayo del año en que pagó las cotizaciones hasta el día 30 de abril del año siguiente a dicho pago. En el caso que dicha renta imponible sea de un monto inferior al antes indicado, el trabajador independiente que cotice según esta modalidad, estará cubierto por el SIS en el número de meses que resulte de multiplicar 12 por la razón entre el número de cotizaciones equivalentes a ingresos mínimos mensuales y siete, contados desde el 1° de mayo del año en que pagó las cotizaciones. En todo caso, sea cual fuere el monto de la cotización enterada, el trabajador siempre estará cubierto en el mes de mayo del año en que efectúe el pago.

Además la Ley contempla que este tipo de trabajadores serán beneficiarios del Sistema Único de Prestaciones Familiares del decreto con fuerza de ley N° 150, de 1982, siempre que se encuentren al día en el pago de sus cotizaciones previsionales. Para determinar el valor de los beneficios que concede el sistema de prestaciones familiares, se entenderá por ingreso mensual el promedio de la renta del trabajador independiente, devengada por el beneficiario en el año calendario inmediatamente anterior a aquel en que se devengue la asignación. Las cargas familiares se acreditarán ante el IPS y éste las informará al SII. Los beneficios del Sistema de Prestaciones Familiares se pagarán anualmente y se descontarán del pago de las cotizaciones previsionales que le corresponda realizar al trabajador independiente. Este beneficio entrará en vigencia el 1° de enero de 2012.

Adicionalmente, se incorporarán al seguro de la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (Ley N° 16.744). Para tal efecto, quedarán obligados a pagar la cotización general básica contemplada en la letra a) del artículo 15 de la ley N° 16.744, la cotización extraordinaria del 0,05% establecida por el artículo sexto transitorio de la ley N° 19.578, y la cotización adicional diferenciada que corresponda en los términos previstos en los artículos 15 y 16 de la ley N° 16.744 y en sus respectivos reglamentos. Las cotizaciones correspondientes se calcularán sobre la base de la misma renta por la cual los referidos trabajadores efectúen sus cotizaciones para pensiones. La obligatoriedad de cotización para este seguro, sigue la misma regla de transitoriedad que la obligación de cotizar para pensiones, en todo caso estos trabajadores pueden cotizar voluntariamente para este seguro a partir del 1° de octubre de 2008.

Por último, también la Ley establece que estos trabajadores independientes podrán afiliarse a una Caja de Compensación de Asignación Familiar (CCAF). Esto con el sólo efecto de acceder a las prestaciones de los regímenes de prestaciones adicionales, de crédito social y de prestaciones complementarias. Con todo, la afiliación es voluntaria y se requiere que se encuentren cotizando para pensiones y salud, podrán afiliarse individualmente a una CCAF.

Subsidio a la contratación y cotización de trabajadores jóvenes de bajos ingresos

Un aspecto particular de los sistemas de pensiones de contribución definida es que, debido al efecto del interés compuesto durante muchos años, los aportes realizados a edades tempranas pueden tener un impacto significativo en las pensiones finales. Por esta razón, y el interés de disminuir el elevado desempleo juvenil, la reforma introduce un subsidio especial que permite financiar parte del costo de aporte al sistema de pensiones a los empleadores que contraten personas con edades entre 18 y 35 años. Específicamente, los empleadores reciben un monto equivalente al 50% de la cotización previsional, calculada sobre un ingreso mínimo, por cada trabajador contratado por una remuneración que sea igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual. Este beneficio se recibirá en relación a las primeras 24 cotizaciones, continuas o discontinuas, que registre el trabajador en el Sistema de Pensiones del DL N° 3.500.

Adicionalmente, el trabajador recibirá directamente en su cuenta de capitalización individual un subsidio estatal del mismo monto que el del empleador, por las primeras 24 cotizaciones que realice entre los 18 y los 35 años en que la remuneración sea igual o inferior a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual (ver recuadro 2.8).

#### Recuadro 2.8

##### Efecto esperado del subsidio a los jóvenes

El efecto del subsidio a los jóvenes será diferente según el sexo del afiliado, su ingreso, la edad a la que empiece a realizar cotizaciones, el número y distribución temporal de las cotizaciones a lo largo de la vida laboral y la rentabilidad de los fondos de pensiones. Los cuadros siguientes muestran los impactos esperados, en términos de pensiones de vejez, en distintos escenarios y para distintos afiliados. En todos los casos se calcula la pensión que obtendría el trabajador sin la existencia del subsidio y se compara con la que obtiene aplicando el monto del subsidio a las primeras 24 cotizaciones realizadas antes de cumplir los 35 años. Los efectos estimados no consideran los aportes complementarios provenientes del Pilar Solidario.

En los escenarios intermedios, se espera un efecto esperado en torno a un 10% de aumento en la pensión autofinanciada aunque el impacto es aún mayor para los trabajadores de ingresos inferiores al ingreso mínimo.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Se supone un Ingreso Mínimo de \$144.000, que la persona cotiza con una densidad de 50% distribuida uniformemente desde la primera cotización, una tasa de interés del Retiro Programado de 4,2% y que el hombre está casado con mujer 3 años menor mientras que la mujer se jubila estando soltera.

### Impacto subsidio a la cotización según edad e ingreso imponible

		Hombre			Mujer		
Ingreso:		50% del IM	100% del IM	150% del IM	50% del IM	100% del IM	150% del IM
Pensión sin subsidio:							
Edad Primera Cotización	Desde los 20	\$ 57,755	\$ 115,509	\$ 173,264	\$ 36,374	\$ 72,747	\$ 109,121
	Desde los 25	\$ 47,344	\$ 94,688	\$ 142,032	\$ 30,003	\$ 60,005	\$ 90,008
	Desde los 30	\$ 39,051	\$ 78,102	\$ 117,154	\$ 24,918	\$ 49,837	\$ 74,755
Pensión con subsidio:							
Edad Primera Cotización	Desde los 20	\$ 70,646	\$ 128,400	\$ 186,155	\$ 45,427	\$ 82,528	\$ 119,630
	Desde los 25	\$ 57,080	\$ 104,424	\$ 151,768	\$ 36,900	\$ 67,503	\$ 98,106
	Desde los 30	\$ 46,426	\$ 85,477	\$ 124,528	\$ 30,199	\$ 55,616	\$ 81,032
Efecto porcentual del subsidio							
Edad Primera Cotización	Desde los 20	22 %	11 %	7 %	25 %	13 %	10 %
	Desde los 25	21 %	10 %	7 %	23 %	13 %	9 %
	Desde los 30	19 %	9 %	6 %	21 %	12 %	8 %

### Impacto subsidio a los jóvenes según edad y rentabilidad de los fondos

		Hombre			Mujer		
Rentabilidad:		5 %	6 %	7 %	5 %	6 %	7 %
Pensión sin subsidio:							
Edad Primera Cotización	Desde los 20	\$ 86,022	\$ 115,509	\$ 156,430	\$ 36,374	\$ 72,747	\$ 94,593
	Desde los 25	\$ 73,342	\$ 94,688	\$ 123,121	\$ 30,003	\$ 60,005	\$ 75,013
	Desde los 30	\$ 62,836	\$ 78,102	\$ 97,636	\$ 24,918	\$ 49,837	\$ 59,987
Pensión con subsidio:							
Edad Primera Cotización	Desde los 20	\$ 94,552	\$ 128,400	\$ 175,839	\$ 45,427	\$ 82,528	\$ 108,445
	Desde los 25	\$ 80,085	\$ 104,424	\$ 137,131	\$ 36,900	\$ 67,503	\$ 85,161
	Desde los 30	\$ 68,180	\$ 85,477	\$ 107,782	\$ 30,199	\$ 55,616	\$ 67,468
Efecto porcentual del subsidio							
Edad Primera Cotización	Desde los 20	10 %	11 %	12 %	25 %	13 %	15 %
	Desde los 25	9 %	10 %	11 %	23 %	13 %	14 %
	Desde los 30	9 %	9 %	10 %	21 %	12 %	13 %

Fuente: Minuta División Estudios, Superintendencia de Pensiones

### Herramientas adicionales de supervisión sobre el pago de cotizaciones

Un aspecto central para aumentar la cobertura corresponde en desarrollar las herramientas que permitan la supervisión efectiva de la obligación, por parte de los empleadores, de realizar oportunamente las cotizaciones previsionales de sus trabajadores. En la actualidad, si un empleador deja de realizar cotizaciones a nombre de un trabajador, resulta difícil verificar si se trata del término de una relación laboral o una violación a la obligación.

Buscando reducir esta situación, la Reforma introduce un cambio legal bajo el cual se considerará como cotización declarada y no pagada aquellas circunstancias en que empleadores dejen de realizar cotizaciones sin dar aviso de cese de la relación laboral. A su vez, las AFP estarán obligadas a agotar las gestiones que tengan por objeto aclarar la existencia de cotizaciones previsionales

impagas y, en su caso, obtener el pago de aquéllas. Transcurrido el plazo de acreditación de cese o suspensión de la relación laboral, sin que se haya acreditado dicha circunstancia, se presumirá para efectos del inicio de las gestiones de cobranza que las respectivas cotizaciones están declaradas y no pagadas.

Por otro lado, se ha identificado que una fuente recurrente de problemas de rezagos en el pago de cotizaciones se radica en la utilización de medios físicos para el pago de cotizaciones por parte de los empleadores. Esta forma de cumplir las obligaciones suele estar propensa a errores de cálculo y dificulta en muchos casos la correcta acreditación de los fondos en las cuentas correspondientes y las gestiones necesarias para su corrección (información errónea o faltante del empleador). Como una forma de incentivar el uso de medios electrónicos para la realización de cotizaciones, reducir los rezagos del sistema y facilitar la supervisión del pago apropiado, la Reforma permite el pago de las obligaciones previsionales hasta el día 13 de cada mes, cuando estas sean realizadas por vía electrónica (ver recuadro 2.9).<sup>37</sup>

#### Recuadro 2.9 Declaración y No Pago Automática

Las cotizaciones que los trabajadores hayan enterado a lo largo de sus vidas representan uno de los factores fundamentales a la hora de calcular las pensiones. De hecho, en un sistema de capitalización individual las cotizaciones efectuadas a comienzos de la vida activa tienen un impacto muy relevante en la pensión final. Sin embargo, se observa la existencia de numerosos períodos donde las personas no registran movimientos en sus cuentas de capitalización individual. Una de las razones por las cuales existen estos períodos, denominados lagunas previsionales, sucede cuando el empleador no paga las cotizaciones de sus trabajadores.

Previo a la Reforma Previsional, el artículo 19 del D.L N° 3.500 de 1980 estipula la obligación del pago de cotizaciones por parte de los empleadores y en caso de no efectuarse el pago en el período correspondiente se establece la obligación de efectuar de todas formas la declaración, en estos casos se le llama una “Declaración y No Pago” (DNP). En el inciso tercero del mismo decreto de ley se establece la obligatoriedad del empleador a hacer esta declaración dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquél en que se devengaron las remuneraciones, en el evento que no haya efectuado el pago dentro del plazo establecido para tales efectos.

A continuación se observa la magnitud de cuán relevante han sido las cotizaciones declaradas y no pagadas durante los últimos años. Éstas se han

<sup>37</sup> La obligación se mantendrá en el día 10 de cada mes por las cotizaciones por medios no electrónicos.

mantenido relativamente constantes a lo largo del tiempo alcanzando un 0,7% del patrimonio total de los fondos de pensiones en promedio.



En síntesis, no cabe duda que el escenario óptimo es aquél donde el empleador paga las cotizaciones de sus empleados oportunamente. Sin embargo, si esto no sucede, al menos debe existir un reconocimiento de la deuda por parte del empleador, lo que hasta ahora se realiza bajo la figura de la declaración y no pago. Cuando no existe este reconocimiento de deuda por parte del empleador, los trabajadores resultan perjudicados. Es por este motivo que la Reforma Previsional se hace cargo de este daño que podrían sufrir los trabajadores y crea la Declaración y no Pago Automática en la Ley 20.255 del año 2008. Este nuevo mecanismo opera en el caso que el empleador no haya enterado las cotizaciones, ni haya realizado una declaración de no pago, ni dé aviso de cese de la relación laboral, obligando entonces a las Administradoras a comenzar las gestiones de cobranza como si existiese una Declaración y no Pago.

Con la implementación de este nuevo mecanismo se espera que se logren recuperar las cotizaciones que no se pagaron y de este modo el trabajador no resulte perjudicado. A su vez, se otorga un rol vital a las Administradoras en relación al control de dichos aportes. Ellas son las encargadas de supervisar el correcto y oportuno pago de las cotizaciones declaradas y no pagadas de los trabajadores.

Fuente: “Declaración y No Pago de cotizaciones”, Minuta División Estudios, Superintendencia de AFP

### 2.2.3.- Fortalecimiento del pilar contributivo voluntario

El pilar voluntario se constituye como uno de los tres pilares fundamentales del sistema. Como se mencionó en el diagnóstico, este ha tomado mayor relevancia desde la aprobación de la Ley 19.768 en vigencia desde el 1 de Marzo del 2002. Sin embargo, el principal desafío es la extensión del ahorro hacia los sectores de la población de ingresos medios, puesto que hasta ahora el beneficio tributario ha centrado este instrumento en un segmento muy acotado de la población.

Para el logro de este objetivo la Ley contempla la creación del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo e introduce incentivos adicionales que hacen a este instrumento más atractivo para los trabajadores de ingresos medios. Por último, con el objeto de ampliar las alternativas para aquellos individuos que no tienen ingresos laborales durante períodos particulares o durante toda su vida activa, se incorpora también la figura del cotizantes voluntario, lo que no existía con anterioridad a esta reforma.

#### Planes de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC)

En la actualidad el Ahorro Previsional Voluntario puede ser realizado a través de una cuenta especial en alguna de las AFP, a través de fondos mutuos, fondos de inversión, fondos para la vivienda, esquemas de seguro de vida con ahorro, cuentas de ahorro a plazo, además de planes especiales ofrecidos por corredores de bolsa o agentes de valores, pero son contratados en forma individual.

La Ley 20.255 crea la figura de los planes de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), un esquema que provee incentivos tributarios a las firmas que provean planes de ahorro en que el empleador complementa el ahorro voluntario realizado por sus trabajadores.<sup>38</sup> Siguiendo la experiencia de países desarrollados, existe un enorme potencial en el ahorro que puede acumularse para la vejez a través de planes voluntarios. La creación de los planes de APVC representa una forma particularmente interesante para los empleadores de ofrecer una forma de compensación no pecuniaria para atraer y retener a los trabajadores de alta productividad, y aumentando los incentivos a capacitarlos en el trabajo.

Desde la perspectiva de la seguridad social, estos planes representan una oportunidad para incrementar el ahorro previsional de los trabajadores de bajos y medianos ingresos. Para cumplir este objetivo los planes ofrecidos considerarán los siguientes aspectos fundamentales:

- a) El empleador ofrece uno o más planes de ahorro voluntario a sus trabajadores, con el objeto que estos últimos incrementen sus recursos previsionales. La oferta de los planes es voluntaria por parte de los empleadores, sin embargo, una vez vigente un contrato, el empleador se obliga a realizar los aportes comprometidos.
- b) Dichos planes se financiarán con aportes de los trabajadores y del respectivo empleador.

---

<sup>38</sup> El APVC sigue el mismo principio de los planes 401(k) de los Estados Unidos u otros planes ocupacionales aplicados en otros países desarrollados. Los empleadores pueden establecer contratos con cualquier institución que provea planes de ahorro voluntario individual (AFP, bancos, fondos mutuos, compañías de seguros, etc.) en los que se comprometen a realizar aportes a nombre del empleador en función de los aportes del propio trabajador, los cuales pasan a ser propiedad de este último después de un período mínimo de permanencia en la empresa. Las condiciones deben ser las mismas para todos los trabajadores y, bajo ninguna circunstancia pueden los empleadores restringir los beneficios a ciertos grupos de empleados.

- c) Los trabajadores tienen el derecho a adherir a los contratos o planes ofrecidos por el empleador en forma individual y no les puede ser negada la adhesión a ningún plan en particular.
- d) El plan de ahorro se debe establecer en virtud de un acuerdo o contrato entre el empleador y una institución autorizada a administrar los fondos de ahorro previsional voluntario colectivo. Dicho acuerdo es suscrito por el empleador en representación de sus trabajadores dependientes que adhieran al respectivo plan.
- e) Los términos de la oferta son definidos por el empleador.
- f) La oferta podrá establecer un período mínimo de permanencia en la empresa, para que el trabajador adquiera la propiedad de los aportes realizados por el empleador al plan APVC (este concepto es conocido como *vesting*). La totalidad de los recursos aportados por el empleador se devengarán a favor del trabajador una vez cumplido dicho período mínimo. En todo caso, el período mínimo que se establezca no deberá superar un número predeterminado de meses, según lo disponga una normativa de los organismos fiscalizadores correspondientes.

No obstante lo señalado, si el trabajador es despedido por necesidad de la empresa los recursos aportados por el empleador serán de su propiedad.

La forma de hacer operativa esta propuesta, requiere la separación de los recursos que pertenecen al trabajador, de aquellos provenientes del aporte del empleador. Por lo tanto, el plan debiera tener dos subcuentas o registros, lo que también será necesario para efectos de la tributación de estos planes, que se explica más adelante.

- g) Para dar mayor flexibilidad a las ofertas de los empleadores, se permite la existencia de planes donde sólo se comprometa a aportar el empleador, no obstante, en este caso el empleador puede efectuar aportes diferenciados, en cuanto a monto y disponibilidad, respecto de los planes donde sí aporta el trabajador.
- h) Un porcentaje mínimo de trabajadores de la empresa deben adherir al contrato, de acuerdo a lo que establezca la normativa de los organismos fiscalizadores correspondientes. Lo anterior, con el objeto de que el APVC tenga amplia cobertura y no se concentre en trabajadores de mayores ingresos.
- i) Una vez celebrado un contrato, el empleador y los trabajadores se obligan a efectuar aportes. Esto implica que el empleador deducirá los aportes de sus trabajadores de las remuneraciones de éstos. Sin embargo, se permite que el trabajador tenga la posibilidad de manifestar su voluntad de no continuar realizando aportes, en consideración a sus necesidades, en cuyo caso cesa también la obligación del empleador. Con el objeto de cautelar que los recursos ahorrados por los trabajadores sean efectivamente incorporados en los planes de ahorro colectivo administrados por las

instituciones autorizadas, aplicarán las normas de cobranza previsional, para los aportes deducidos por el empleador y no enterados en los planes.

- j) Al igual que en el caso del APV, los aportes a planes APVC no serán considerados en la determinación del derecho a garantía estatal por pensión mínima (en la Ley 20.255, Pilar Solidario), ni para el cálculo del aporte adicional; además, dichos recursos son inembargable.

#### Incentivos a trabajadores de ingresos medios

Para que tanto los planes individuales como los colectivos resulten atractivos para trabajadores de ingresos medios se consideró necesario modificar los incentivos tributarios de este tipo de planes.

Previo a la reforma, los aportes voluntarios del trabajador se rebajaban de la base imponible del impuesto único de segunda categoría. Cuando los fondos eran retirados en forma anticipada al momento de jubilarse, debían pagar el impuesto correspondiente más un recargo legal.<sup>39</sup>

Esta forma de exención tributaria no sólo no implicaba incentivo alguno para aquellos trabajadores afectos a una tasa marginal de impuestos relativamente baja o nula, sino que además implicaba una forma de ahorro de liquidez restringida debido a la penalización por retiro en forma anticipada.

En este sentido la reforma ofrece dos incentivos adicionales al ahorro voluntario (individual o colectivo): i) los trabajadores pueden ahora escoger entre hacer uso de la exención tributaria al momento de realizar los aportes o al momento de retirarlos; ii) los trabajadores pueden acceder a un bono Estatal por los aportes voluntarios (individuales o colectivos) que sean utilizados para aumentar las pensiones o jubilarse en forma anticipada.

Bajo el primer esquema de incentivo el trabajador puede optar, por cada depósito de ahorro previsional voluntario (individual o colectivo), por la exención tributaria tradicional (a la entrada) o alternativamente puede preferir que sus aportes no se rebajen de la base imponible del impuesto único de segunda categoría. Bajo esta modalidad, cuando los fondos son retirados sólo pagan impuesto por la rentabilidad obtenida.

Los trabajadores que opten por esta nueva alternativa y que destinen dichos ahorros a aumentar o adelantar pensión tendrán derecho a bonificación de cargo fiscal, equivalente al 15% de lo ahorrado, con tope de 6 UTM por año. Esta bonificación procede respecto del ahorro anual que no supere la suma equivalente a 10 veces el total de cotizaciones del año. La bonificación será depositada anualmente en una cuenta adicional en la misma institución en que se realizó el aporte voluntario. La Bonificación y su rentabilidad no estarán afectas a Impuesto a la Renta en tanto no sean retiradas.

---

<sup>39</sup> La AFP o Institución Autorizada, según corresponda, retienen en calidad de impuesto único el 15% del retiro.

Si el trabajador efectúa retiros antes de pensionarse la AFP gira de la Bonificación a la Tesorería General de la República el 15% de los fondos retirados. La bonificación está sujeta a las mismas condiciones de rentabilidad y comisiones que el ahorro. El valor de la bonificación lo determinará cada año el Servicio de Impuestos Internos. Este organismo informa a la Tesorería General de la República, quién efectúa el depósito.

### Cotizante Voluntario

En la actualidad las personas que se encuentran realizando actividades no remuneradas (ej: dueñas de casa), están imposibilitadas de realizar cotizaciones previsionales en una Administradora. Se ha detectado que en algunos casos, estas personas han optado por realizar cotizaciones como independientes, lo cual no corresponde a la definición establecida en el artículo 89 del DL 3500. Como una forma de remediar esta situación, se crea la figura del “afiliado voluntario”, el cual podrá realizar cotizaciones a pesar de no estar ejerciendo actividades mediante las cuales percibe un ingreso.

Se establece que estas cotizaciones podrán ser enteradas “por el propio afiliado” o “por un tercero” en su nombre. Esto tiene como objetivo facilitar el trámite de cotizar e incentivar este tipo de cotizaciones, por ejemplo, entre cónyuges o de padres a hijos. Incluso, en caso que el tercero que le cotiza a otro, sea el o la cónyuge, podrá solicitar a su empleador el descuento de las cotizaciones respectivas de su remuneración.

Para los que ya se encontraban afiliados, la primera cotización como voluntarios genera la apertura de una nueva cuenta denominada “cuenta de capitalización individual voluntaria”, la que es diferente y paralela a la cuenta de capitalización que mantenían como trabajadores dependientes o independientes.

Uno de los beneficios importantes, además de aumentar las pensiones de vejez futuras de estos trabajadores es la cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Esto es importante puesto que un individuo en etapa activa, ya sea una “dueña de casa” o un estudiante, puede ver mermada en forma importante su capacidad de generar ingresos producto de una invalidez o afectar a su familia en caso de fallecimiento, este tipo de eventos tendrían cobertura a través de sus cotizaciones voluntarias. Las condiciones de cobertura serían las mismas que las que actualmente se aplican a los trabajadores independientes (cobertura por el mes siguiente al de la cotización).

Al afiliado voluntario, se le considerará como “ingreso” imponible la cantidad que cotice mensualmente, descontando el monto correspondiente a comisiones, multiplicada por 10, de acuerdo a norma de la Superintendencia de Pensiones, no encontrándose sujeto a un tope. Sin embargo, en el caso del beneficio del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia este será respecto de un ingreso imponible máximo (actualmente 60 UF), por lo que la prima debe cobrarse respecto de dicho beneficio.

## 2.2.4.- Medidas tendientes a mejorar la igualdad de género en el sistema previsional

La Reforma puso especial atención en introducir medidas que pudieran mejorar la igualdad entre hombres y mujeres en el sistema previsional. En general, las mujeres tienden a i) presentar largos períodos sin realizar aportes, generalmente asociados a responsabilidades de cuidado de niños u otros familiares dependientes; ii) insertarse en el mercado del trabajo en ocupaciones con menores niveles de remuneración (en relación a hombres con similares características educacionales); iii) jubilarse antes y iv) vivir hasta edades más avanzadas.<sup>40</sup> Todos estos elementos combinados con un esquema previsional que no incluye redistribución por sexo en la etapa de retiro (debido al uso de tablas diferenciadas por sexo en las distintas modalidades de pensión), implican diferencias significativas en la distribución de beneficios por género.

Por otro lado, el diseño de los beneficios de vejez e invalidez bajo el sistema de AFP heredó varios elementos de asimetría por género de los esquemas previos: las mujeres sólo generan beneficios de sobrevivencia en etapa activa a sus cónyuges (o al padre de sus hijos) en caso de que estos sean inválidos. Ello implica que tienen derecho a menores beneficios bajo el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), a pesar de pagar la misma prima que los hombres. Por otro lado, al momento de jubilarse, no se requiere a las mujeres reservar fondos para el financiamiento de pensiones de sobrevivencia a sus cónyuges. Adicionalmente, las tablas de mortalidad utilizadas en el cálculo de beneficios bajo la modalidad de retiro programado son diferenciadas por sexo (lo cual es razonable, al tratarse de un esquema de autoseguro) y las compañías de seguros de vida están autorizadas a ofrecer ofertas diferenciadas a hombres y mujeres (el sexo forma parte de la información anónima a que tienen acceso los oferentes en el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión).

### Introducción del Nuevo Pilar Solidario

Para enfrentar las diferencias expuestas, la Reforma considera una serie de medidas, de las cuales una de las más importantes es la Introducción del Nuevo Pilar Solidario el cual, por diseño, tiende a beneficiar mayormente a las mujeres, dado que estas son más propensas a ser elegibles para los beneficios del mismo. Al mismo tiempo, los beneficios del NPS son vitalicios y el diseño es el mismo para hombres y mujeres, lo cual tiende a reducir las diferencias originadas en la mayor longevidad femenina.

### Bono por cada hijo nacido vivo o adoptado

La Reforma crea un bono Estatal a las madres, por cada hijo nacido vivo o adoptado, equivalente al aporte de un trabajador a ingreso mínimo a tiempo

---

<sup>40</sup> La edad legal de retiro es de 60 años para mujeres y 65 en el caso de los hombres. El informe del Consejo de Reforma Previsional propuso aumentar la edad de retiro de las mujeres a 65 años, igualándola al caso de los hombres. Esta propuesta no fue incluida en el Proyecto de Ley enviado al Congreso.

completo durante 18 meses. Este bono se genera al momento del nacimiento y recibe un retorno equivalente a la rentabilidad neta del Fondo C de las AFP hasta el momento en que la mujer cumple 65 años de edad. Este beneficio está sujeto al requisito de residencia pero no a condiciones de ingreso.

Dado que Chile está entre los países de la región que exhiben una menor tasa de participación por parte de la fuerza laboral femenina (causada en gran medida por las actividades de cuidado infantil), la introducción del bono es sumamente importante para acercarse a pensiones adecuadas, especialmente para las trabajadoras de bajos ingresos. Pero más allá del beneficio financiero, esta medida es sumamente valorada por la población, como una forma de reconocimiento del valor de la actividad (no-remunerada) de dar a luz y hacerse cargo del cuidado infantil en los primeros meses de vida (ver recuadro 2.10).

#### Recuadro 2.10

##### Efecto esperado del Bono por hijo

El impacto que el bono implicará para las mujeres chilenas dependerá de una serie de factores, tales como el número de hijos y momento en que se tengan durante la vida, la evolución futura de la rentabilidad del sistema de pensiones y del salario mínimo vigente, y la expectativa de vida de las mujeres al momento de jubilarse.

Considerando distintos casos base, el cuadro siguiente muestra el efecto de la introducción del Pilar Solidario, en reemplazo de la Pensión Asistencial y la Garantía Estatal de Pensión Mínima, sobre la pensión de distintas mujeres que, al 1 de julio de 2009, tienen 20 años de edad y en caso que tuvieron 2 hijos, uno nacido a los 21 años de edad y el segundo a los 25 años de edad.

El cuadro siguiente muestra las pensiones percibidas al jubilarse a los 65 años, considerando los beneficios del Pilar Solidario (Pensión Básica Solidaria para las mujeres no afiliadas y Complemento Solidario para las mujeres afiliadas).<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup>Los supuestos adicionales son los siguientes: Rentabilidad Bono por hijo de 5,5% real anual; Rentabilidad del Fondo de Pensiones de 6% real anual; Tasa de Retiro Programado de 4,2%. El saldo acumulado y, por lo tanto la pensión, se estimaron considerando cotizaciones sobre un ingreso mínimo, reajustado a una tasa de 2% anual. Se supuso una densidad de cotizaciones de 25% durante un período de 45 años. Los parámetros utilizados para el cálculo del Complemento Solidario corresponden a los que contempla la ley en régimen.

### Efecto esperado del Bono por hijo sobre distintas mujeres

	Pensión sin Bono por Hijo (*)	Pensión con Bono por Hijo (*)	Incremento de Pensión por efecto Bono (%) (*)
Mujer no afiliada, con 2 hijos	\$ 75.000	\$ 102.720	37,0 %
Mujer afiliada, cotiza por el ingreso mínimo, con 2 hijos	\$ 122.997	\$ 142.565	15,9 %
Mujer afiliada, cotiza por 2 ingresos mínimos, con 2 hijos	\$ 170.995	\$ 150.562	11,4 %
Mujer afiliada, cotiza por 3 ingresos mínimos, con 2 hijos	\$ 218.992	\$ 238.559	8,9 %

(\*) Incluye Complemento Solidario

En definitiva, el bono por hijo tendrá un impacto significativo sobre las pensiones de las mujeres, particularmente de aquellos con menor participación en el sistema de pensiones o con menores ingresos imponibles.

Cabe hacer notar que el impacto sobre las mujeres cercanas a pensionarse al momento de la entrada en vigencia de la reforma verán efectos menores en su pensión (en torno al 18% para la mujer de 35 años y 3.7% para aquella de 65 años), debido a la menor rentabilidad acumulada hasta el momento de la jubilación.

Fuente: Minuta División Estudios, Superintendencia de Pensiones.

#### Compensación económica en caso de divorcio o anulación

Adicionalmente, la Reforma introduce el concepto legal de compensación económica previsional en caso de divorcio o anulación del vínculo matrimonial. Bajo esta figura, un juez puede instruir, si considera necesario, la transferencia de fondos previsionales entre las cuentas individuales, como una forma de compensación económica hacia aquella parte que haya sufrido un menoscabo durante el período de matrimonio. Dicha transferencia no podrá exceder el 50% de los recursos acumulados por el cónyuge que debe compensar durante el período en que estuvieron casados (ver recuadro 2.11).

#### Recuadro 2.11

##### Efecto de propuesta de división de saldo

La propuesta de división de saldo en caso de divorcio o nulidad puede en principio afectar distintos aspectos del sistema previsional, como son las pensiones de hombres y mujeres, los beneficios del Pilar Solidario e incluso el costo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS).

Su impacto de largo plazo, sin embargo, es de naturaleza incierta debido a los importantes cambios que se han venido dando en la sociedad chilena en materia de matrimonios, nulidades y, más recientemente, divorcios. El

número de matrimonios ha disminuido y el de nulidades o divorcios, aumentado (particularmente a partir del 2004, año en que entró en vigencia la nueva ley de divorcio). Por otro lado, la edad a la que se producen los matrimonios ha tendido a postergarse (Ver: INE, anuario de demografía, serie 1980-1998).

Desde la óptica de las pensiones, el efecto de esta medida beneficiará al cónyuge que haya experimentado un menor aumento de su saldo ahorrado durante el período que duró el matrimonio. El cuadro siguiente muestra el efecto esperado en la pensión de distintas mujeres, en función de la renta del cónyuge y la duración del matrimonio.<sup>42</sup> Como se puede apreciar, el impacto se torna más relevante mientras mayor sea la diferencia en el nivel de ingresos entre los cónyuges y mayor sea la duración de la relación.

#### Mejora en pensión autofinanciada de la mujer

Salario hombre	Duración del Matrimonio		
	5 años	10 años	20 años
\$ 120.000	0 %	0 %	0 %
\$ 250.000	14 %	24 %	39 %
\$ 500.000	40 %	71 %	114 %

Vale la pena hacer notar que la existencia del Pilar Solidario podría mitigar estos efectos estimados, dependiendo de la elegibilidad para beneficios del mismo. En caso de que ambos cónyuges sean potenciales beneficiarios de PBS o APS, la mayor pensión autofinanciada elevaría la pensión base del cónyuge beneficiado, reduciendo en cierta medida el subsidio del Estado y a la inversa el cónyuge que cedería parte de su saldo podría ser elegible para un subsidio mayor por concepto de Aporte Previsional Solidario.

Por último, y dependiendo de la frecuencia y magnitud de las transferencias de saldo entre cónyuges divorciados o anulados, el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia podría verse impactado en la medida en que los hombres (los más probables transfirientes de saldo en la actualidad) son al mismo tiempo quienes presentan una mayor tasa de siniestralidad. La transferencia parte de su saldo podría implicar mayores aportes por parte de las compañías de seguro encargadas de cubrir estos siniestros, lo cual se vería sólo parcialmente compensado por los menores aportes a ser realizados a las mujeres que se invaliden o fallezcan estando cubiertas por el Seguro.

Fuente: Minuta División Estudios, Superintendencia de Pensiones.

42 Se supone un salario real de la mujer de \$120.000, densidad uniforme de cotizaciones de 50% para ambos cónyuges a partir de los 20 años, 5% de rentabilidad real anual de los fondos, y una diferencia de edad de 5 años (mayor el hombre). Si bien las estadísticas sugieren una diferencia etárea promedio de 3 años entre cónyuges, se optó por suponer 5 años tiempote manera de coordinar el momento de la jubilación, y sin alterar mayormente los resultados.

Separación de los contratos del SIS y transferencia de diferencia de prima  
Como se mencionó anteriormente, la prima por concepto del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) pagada por hombres y mujeres previo a la reforma era la misma, a pesar de que los hombres presentan una menor expectativa de vida y que las mujeres no generan beneficios de sobrevivencia a sus cónyuges, a menos que estos hayan sido calificados como inválidos. Para evitar este subsidio cruzado de mujeres a hombres, la Reforma requiere que las AFP liciten en su conjunto, contratos separados para hombres y mujeres, fijando una prima única (como fracción del ingreso imponible) para hombres y otra para mujeres. Las AFP cobrarían a todos los afiliados una única comisión por concepto del SIS (equivalente a la mayor prima entre hombres y mujeres), depositando la diferencia que se crea en la cuenta de los afiliados del grupo de menor costo (muy probablemente las mujeres). Esto puede interpretarse como una forma de mantener un costo constante para todos los participantes y al mismo tiempo una forma de aumentar el ahorro de las mujeres al momento de la jubilación (ver recuadro 2.12).<sup>43</sup>

#### Recuadro 2.12 Impacto estimado de transferencia de prima SIS sobre las pensiones femeninas

Al igual que en la mayor parte del mundo, las mujeres chilenas presentan expectativas de vida superiores a los hombres. En un sistema de capitalización individual, los beneficios son calculados en forma actuarial en función de la esperanza de vida de cada persona al momento de jubilarse. En Chile, dicho cálculo, ya sea que se lleve a cabo por parte de una AFP (retiro programado) o una compañía de seguros de vida (renta vitalicia), se realiza utilizando tablas diferencias por género. Ello implica que, a igualdad de edad, saldo y grupo familiar, una mujer recibe una pensión menor que un hombre (a cambio de recibirla por un tiempo esperado mayor). Una forma de compensar esta situación consiste en establecer contratos diferenciados para hombres y mujeres en el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), el cobro de una prima única correspondiente al grupo de mayor costo y el depósito en la cuenta individual del grupo de menor costo (presumiblemente las mujeres) de la diferencia entre la prima única y la prima específica. Una medida de este tipo generaría un ahorro adicional equivalente a la diferencia de primas, con lo cual se espera que las pensiones de las mujeres aumentarían entre 4,4% y 2,5%, para tasas de interés de largo plazo entre 2,5% y 4,5%. El cuadro siguiente resume los principales

<sup>43</sup> En la discusión de la reforma, se planteó como otra alternativa tendiente a mejorar la situación previsional de la mujer, la posibilidad de utilizar tablas unisex para hombres y mujeres, lo cual implicaría una redistribución de hombres a mujeres, originada en las diferencias de longevidad. Aunque una medida de este tipo podría implicar aumentos importantes en las pensiones femeninas, su aplicación sería poco práctica ante la presencia de la modalidad de pensiones en retiro programado y el incentivo a discriminar en contra de las mujeres en la contratación de rentas vitalicias.

resultados de un análisis de este tipo, incluyendo la posibilidad que las mujeres dejen pensión de sobrevivencia a sus cónyuges, aunque estos no sean inválidos.

Efecto en las pensiones de comisión SIS diferenciada por género.  
Considerando igualdad de beneficiarios

Tasa de interés	Comisión SIS hombres (1)	Comisión SIS mujeres (2)	Diferencia (3)=(1)-(2)	Aumento de pensiones femeninas (((10%+(3))/10%)-1)
2,5 %	1,3 %	0,9 %	0,4 %	4,4 %
3,5 %	1,1 %	0,7 %	0,3 %	3,3 %
4,5 %	0,9 %	0,6 %	0,3 %	2,5 %

Fuente: Castro y Fajnzylber (2006).

### Pensiones de sobrevivencia para viudos no inválidos

Una de las principales asimetrías que prevalecen en el sistema de AFP es la imposibilidad de generar pensiones de sobrevivencia a los viudos, a menos que estos estén inválidos. Dado el creciente rol de las mujeres como receptoras de ingresos en los hogares pluriparentales, se consideró fundamental proteger a estas familias ante la posibilidad de perder los ingresos provenientes de su trabajo o sus pensiones.

En este sentido, la Reforma requiere que al momento de jubilarse, se haga una reserva para financiar posibles beneficios de sobrevivencia a los cónyuges sobrevivientes hombres. Asimismo, tanto hombres como mujeres están cubiertos por la componente de sobrevivencia del SIS. En el primer caso – cálculo de la jubilación – la inclusión de los viudos tenderá a disminuir el monto mensual de la pensión de la mujer que se jubila a cambio de la mayor cobertura ofrecida. En el segundo caso, la cobertura adicional es financiada por la prima del SIS correspondiente a las mujeres del sistema.

Las medidas descritas en esta subsección se hacen cargo de la mayor parte de los elementos de diseño del sistema previsional que pueden ser considerados para aumentar la equidad entre hombres y mujeres.<sup>44</sup> Es claro, sin embargo, que las desigualdades persistirán, asociadas fundamentalmente a factores culturales que afectan la distribución de las labores del hogar y las distorsiones que ocurren en el mercado laboral a través de las elecciones ocupacionales y la discriminación salarial. Estos factores difícilmente pueden ser corregidos a través de una Reforma Previsional.

44 Para mayores detalles sobre estas medidas, ver sección correspondiente al Pilar Solidario anteriormente en esta sección así como el capítulo 5, dedicado a las medidas en materia de beneficios previsionales.