

# Propuestas para aumentar la densidad de cotizaciones<sup>\*</sup>

por

Harald Beyer y Salvador Valdés<sup>\*\*</sup>

5 de noviembre de 2004

---

<sup>\*</sup> Trabajo presentado al Seminario “Competencia y Cobertura”, organizado por el Centro de Estudios Públicos y la Superintendencia de AFP, 11-12 de noviembre, Santiago, Chile. Esta es una versión resumida de un estudio realizado por los autores para el Servicio Nacional de la Mujer, entregado en marzo de 2004.

<sup>\*\*</sup> Los autores son Doctores en Economía, por la University of California at Los Angeles y por el Massachusetts Institute of Technology, respectivamente.

## Resumen Ejecutivo

Este informe sugiere un camino concreto para atacar el problema de la baja densidad de cotizaciones de una proporción significativa de la fuerza de trabajo chilena. En efecto, típicamente en cualquier mes del año una cifra en torno al 60 por ciento de la fuerza de trabajo cotiza en el sistema provisional. Esta proporción se ha mantenido relativamente constante en la última década y no muestra indicios de ir creciendo. La cifra es algo más alta, tres puntos porcentuales, como proporción de los ocupados. Los índices de afiliación, por otra parte, superan el 100 por ciento, y la diferencia es una clara indicación de que la persona promedio tiene una historia provisional interrumpida.

El sistema obligatorio de pensiones de vejez no contiene medidas para enfrentar esta situación, sino descansa en aquella parte de la red social que apoya a los ancianos pobres. En efecto, los ancianos y ancianas que caen en la pobreza tienen acceso a una pensión asistencial en caso de haber sido imprevisores durante su juventud y su vida adulta.

Nuestro diagnóstico es que la baja densidad de cotizaciones se debe a dos aspectos del diseño previsional, aparte de otros factores relacionados con el mercado laboral. Primero, los trabajadores pobres perciben que las cotizaciones previsionales son un impuesto porque se trata de un ahorro completamente ilíquido. Contrariamente al ahorro voluntario, el ahorro previsional no puede utilizarse para hacer frente a las emergencias que plagan la vida de todos, y especialmente de los más pobres. Debido a su extrema iliquidez, incluso un afiliado previsor, que intente ahorrar para la vejez, debería preferir ahorrar en cuentas de ahorro u otros vehículos voluntarios, antes que cotizar para la vejez.

Segundo, y paradójicamente, la pensión asistencial y el subsidio de pensión mínima constituyen un desincentivo para cotizar, al menos para importantes grupos de trabajadores pobres. En efecto si la vida laboral, por cualquiera razón, le acarrea a la persona una baja densidad de cotizaciones, la estrategia óptima para esa persona en la situación actual es no cotizar, si lo puede evitar, o en su defecto subdeclarar su ingreso laboral. En estas circunstancias podrá obtener un salario líquido mayor y adelantará su acceso a la pensión asistencial en su vejez. Si contribuye menos de 20 años, la decisión de cotizar puede llevarla a no recibir ningún subsidio.

El requisito de 20 años de cotización para acceder a los subsidios de la pensión mínima deja a muchas personas sin estímulos a su esfuerzo previsional, siendo que muchas de esas personas tienen tasas de descuento altas, similares a la tasa de interés del crédito de consumo. En este grupo hay muchas mujeres que tienen una baja densidad de cotizaciones. Más del 40 por ciento de las afiliadas mujeres cotizarán menos de 20 años y no alcanzarán a financiar una pensión mínima. Las mujeres representan el 57 por ciento de las personas que tienen menos de 20 años de cotizaciones, aunque sólo comprenden el 40 y 44 por ciento de la fuerza de trabajo y de los afiliados, respectivamente. El sistema de pensiones no contempla en estos casos un subsidio. En cambio, sí contempla uno para los que cumplen 20 años y no alcanzan a autofinanciarse una pensión mínima. Una vez que se controla por educación y experiencia aparente, el ingreso de las mujeres que recibirían subsidio es un 16,7 por ciento *superior* al ingreso de aquellas que no lo recibirán, sugiriendo algún grado de regresividad en el diseño actual del subsidio de pensión mínima.

Nuestra propuesta para hacerse cargo de estos problemas tiene tres componentes:

a) Eliminar el requisito de 20 años de cotización para acceder a algún subsidio de pensión mínima, reemplazando el actual subsidio por otro que incentive el esfuerzo previsional realizado. El reemplazo propuesto es un subsidio de “matching funds”, que

significa que cada afiliado tendría derecho a un subsidio fiscal igual a un peso, por cada peso de pensión que autofinancie. El subsidio propuesto no es universal, porque contiene dos elementos de focalización. Por una parte el subsidio vale sólo mientras la pensión autofinanciada sea inferior o igual al 50 por ciento de la pensión mínima garantizada a los 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. Cada peso de pensión autofinanciada por sobre este umbral tiene un “impuesto” de 33 por ciento, de modo que el subsidio neto acumulado desaparecería para aquellas personas que logren autofinanciar dos pensiones mínimas. El segundo factor de control es que el subsidio es equivalente al 100 por ciento del calculado de acuerdo al criterio anterior sólo si el beneficiario está por debajo de cierto umbral en la ficha CAS, que se sugiere fijar en 525 puntos. En esta propuesta el subsidio se retira gradualmente a medida que aumenta el puntaje CAS por sobre 525 puntos, de modo que el subsidio desaparece cuando la persona alcanza un puntaje de 575. Se propone que a futuro estos umbrales sean atados a percentiles específicos de la distribución de puntajes CAS.

b) Eliminar los desincentivos que genera la actual pensión asistencial sobre los cotizantes de más bajos ingresos. Se propone crear incentivos para que un afiliado extremadamente pobre cotice, por la vía de otorgarle, además de la pensión asistencial, un subsidio igual a un peso, por cada peso de pensión que autofinancie, es decir el mismo esquema propuesto para reemplazar a la pensión mínima. Sin embargo, en el caso de la pensión asistencial se propone focalizar el subsidio en forma más estrecha, pues sus beneficiarios reciben además el monto fijo de la pensión asistencial. Se propone reducir el subsidio aquí indicado cuando el beneficiario tenga más de 475 puntos en la ficha CAS, en forma gradual hasta eliminarlo cuando el puntaje CAS llegue a 525 puntos. Tal como ahora, el afiliado tendría que optar entre la pensión asistencial (reformada), y el programa de pensión mínima (reformado), no pudiendo obtener ambos.

c) Dar liquidez parcial a los fondos aportados para la vejez, permitiendo que las personas puedan retirar de su cuenta individual hasta un monto equivalente a tres pensiones mínimas, sin expresión de causa. La persona no podrá acceder a otro préstamo si no devuelve el préstamo anterior. El préstamo tiene que tener un interés similar al de otras alternativas de crédito, para incentivar su devolución rápida. Esos intereses se abonan a la cuenta de la misma persona solicitante. Otro incentivo a la devolución rápida es un segundo límite máximo al préstamo, fijado en 70% de las cotizaciones realizadas en los últimos cinco años. Esto genera el mismo incentivo que los programas de millaje de las aerolíneas. En caso de que no se produzca una devolución rápida, ella ocurrirá al momento de pensionarse, en la forma de una retención de las primeras pensiones pagadas hasta saldar la deuda. En la práctica esto posterga por algunos meses el inicio de las pensiones, sin reducir en nada la tasa de reemplazo. Estimamos que esta medida es indispensable para que se incorporen regularmente como cotizantes las personas que actualmente están fuera del sistema. Por otro lado, el tope al monto máximo de crédito focaliza este beneficio en los grupos de menores ingresos.

Desde el punto de vista fiscal, los subsidios propuestos tienen las siguientes virtudes: están directamente vinculados a la contribución de las personas, tienen un límite claramente definido, se focalizan en los más necesitados y comienzan a hacerse efectivos una vez que los beneficiarios han agotado sus fondos. En términos muy simples y dado que para una proporción importante de los beneficiados el subsidio será equivalente a la pensión autofinanciada, el desembolso fiscal comienza a ocurrir –por cierto siempre que la

rentabilidad del fondo de pensiones sea positiva— una vez que se ha cumplido más de la mitad del período en el que la persona beneficiada recibirá pensión. Esto reduce el valor presente del desembolso fiscal.

Para hacer una estimación del costo fiscal de las modificaciones propuestas se ha utilizado una encuesta realizada en la Región Metropolitana que permite aproximar la densidad de cotizaciones de los afiliados al sistema de pensiones. Ello permite proyectar el saldo que acumularán las personas durante su vida activa y estimar la pensión autofinanciada que obtendrían al momento del retiro. Esto permite estimar el subsidio que recibirían los beneficiarios y, por consiguiente, la pensión total en su favor. Una vez contrastada la pensión total con el saldo acumulado del beneficiario se puede estimar el momento en el que se extinguirá dicho saldo y, por consiguiente, el momento en el que comenzará a hacerse efectivo el subsidio gubernamental. Desde luego, como ese gasto queda postergado en el tiempo, la adopción de nuestra propuesta no tiene impacto fiscal alguno durante los primeros 3 a 5 años de vigencia. Más adelante, una vez alcanzado el nuevo estado de régimen, nuestra estimación es que el flujo anual de desembolsos fiscales aumentaría en 38 millones de dólares en moneda actual, por sobre los desembolsos anuales generados por el actual subsidio de pensión mínima que sería gradualmente reemplazado.

Una propuesta de estas características cumple con el espíritu de crear una gradualidad para el beneficio fiscal en el sistema de pensiones, que ha recomendado un número importante de estudiosos del tema. Generalmente esta gradualidad se ha identificado con una reducción en el actual requisito de 20 años de cotización, acompañándola de una reducción en el monto de la pensión mínima. Así, por ejemplo, se había propuesto que una persona que cotizara 10 años tuviera garantizada una pensión equivalente a un 50 por ciento de la actual pensión mínima, y otra que lo haga por quince años podría pretender un 75 por ciento de la actual pensión mínima. Hay implícito en este argumento la idea de que hay una correlación entre el período cotizado y la pensión autofinanciada, pero sabemos que esta correlación es difusa porque se pueden subdeclarar los ingresos. Por otra parte, el umbral de los 10 años puede ser demasiado alto todavía. Además, esas propuestas han olvidado que también existe la pensión asistencial, que actúa como un seguro eventual. Su presencia hace poco atractivo cotizar para obtener el derecho de una pensión de monto parecido a la pensión asistencial. Creemos que la propuesta que aquí se presenta es superior porque vincula el subsidio con los aportes realizados y no con el tiempo, lo que elimina uno de los incentivos a subdeclarar el ingreso imponible.

También es superior porque propone retirar el subsidio en función del puntaje CAS. La ausencia de focalización en las propuestas anteriores es un defecto importante, porque diversos estudios han indicado problemas de filtración, tanto en la pensión mínima como en la pensión asistencial. En este punto, nuestra propuesta también innova reemplazando el retiro abrupto del subsidio que contiene la actual pensión asistencial, por una reducción gradual que mejora los incentivos a cotizar.

En la transición, esto es mientras el sistema propuesto no esté en efecto en plenitud se recomienda financiar las pensiones asistenciales de 19 mil mujeres y 11 mil hombres que en la actualidad cumplen los requisitos para acceder a una Pensión Asistencial de Vejez pero no la reciben. El costo anual de esta medida ascendería a 25 millones de dólares que se pueden financiar, en gran medida, con el control de filtraciones en el mismo programa, que actualmente benefician al 30 por ciento de los hogares de mayores ingresos. Estos cálculos pueden subestimar los desembolsos fiscales en la medida que la reforma propuesta produzca un incentivo a una mayor densidad en las cotizaciones o una menor

subdeclaración de los ingresos. Por otra parte, un 32 por ciento de las mujeres y un 14 por ciento de los hombres no aparecen afiliados a ningún sistema previsional. Los incentivos aquí contemplados podrían invitar a estas personas a afiliarse.

## Indice de Materias

Página

### 1. Introducción

### 2. Inventario de programas de seguridad social relacionados a este informe

*A. Recuperación de todas las cotizaciones (pensión autofinanciada de segundo pilar)*

*B. Pensión Asistencial de Vejez (PASISVE) del primer pilar*

*C. Subsidio de Pensión Mínima (SPM) del primer pilar*

*D. Pensión de Supervivencia y Cuota Mortuoria*

*E. Resultados en términos de densidad de cotizaciones*

### 3. Principios para un diseño eficiente y equitativo

*3.1 Evaluación social de una baja densidad de cotizaciones*

*3.2 Problemas de diseño en la Pensión Asistencial de Vejez*

*3.3 Problemas de diseño en el Subsidio de Pensión Mínima*

*3.4 Interacción entre el SPM y la PASISVE*

*3.5 Problemas de diseño en la recuperación de cotizaciones*

### 4. Una propuesta de pensiones para trabajadores de baja densidad

*A. Nuevos requisitos y montos de la Garantía de Pensión Mínima*

*B. Modificar los requisitos y fórmulas de la PASISVE*

*C. Liquidez parcial para el ahorro obligatorio de quienes ganan poco*

*D. Ajustar la edad normal de pensión al envejecimiento*

*E. Gradualidad en la aplicación de la propuesta*

### **5. Una aproximación al costo fiscal de la propuesta**

5.1 Consideraciones preliminares

5.2 Evaluación de los costos fiscales de la propuesta

### **Referencias Bibliográficas**

## 1. Introducción

Los sistemas previsionales tienen distintas características, pero en términos generales sus objetivos apuntan a proveer de ingresos a las personas mayores al finalizar su vida laboral, a costos razonables. Este objetivo no siempre se cumple satisfactoriamente. En Chile la proporción de cotizantes como proporción de la fuerza de trabajo alcanzaría a 50 por ciento y como proporción de los ocupados a 52 por ciento. Este último porcentaje se divide en un 70 por ciento para los dependientes y 4 por ciento para los independientes<sup>1</sup>.

Estos números son poco satisfactorios y justifican introducir reformas que se hagan cargo de esta situación. Un desafío central es incorporar a los independientes al sistema, pero ello no es una tarea fácil. La baja tasa de cobertura indica que no perciben la conveniencia de participar, y es difícil pensar que ello es exclusivamente el resultado de la imprevisión que los afecta respecto a la duración y el costo de la vejez. En Chile los trabajadores independientes típicamente tienen un ingreso que, una vez que se controla por horas trabajadas, educación y experiencia, supera al ingreso de los trabajadores dependientes. Esto sugiere que en estos grupos de trabajadores hay enraizadas una capacidad emprendedora y seguramente una fuerte preferencia por liquidez que hacen poco satisfactorio el esquema actual de contribuciones a la seguridad social.

Debe tenerse en cuenta que la contribución al sistema de pensiones supone también una contribución para salud, que en el caso de rentas bajas es percibido como un impuesto puro en la medida que el beneficio individual asociado a esta contribución no difiere mucho del que se obtiene en ausencia de las mismas. Es indispensable, entonces, analizar los déficits del sistema previsional desde una perspectiva más amplia. En este análisis son fundamentales los incentivos y castigos que enfrentan los cotizantes.

Esta perspectiva guía el análisis que se presenta en estas páginas. Para acercarse a una propuesta que tenga posibilidades de influir en la situación de los trabajadores de baja densidad de cotizaciones, creemos imprescindible adoptar su punto de vista, poniendo especial énfasis en una evaluación de los beneficios y costos percibidos a nivel individual. La propuesta apunta a todos los trabajadores y las trabajadoras con baja densidad de cotizaciones, aunque pone especial énfasis en la mujer que cumple estas características porque su densidad de cotizaciones tiende a ser, en promedio, inferior como consecuencia de su menor apego al mercado laboral.

## 2. Inventario de programas de seguridad social relacionados a este informe

Esta sección describe los programas vigentes de las diversas ramas de la seguridad y asistencia social, con el fin de establecer un patrón de comparación con las propuestas que diversos autores han presentado para abordar el problema de la baja densidad de cotizaciones. También sirve para evaluar las propuestas que se ofrecen en la segunda sección de este informe. Se estima esencial comprender adecuadamente los programas

---

<sup>1</sup>Véase “Radiografía del Sistema de Pensiones: Cobertura y Densidades” en Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Observatorio Laboral, 9 (mayo 2003).

vigentes de modo de evaluar alternativas que sean consistentes con los programas actuales o que no los repitan o anulen.

### *Ámbito del Inventario de programas*

Los términos de referencia originales de este trabajo se limitaban a la previsión de **vejez** de los trabajadores **estacionales del sector agrícola y agroexportador**, agregando un énfasis en aspectos de **género**, tradicionalmente olvidados en los análisis de los sistemas previsionales.

En consecuencia, se excluye de este inventario a aquellas ramas de la seguridad social que no tienen relación con la vejez, que son las nueve siguientes<sup>2</sup>: seguros de salud, seguro de cesantía, seguro de invalidez, seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, seguro de sobrevivencia para afiliados activos (seguro de vida), seguro de incapacidad laboral, subsidio por maternidad, seguro por enfermedad grave de hijo menor de un año, y la asignación familiar.

En ningún caso debe interpretarse a esta exclusión como una opinión de que se trata de programas de poca importancia para los trabajadores estacionales del sector agrícola y agroexportador, ni para las mujeres temporeras. Por el contrario, existe una buena razón para pensar que estos programas son más importantes para ellas que la previsión de vejez: al requerir tasas de cotización muy inferiores a las requeridas por la previsión de vejez, esos programas causan distorsiones laborales de menor tamaño, que son menos dañinas para empleos frágiles y vulnerables como los analizados aquí. Luego, su relación costo/beneficio puede ser más atractiva a nivel individual que en los programas de vejez.

Debido a los términos de referencia, en este inventario se consideran solamente las prestaciones asociadas a los eventos de la vejez y de la muerte de ancianos pensionados.

Por último, se ha excluido de este inventario a aquellos regímenes del sistema antiguo, que administra el INP, y a los regímenes de Capredena y Dipreca. El motivo es que prácticamente ninguno de los trabajadores temporales del sector agrícola y agroexportador está afiliado a esos regímenes. Sólo consideramos al régimen previsional gobernado por el D.L. 3.500 de 1980.

### *Justificación de los programas, agrupados según pilares*

Los programas relacionados con la vejez se agrupan convencionalmente en tres “pilares”, o familias de programas que comparten una misma justificación:

*Primer Pilar:* aquellos programas asistenciales y de subsidio a los ancianos, financiados de forma de favorecer más a los ancianos pobres. Cuando hay una exigencia de pobreza, calificada de diversos modos, estos programas son además “focalizados”, sin perjuicio de que pueden subsistir filtraciones. Sin embargo, en otros países también hay programas universales de primer pilar, que pagan un beneficio de monto único a todos los ancianos y se financian con impuestos proporcionales al ingreso para redistribuir a favor de los más pobres.

<sup>2</sup> Se excluyen también otros componentes de la red social que tradicionalmente se consideran fuera de la “seguridad social”, como por ejemplo los subsidios de jardines infantiles, los subsidios de educación, los programas de empleo subsidiado y los subsidios de crédito.

*Segundo Pilar:* aquellas ramas de seguro y ahorro que autofinancian los propios afiliados, donde el Estado interviene haciendo obligatoria la contribución. Con todo, el Estado chileno ha eximido de esta obligación a los trabajadores por cuenta propia. Esto es un aspecto que hace más complejo el análisis de los/as trabajadores/as temporales, especialmente en la medida que los empleados estacionales gocen de flexibilidad para auto-designarse como “por cuenta propia”. En estas circunstancias la obligatoriedad de la cotización pierde fuerza. Además, en la medida que los empleos estacionales tengan flexibilidad para subdeclarar el ingreso efectivo - declarando sólo el salario mínimo (\$115.648) y pagando el resto sin contrato - la pareja trabajador-empleador cuenta con otro margen para eludir la obligatoriedad de la cotización. Las oportunidades para diluir la obligatoriedad de la cotización dependen de la ley laboral y de la forma en que la Dirección del Trabajo la haga cumplir. Por eso, el análisis de los programas de segundo pilar en el caso de los trabajadores estacionales del sector agrícola y agroexportador depende directamente de la realidad de ese mercado laboral.

*Tercer Pilar:* aquellas ramas de seguro y ahorro que autofinancian los propios afiliados, donde el Estado interviene con incentivos fiscales financiados con rentas generales, pero donde la contribución es voluntaria. En Chile el tercer pilar está formado por el APV y los depósitos convenidos. En la práctica, el APV ofrece incentivos nulos a todos aquellos que declaran ganar menos de \$402.000 al mes, pues por debajo de ese ingreso la tasa marginal de impuesto personal es cero y este incentivo está ligado al pago de impuesto a la renta. Debido a que en la actualidad los trabajadores estacionales del sector agrícola y agroexportador rara vez declaran ingresos mensuales superiores a esa cifra, casi nunca participan en el APV.

Es esencial precisar la justificación social de la intervención del Estado en cada uno de estos pilares. En el caso del primer pilar, la motivación es la aspiración de contribuir a una mayor equidad y solidaridad social, a través de donar subsidios a ancianos pobres, con fondos aportados por todos los demás chilenos.

En el caso del segundo pilar, la motivación es ayudar a las personas, cualquiera sea su ingreso e incluyendo especialmente a los grupos de ingresos medios, a superar el problema de la imprevisión que eventualmente sufren. Este parece exhibir alta prevalencia en muchas personas en todo el mundo. La imprevisión consiste en un error sistemático de planificación, respecto a la cantidad de ahorro necesaria para enfrentar la vejez. Esa cantidad resulta ser muy superior a la que los imprevisores han creído necesaria. Cuando las personas envejecen se dan cuenta de su error e intentan ahorrar más rápido, pero ya es demasiado tarde y resulta imposible revertir las consecuencias. Ello las obliga a sufrir un fuerte descenso inesperado en su nivel de vida. La intervención del Estado consiste en obligar a ahorrar ciertas sumas para la vejez, pero los trabajadores imprevisores rechazan esa intervención e intentan eludirla, porque consideran que ese ahorro es excesivo. Recién agradecen la intervención del Estado en su vejez, cuando caen en la cuenta de su error. Sin embargo, esta intervención del Estado también impone costos a los afiliados (ver próximo párrafo), y cuando éstos superan al beneficio de aliviar la imprevisión, el resultado neto de la intervención es socialmente negativo.

Los trabajadores previsores, que son aquellos que aquilatan en forma adecuada el monto de ahorro necesario para la vejez, no son afectados por la obligación de ahorrar la suma exigida por el Estado (siempre que la tasa de ahorro impuesta sea moderada, es decir inferior o igual a la que ellos mismos hubieran elegido), pero sufren los **costos** que impone



esta intervención del Estado. Esos costos son por lo menos los siguientes (ver otros adicionales en Valdés, 2002, Cap. 4 y 5):

a) la iliquidez del ahorro previsional obligatorio, que no puede ser usado para enfrentar gastos de emergencia. Esto hace que \$1 de ahorro obligatorio sea valorado en menos que \$1 de ahorro voluntario, que es líquido. La diferencia de valoración depende del acceso a otros métodos para hacer frente a las emergencias y de la variabilidad del ingreso laboral del afiliado. A esto debe sumarse la diferencia entre las comisiones de administración pagadas a las AFP y las comisiones pagadas en medios de ahorro alternativos, como el dinero en billete, las comisiones de las cuentas de ahorro en el Banco del Estado y de los bancos privados, de los depósitos a plazo, y de los préstamos a familiares. Por último, debe sumarse la diferencia entre la rentabilidad obtenida en el Fondo de Pensiones y en el medio de ahorro alternativo, pero ajustando por el riesgo de inversión asumido, usando para ello el premio por riesgo observado en el mercado financiero.

b) el costo de cotizar un siete por ciento del salario imponible para salud, menos los beneficios adicionales esperados por atención salud y por la cobertura del seguro por incapacidad laboral, obtenidos a cambio de esa cotización. En Chile, donde el copago de los servicios de salud otorgados por FONASA fluctúa entre 0 y 20% del arancel FONASA para el rango de ingresos válido para temporeros, los beneficios adicionales de cotizar el 7% parecen ser muy inferiores a la caída del salario líquido que causa la cotización de 7%. En suma, los previsores en este rango de ingresos pierden al ser forzados a cotizar adicionalmente para salud. Este efecto podría agravarse o aliviarse al tomar en cuenta los cambios producidos en esta situación por el nuevo tratamiento para temporeras acordado con FONASA desde 2002, cuyo funcionamiento práctico habrá que medir en el futuro.

c) El costo de cotizar para el seguro de invalidez, para el seguro de sobrevivencia para afiliados activos (seguro de vida), para el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales<sup>3</sup> y para el seguro de cesantía, menos los beneficios adicionales esperados a cambio de esas cotizaciones.

d) En el caso de las mujeres previsoras, la cotización da acceso al subsidio de maternidad y al subsidio por enfermedad grave de hijo menor de un año. En el caso de trabajadores de ambos sexos, la cotización también da acceso a la asignación familiar. Como ninguno de estos beneficios se financia con cotizaciones, sino con rentas generales (impuestos), ellos compensan en parte los costos indicados en (a), (b) y (c).

Si la suma algebraica de los efectos (a) a (d) es negativa, como demostró el estudio empírico de Torche y Wagner (1998) que es el caso en Chile, el trabajador previsor tendrá un motivo sólido y válido para intentar eludir la obligación de cotizar, pues el costo total es superior al beneficio individual.

Para evitar estas pérdidas netas en las decisiones de ahorro causadas por la obligación de cotizar, algunos afiliados están dispuestos a sufrir ineficiencias y pérdidas en sus decisiones laborales, por ejemplo aquellas asociadas con optar por trabajar en el hogar y en empleos remunerados exentos de la obligación de cotizar, siempre que su magnitud sea menor que el tamaño de las pérdidas en las decisiones de ahorro.

<sup>3</sup> Aunque esta cotización es pagada a nombre del empleador, su incidencia es sobre los salarios del trabajador, cuando se trata de trabajadores fácilmente sustituibles por otros.

### *Descripción de los programas vigentes relacionados con la vejez*

A continuación describimos en detalle los programas de previsión de vejez chilenos, que son importantes para los trabajadores estacionales del sector agrícola y agroexportador:

#### ***A. Recuperación de todas las cotizaciones (pensión autofinanciada de segundo pilar)***

De acuerdo a las reglas del D.L. 3.500, la totalidad de las cotizaciones realizadas a nombre de un afiliado en las cuentas individuales obligatorias son devueltas a éste, su familia cercana y a sus herederos, además de los intereses y rentabilidades que hayan obtenido los Fondos de Pensiones al invertir esas cotizaciones, una vez que el afiliado llega a la vejez.<sup>4</sup>

Cuando el monto de las cotizaciones acumuladas es *pequeño*, esta devolución se realiza en la forma de cuotas mensuales de magnitud igual a la “pensión mínima”, hasta agotar el monto acumulado, que por su parte continúa ganando intereses mientras no se agote. La magnitud de la pensión mínima en términos líquidos, después de restar la cotización obligatoria para salud de 7% y una comisión de 1% para la AFP (en retiro programado), alcanza a \$69.194 al mes para los menores de 70 años y a \$75.659 al mes para los mayores de 70 años<sup>5</sup>, sin distinción de sexo.

Cuando el monto de las cotizaciones acumuladas es *pequeño*, la ley prohíbe iniciar la devolución antes de que el afiliado cumpla 65 años de edad si es hombre, ni antes de que cumpla 60 años de edad si es mujer<sup>6</sup>. Si un afiliado que cumple esas edades no solicita la devolución, ésta se posterga hasta que sea solicitada.

En la práctica la ley define que el monto de las cotizaciones acumuladas es *pequeño*, en el sentido usado aquí, cuando no permite financiar una pensión de retiro programado<sup>7</sup> a partir de la fecha de solicitud de la pensión, cuyo monto inicial alcance al monto de la pensión mínima vigente a esa fecha para menores de 70 años. El Cuadro 1 muestra el monto de cotizaciones acumuladas necesario para financiar una pensión de ese tamaño. Hemos supuesto que el afiliado *no cumple* los requisitos para acceder al subsidio de pensión mínima (programa de primer pilar, descrito por separado más adelante).

<sup>4</sup> Los afiliados del sistema antiguo no tienen este derecho a devolución de cotizaciones cuando completan menos de 120 meses (10 años) de cotización. En ese evento, pierden todas las cotizaciones realizadas.

<sup>5</sup> Los montos brutos son \$75.211 para los menores de 70 años y \$82.238 para los mayores de 70 (Fuente: [www.inp.cl/inicio/montos.php#v2](http://www.inp.cl/inicio/montos.php#v2)). La cotización de salud es un impuesto puro, sin devolución compensatoria, porque en caso de no cotizar el individuo obtendría las mismas prestaciones de salud a cambio de los mismos copagos. Los pensionados que cumplen 70 años y hasta esa fecha percibían pensiones mayores al respectivo monto mínimo, pero menores al monto mínimo para los mayores de 70, suben su pensión a este último monto.

<sup>6</sup> Para iniciar la recuperación de las cotizaciones antes de cumplir esas edades, se requiere hacer una “jubilación anticipada”. Ella sólo es autorizada cuando el monto de las cotizaciones acumuladas es suficiente para autofinanciar una pensión vitalicia superior al 110% de la pensión mínima y superior al 50% del promedio de los ingresos imposables declarados por ese mismo afiliado en los últimos 10 años, además de las pensiones de sobrevivencia que correspondan (art. 68 inciso 1º del D.L. 3.500).

<sup>7</sup> La modalidad de renta vitalicia está prohibida por el D.L. 3.500 a aquellos afiliados cuya pensión autofinanciada sea inferior al 110% de la pensión mínima vigente al momento de iniciar la pensión. Como esta exigencia es cumplida por pocos trabajadores estacionales, la modalidad de renta vitalicia no requiere ser considerada.

**Cuadro 1: Saldo de cuenta individual necesario para financiar pensión mínima**

(en Millones de \$. Otros supuestos: pensión bruta a financiar es de \$75.211 al mes constante en términos reales, más un beneficio mortuario de 15 UF o \$254.550; Estas cifras son antes de descuentos para la salud y antes de la comisión de las AFP al retiro programado)

<b>Edad al pensionar</b>	<b>Mujer</b>		<b>Hombre Casado</b>	<b>Hombre Soltero</b>
	60	65	65	65
Saldo en \$ Millones:	11,6	10,5	10,9	9,3

Fuente: Cálculos realizados en la “calculadora previsional” que ofrece por Internet la AFP Summa Bansander. Esta es la información a la que accede un afiliado chileno en enero de 2004, y por tanto es representativa. Se supuso que la tasa de interés técnica del Retiro Programado es 5,5% real anual; que los afiliados no tienen hijos menores de 24 años ni padres bajo su dependencia; y que la esposa del hombre casado es tres años menor que él, a quién está forzado a legar una pensión de sobrevivencia.

Se encuentra que el saldo requerido supera 540 UF en todos los casos. A continuación determinamos el saldo que pueden acumular trabajadores estacionales del sector agrícola y agroexportador, que cotizan por unos pocos meses en el año por salarios similares al salario mínimo. El Cuadro 2, que considera treinta y seis posibles historias personales de cotización y de grados de subdeclaración, elegidas arbitrariamente, muestra con letra **negrita** aquellas historias que llegan a la vejez con un saldo en la cuenta individual superior al tamaño requerido por el Cuadro 1, o con 240 cotizaciones mensuales.

**Cuadro 2: Saldo acumulado por trabajadores temporales y N° meses de cotización**

(Cada entrada muestra dos números: Millones de \$ en la cuenta individual al cumplir 60 (mujeres) y 65 años ( hombres) / N° meses de cotización acumulados en la vida activa)

(Otros supuestos: En los períodos de “laguna” el afiliado nunca cotiza; Edad de inicio de cotizaciones es 18 años; Tasa de rentabilidad ganada por el fondo de pensiones es 5% real anual; La tasa de crecimiento del salario medio, del salario mínimo y pensión mínima es 2% real anual; Las comisiones fijas de las AFP son cero)

Salario diario declarado	\$3.000	\$4.900*	\$8.000	\$12.000
(equivalente mensual x 23,65)	\$70.950	\$11.885	\$189.200	\$283.800
(en % del salario medio)	18%	30%	47%	71%

a) Mujer con dos lagunas de cotizaciones, una desde los 20 a los 35 años, y otra desde los 50 años en adelante. Pensiona a los 60.

N° días de cotización/año fuera de las lagunas:

30, en 3 meses distintos	0,60 / 54	0,98 / 54	1,60 / 54	2,41 / 54
90, en 9 meses distintos	1,80/162	2,95/162	4,81/162	7,22 /162
150, en 10 meses distintos	3,00/180	4,91/180	8,02/180	<b>12,03/180</b>

b) Mujer con laguna de cotizaciones de los 30 a los 35 años. Pensiona a los 60.

N° días de cotización/año fuera de las lagunas:

30, en 3 meses distintos	1,40/111	2,29/111	3,74/111	5,62/111
90, en 5 meses distintos	4,21/185	6,88/185	<b>11,23/185</b>	<b>16,86/185</b>
100, en 6 meses distintos	4,68/222	7,65/222	<b>12,49/222</b>	<b>18,73/222</b>

c) Hombre con dos lagunas de cotizaciones, una desde los 20 a los 28 años y otra desde

los 55 años en adelante. Pensiona a los 65.

Nº días de cotización/año fuera de las lagunas:

80, en 5 meses distintos	3,61/145	5,89/145	9,62/145	<b>14,43/145</b>
130, en 7 meses distintos	5,86/203	9,58/203	<b>15,64/203</b>	<b>23,45/203</b>
200, en 10 meses distintos	9,02/290	<b>14,73/290</b>	<b>24,05/290</b>	<b>36,08/290</b>

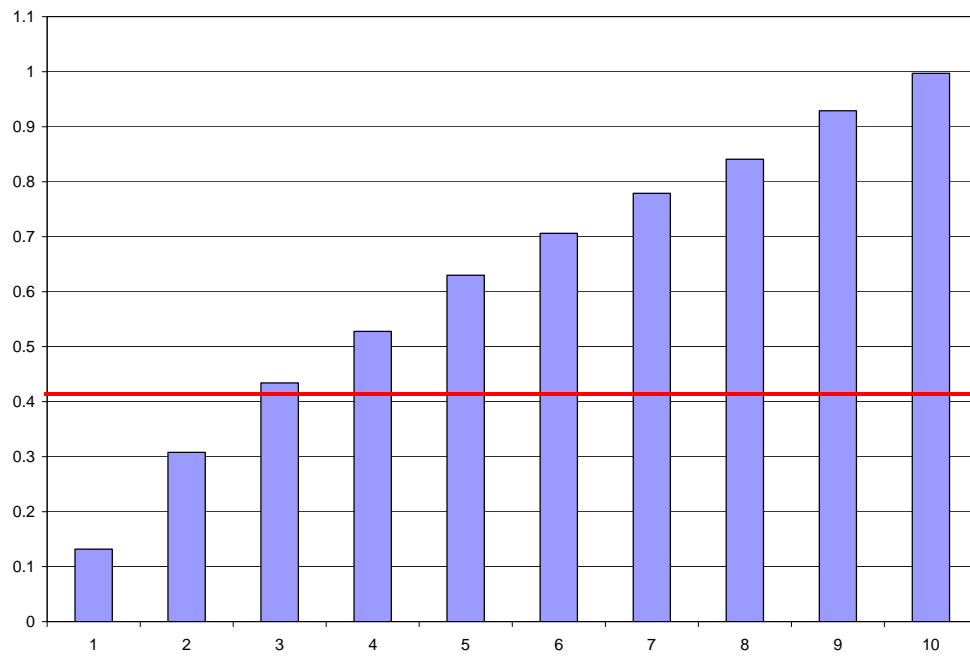
Nota \* : El salario de \$4.900, acumulado en un mes de 4,3 semanas, trabajando 5,5 días por semana, entrega el salario mínimo de \$115. 648. La cifra de \$3.000 por día se alcanza trabajando menos horas cada día, o menos días en cada semana.

El cuadro 2 sugiere que los problemas de baja densidad y alta subdeclaración trascienden al sector de temporeras, y es mucho más general, afectando a todo el sector cuyo ingreso declarado es bajo respecto del tamaño de la pensión mínima. Esto puede interpretarse como que la pensión mínima es generosa (19% del salario medio) o como que este sector de trabajadores es muy pobre, o como que ambas interpretaciones son las dos caras de una misma moneda.

También demuestra el cuadro 2 que para un ingreso bajo, los requisitos para acumular un saldo de la cuenta individual cercano al suficiente para autofinanciar una pensión vitalicia que en su primer mes sea igual o superior a la pensión mínima, son una densidad de cotizaciones relativamente alta, acompañada de un bajo grado de subdeclaración del salario imponible. En efecto, en este ejercicio una persona que declara el mínimo o en torno a este (columna 2 o \*) alcanzará poco más de la pensión mínima si cotiza, bajo los supuestos de este ejercicio, poco más de 50 por ciento del tiempo (son 290 meses de un total de 552 = 46 x 12). Por otra parte, una persona de ingresos medios (columna 4) acumulará el monto necesario para una pensión mínima con una certeza relativamente alta y de manera independiente del género de la persona. Por cierto, incluso para estos ingresos pueden haber diferencias en el monto de las pensiones asociadas a discriminaciones en el mercado laboral, distintas densidades de cotización, jubilación más temprana de las mujeres y tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo. Muchos de estos temas requieren un análisis acabado, pero ellos trascienden el objetivo de este informe.

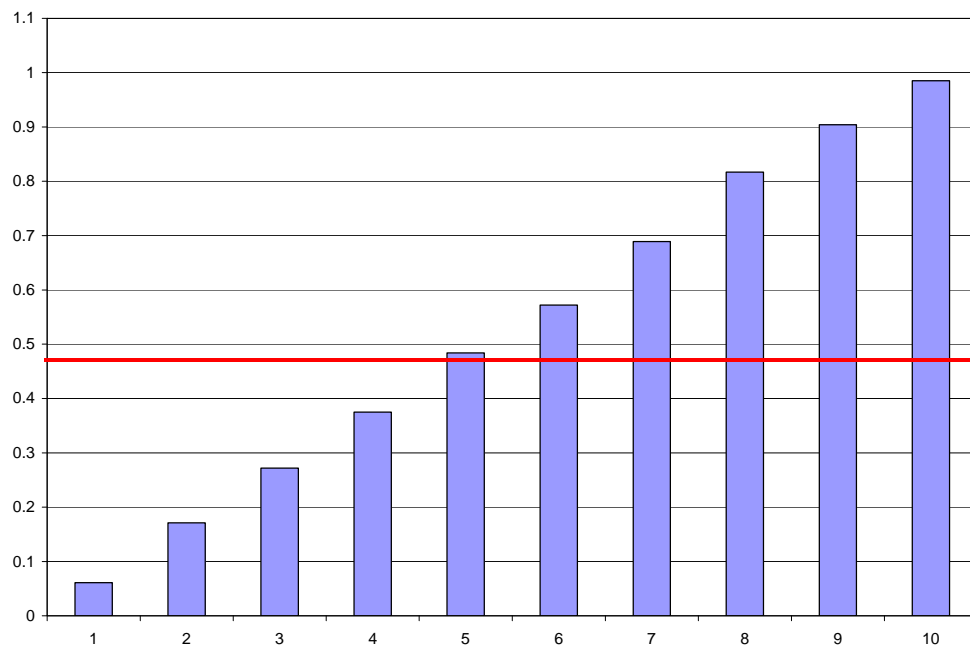
Una buena parte de los trabajadores que tienen una baja densidad de cotizaciones, entre los que se encuentran los trabajadores temporales, tiene ingresos cercanos al mínimo (ver columna \* en Cuadro 2). Por lo tanto, difícilmente podrán autofinanciar una pensión mínima. Ello no es tanto el resultado de sus bajos ingresos como la baja densidad de cotizaciones. Esta baja densidad de cotizaciones es especialmente cierto para las mujeres como se observa en el Gráfico N°1. En su parte A se observa la densidad de cotizaciones de los hombres por decil. Para acceder a la pensión mínima garantizada los hombres tienen que tener una densidad promedio de cotizaciones de 0,41 que se refleja en la línea roja del gráfico. Se ve con claridad que un 20 por ciento de los afiliados hombres no cumplirán esta meta. Otro 70 por ciento la cumplirá. En el tercer decil se produce una intersección entre la línea roja y la barra que la representa indicando que algunos de este decil tendrán una densidad de cotizaciones que supera el 41 por ciento mientras que otros no podrán alcanzar esa meta.

**Densidad esperada de cotizaciones de afiliados hombres  
(por decil)**



**Gráfico N°1 A**

**Densidad esperada de cotizaciones de afiliadas mujeres  
(por decil)**



**Gráfico N°1B**

En el caso de las mujeres la densidad de cotizaciones requerida para alcanzar 20 años de cotizaciones es superior a la de los hombres como consecuencia de que se retiran antes y, en alguna medida, las mujeres afiliadas al sistema de pensiones son más educadas que los hombres afiliados. Se aprecia con claridad que al menos 40 por ciento de las mujeres tendrán una densidad de cotizaciones inferior a la requerida para acceder al subsidio fiscal por pensión mínima. Otro 50 por ciento superará claramente este requisito. La intersección de la barra correspondiente al quinto quintil con la línea roja que representa la densidad de cotizaciones requerida para alcanzar los 20 años de cotizaciones sugiere que algunas de las mujeres en este decil de cotizaciones cumplirá el requisito y otro no<sup>8</sup>.

Para elaborar estos gráficos se ha utilizado la encuesta PRIESO elaborada por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile para el Banco Mundial<sup>9</sup>. En ella se presenta una historia aproximada de cotizaciones (autoreportada) de los entrevistados. Esta se compara con la historia posible que depende de la edad del encuestado, su nivel educacional y su edad de ingreso a un establecimiento educativo<sup>10</sup>. La densidad de cotizaciones se presenta como la razón entre ambas historias. Esta situación sugiere que en el esquema actual de funcionamiento de los subsidios fiscales en el sistema de pensiones, las mujeres no salen bien paradas. Se requiere, entonces, recoger estos aspectos en el diseño de una propuesta. Para ello es fundamental incentivar la densidad de cotizaciones, evitar las subdeclaraciones o modificar la forma en que se asignan los subsidios en este ámbito. Un análisis de esta naturaleza tiene que incluir no sólo el contexto del sistema de pensiones sino que los demás programas que influyen en las decisiones de contribución de la población. Entre estos destaca la pensión asistencial de vejez.

### ***B. Pensión Asistencial de Vejez (PASISVE) del primer pilar***

Este programa ofrece un subsidio de cargo fiscal de monto único a 173.000 ancianos<sup>11</sup> (110 mil mujeres según Casen 2000 y 63 mil hombres) que han cumplido requisitos de edad y pobreza. El monto de la PASISVE fluctúa en forma estacional, pues además de pagar \$37.850 al mes en 2003, pagó también un “Bono de Invierno” de \$29.589 en mayo de 2003, un aguinaldo de fiestas patrias que alcanzó a \$9.067 en 2002, y un aguinaldo de Navidad que alcanzó a \$10.400 en 2002. Suponiendo que las cifras de 2002 se reajustaron en 2,0% para 2003, resulta un promedio anual mensualizado de \$41.970 para 2003<sup>12</sup>. Si bien se trata de una suma insuficiente para sobrevivir en forma independiente, cumple el valioso rol de aportar al presupuesto de la familia que acoja al anciano pobre, compensando en parte la carga que significa acogerlo.

El monto de la PASISVE también varía de un año al siguiente. Desde que el gobierno dictó una ley en 1999, todos los años este subsidio se reajusta por el 100% de la variación del IPC, pero con un año de rezago, pues la variación aplicada es aquella entre noviembre del año anteprecedente y octubre del anterior a aquél año donde se aplica el reajuste.

<sup>8</sup> Más adelante se aborda en detalle estas proporciones.

<sup>9</sup> Agradecemos la gentileza de Truman Packard que nos facilitó el acceso a esta base de datos.

<sup>10</sup> Para estos efectos se adopta la tradicional propuesta de Mincer de contabilizar historia laboral posible como Edad-Experiencia-5, donde este último término corresponde al ingreso a la educación.

<sup>11</sup> Existen además pensiones asistenciales para inválidos y para huérfanos, que constituyen programas aparte.

<sup>12</sup> Fuentes: [www.inp.cl/inicio/montos.php#v2](http://www.inp.cl/inicio/montos.php#v2) y [www.inp.cl/inicio/generales.php#v2](http://www.inp.cl/inicio/generales.php#v2).

Los requisitos de edad y pobreza para acceder a la PASISVE son:

a) Edad igual o superior a 65 años. No hay diferencias en el requisito de edad entre hombres y mujeres. Tampoco hay diferencias según la circunstancia de haber desarrollado trabajos pesados ni según el grado de invalidez, ni por edad avanzada.

b) Solicitar la PASISVE por escrito en el Municipio donde reside, obtener calificación socioeconómica favorable (puntaje en la ficha CAS2 inferior a cierto nivel) y obtener una asignación en el gobierno regional cuando se genere una vacante. En esta “cola” regional los postulantes son ordenados de mayor a menor nivel de pobreza, según el puntaje en la ficha CAS2, y cada vez que aparece un nuevo postulante se reordena la cola. El número total de pensiones PASISVE es determinado por el Poder Ejecutivo en la ley de presupuestos de cada año.

c) Tener ingresos propios (brutos) inferiores al 50% de la pensión mínima (bruta). Hasta el 31 de diciembre de 2003 el máximo para el ingreso propio era \$37.606 al mes para los menores de 70 años y \$41.119 para los mayores de 70 años. En ambos casos se refiere a ingresos brutos, antes de descuentos previsionales y de salud. Este requisito implica haber dejado de recibir otras pensiones, como por ejemplo las autofinanciadas del segundo pilar, ya tratadas en el acápite A. Luego, es perfectamente razonable que un trabajador de baja densidad de cotizaciones planea recuperar su fondo acumulado durante un período determinado hasta que estos se acaben y luego solicite la PASISVE. Que pueda acceder a ella va a depender de su situación económica, pero como en general son las personas de bajo ingreso en su vida laboral activa las que presentan las bajas cotizaciones esta planificación no es irrazonable.

Este requisito también exige no realizar trabajos remunerados por más de \$37.606 al mes<sup>13</sup>, pero esta consecuencia prácticamente no se fiscaliza, siendo la excepción la de aquellos trabajadores dependientes cuyo empleador entrega información de salarios individuales al Servicio de Impuestos Internos. Una pregunta interesante es si el requisito de no realizar trabajos remunerados con sumas tan bajas debiera ser eliminado, o lo que es similar, si no debiera ser fiscalizado. En efecto, si el anciano que trabaja es detectado, el retiro del subsidio castiga el esfuerzo laboral del anciano. En la práctica ello ocurre rara vez porque este requisito se fiscaliza poco.

d) Que el promedio de ingresos del grupo familiar, definido como aquél grupo que convive en forma permanente bajo el mismo techo, sea inferior al 50% de la pensión mínima. Hasta diciembre el máximo para este promedio de ingresos era \$37.606 al mes para los menores de 70 años y \$41.119 al mes para los mayores de 70 años, ambos brutos, antes de descuentos. Este requisito excluye de la PASISVE a las mujeres que trabajaron en su hogar toda su vida, sin reportar ingresos monetarios propios, pero cuyo nivel de vida es aceptable o incluso acomodado debido a su propio esfuerzo en el hogar sumado a la colaboración monetaria del marido o los hijos.

Una vez concedida, la PASISVE tiene duración vitalicia<sup>14</sup>, a menos que el beneficiario deje de cobrarla por seis o más meses consecutivos. La duración vitalicia permite que un anciano obtenga la PASISVE cuando está pasando por una situación económica difícil, y la mantenga aunque mejore su situación después, por ejemplo yéndose a vivir con algún hijo o hija de ingresos mayores. De esto se deduce que a mayor rotación

<sup>13</sup> Para los menores de 70 años.

<sup>14</sup> Este atributo existe sólo desde 1995. Antes se reevaluaban los requisitos de pobreza cada tres años.

de los ancianos entre niveles de ingreso que están por encima y por debajo del puntaje de corte en la ficha CAS2 en su región, menor será el grado de focalización medido después de haber concedido el subsidio.

A mediados de los 90, el 47% de los beneficiarios de la PASISVE vivía en el sector rural (Focus, 1998), sugiriendo una cobertura preferente para los trabajadores agrícolas, pues sólo el 17% de la población de Chile vive en el sector rural. Esto también indica que la migración campo/ciudad dejó atrás a los ancianos pobres, en el campo.

Conviene mencionar el grado en que la PASISVE cumple con el objetivo de los programas de primer pilar, que ayudar a los ancianos pobres. Usando una encuesta de percepción a los beneficiarios (EBEN), el estudio de Focus (1998) encontró también que el número de personas que no reciben la PASISVE cumpliendo los requisitos, alcanza al 17% de los beneficiarios efectivos, es decir a no más de 27.200 personas. Ese estudio concluye que el programa PASISVE tiene una de las tasas más bajas de falla en la cobertura de beneficiarios<sup>15</sup>. Este es un antecedente fundamental, pues permite concluir que la gran mayoría de los trabajadores estacionales del sector agrícola y agroexportador **accederá** a la PASISVE si efectivamente cumple los demás requisitos. El costo fiscal de la PASISVE durante los años 90 fue cercano a 0,30% del PIB, ó a 2,0% del gasto público social, lo que impone una carga a los contribuyentes relativamente modesta.

Utilizando información de la CASEN 2000 llegamos a una conclusión análoga. Ese año 29.746 personas de 65 años y más que cumplían los requisitos para recibir la pensión asistencial no la estaban recibiendo. De estas un 63 por ciento correspondía a mujeres. En el tramo de 60 a 64 años –una zona gris porque la edad de jubilación de la mujer es 60 años y las PASISVE se otorgan a personas de 65 años y más– había 22.483 mujeres sin ingresos (8,4 por ciento de ese grupo de edad) que vivían en hogares cuyo ingreso per cápita era inferior al 50 por ciento de la pensión mínima bruta.

Respecto al objetivo de aliviar la imprevisión, debe reconocerse que la PASISVE actúa como un paliativo importante de la imprevisión que puedan sufrir los ancianos de bajos ingresos (que cumplen los requisitos), a pesar de que ese no es un objetivo explícito del programa. En efecto, si un individuo fue incapaz de planificar su vejez y su ingreso cayó hasta cumplir con los requisitos, la PASISVE lo rescata. Con todo hay hogares donde ese beneficio no está llegando. El costo directo de pagar las PASISVE faltantes alcanzaría a 25 millones de dólares anuales. Esto se podría financiar casi íntegramente mejorando la focalización de la pensión asistencial. En efecto, según la CASEN 2000, un total de 23.320 pensiones asistenciales se pagaban a los 5 deciles superiores de la distribución de ingresos.

Hay que tener en cuenta que la PASISVE, al tener características de un seguro “gratuito” para las personas de menores ingresos, puede actuar en el margen como un desincentivo a la cotización. En la situación actual una mujer puede obtener la pensión asistencial si sus ingresos propios son inferiores a 50 por ciento de la pensión bruta, esto es 37.606 pesos. Si este ingreso se obtuviese a partir de una pensión autofinanciada y la mujer jubila a los 65 años requeriría un fondo acumulado de 5,3 millones (monto que se desprende del Cuadro N° 1). Cada peso adicional cotizado significa renunciar a la PASISVE y acceder eventualmente si cumple 240 meses de cotizaciones a una pensión

<sup>15</sup> El programa PASISVE exhibe una focalización modesta, porque sólo el 40% de los beneficiarios pertenecía al 20% más pobre de los hogares de Chile, según el análisis de la encuesta CASEN 94 realizado por Focus (1998). Ello no significa que el tamaño de este programa pueda reducirse sin perjudicar a las familias pobres, pues al hacerlo aumentaría también el número de personas merecedoras que no obtienen el beneficio. La única forma de evitar esto es mejorar la tecnología de focalización.



mínima garantizada (véase sección siguiente) que es inferior a lo que podría obtener siguiendo la primera estrategia, esto es obteniendo una pensión autofinanciada de 37.606 y accediendo a la PASISVE que da un total de \$79.576. No es claro, entonces, que en este caso específico las mujeres de bajos ingresos que trabajan tengan incentivo a acumular algo demasiado distinto de lo señalado.

### ***C. Subsidio de Pensión Mínima (SPM) del primer pilar***

Este es un subsidio financiado con impuestos generales, que concede al beneficiario cuya pensión autofinanciada vitalicia es inferior a la pensión mínima, el siguiente derecho:

a) Si la modalidad de pensión es el Retiro Programado, le concede primero el derecho a retirar un monto mensual mayor, igual a la pensión mínima. Una vez terminada la devolución de cotizaciones, el Estado concede un subsidio vitalicio igual a la pensión mínima para la edad respectiva.

b) Si la modalidad de pensión es la Renta Vitalicia, sea inmediata o diferida, el Estado concede un subsidio mensual inmediato igual al 100% de la **diferencia** entre la pensión mínima vigente y aplicable a su edad y la renta vitalicia autofinanciada.

El valor presente esperado del subsidio de pensión mínima (SPM) es similar en ambas modalidades, aunque existen algunas diferencias de magnitud limitada<sup>16</sup>. Sólo destacamos aquí la norma que prohíbe a los afiliados optar por la modalidad de Renta Vitalicia cuando el monto de ésta sea inferior al 100% de la pensión mínima vigente<sup>17</sup>. Esto hace que la operación del SPM en el caso b) esté limitada a aquellos casos donde el gobierno eleva el monto de la pensión mínima vigente hasta dejarlo más arriba de la renta vitalicia contratada inicialmente, que sólo se reajusta por la inflación.

El monto del SPM concedido en retiro programado una vez terminada la devolución de cotizaciones alcanzaba en diciembre de 2003 a \$75.211 para los menores de 70 años y a \$82.238 para los mayores de 70 años, en términos brutos, antes de descuentos de salud y de comisiones<sup>18</sup>. Estos montos son reajustados anualmente sobre la base de la variación del IPC en los doce meses que terminan en noviembre de cada año, pero el Ejecutivo ha concedido aumentos mayores a través de la ley de presupuestos, cuando lo ha estimado conveniente. La historia muestra que el ajuste adicional ha sido elevado en épocas de auge y ha desaparecido o incluso ha sido negativo en épocas de recesión, manteniendo aproximadamente constante su relación con el salario medio, aunque con rezagos importantes.

El SPM existe tanto para los afiliados del sistema antiguo (INP) como para los del sistema regulado por el D.L. 3.500 de 1980. Sin embargo, se introdujo una importante discriminación cuando el Bono de Invierno fue concedido exclusivamente a los beneficiarios de SPM del sistema antiguo, además de los pensionados por la Ley de

<sup>16</sup> Por ejemplo, un aumento en la tasa de interés técnica en el retiro programado, como el decretado en 1998 por el Superintendente Bustamante, eleva el SPM de los beneficiarios por retiro programado pero no el obtenido por los beneficiarios por renta vitalicia. Otra diferencia es que la comisión de las AFP a las pensiones de retiro programado reducen la pensión líquida de los receptores del SPM, gravando al afiliado (que puede cambiarse de AFP) pero no al fisco. En cambio la comisión implícita que aplican las Compañías de Seguros de Vida en sus rentas vitalicias grava al fisco una vez que el rentista es cubierto por el SPM.

<sup>17</sup> Ver inciso tercero del art. 62 del D.L. 3.500.

<sup>18</sup> Los montos netos en retiro programado son \$69.194 al mes para menores de 70, y \$75.659 al mes para los mayores de 70.

Reparación y Exonerados Políticos, pero fue negado a los beneficiarios del SPM del sistema del D.L. 3.500.

Los requisitos para acceder al SPM son:

- a) Haber cumplido la edad de 60 años (las mujeres) y de 65 años (los hombres). Conviene destacar la asimetría entre géneros, que no ocurre en la PASISVE.
- b) Ninguna persona podrá percibir subsidio estatal para una pensión cuando la suma de todas las pensiones, rentas y remuneraciones imponibles que esté percibiendo, sea igual o superior a la respectiva pensión mínima (textual del art. 80, D.L. 3.500)<sup>19</sup>. Hay que destacar que este requisito es más relajado que el análogo exigido en el programa PASISVE, que es no recibir rentas que superen el 50% de la pensión mínima, y que el ingreso familiar per cápita tampoco supere esa misma cifra. Así, una persona puede recibir subsidio de pensión mínima aunque mantenga un nivel de vida acomodado, financiado con los ingresos monetarios de su cónyuge. La prevalencia de esta situación es amplia, como demuestran las cifras de la CASEN 1996 reportadas en Valdés (2002, p. 60)<sup>20</sup>.
- c) El afiliado debe haber completado al menos 240 meses de cotizaciones o de servicio computables en cualquier sistema previsional (INP, AFP, Capredena y Dipreca). No se trata de meses trabajados a jornada completa, pues también los meses en que se trabajó una fracción cuentan como mes completo, como demuestran las 375.000 cotizaciones que registra el sistema de AFP cada mes por montos imponibles inferiores al salario mínimo<sup>21</sup>. Si al momento de cumplir las edades legales de 60 ó 65 el afiliado no ha completado los 240 meses, puede continuar cotizando hasta completar el tiempo que le falta<sup>22</sup>. Si un afiliado declara trabajar una jornada parcial en forma dependiente, al art. 44 del Código del Trabajo le permite declarar la fracción del ingreso mínimo que corresponda a la fracción de jornada contratada, lo que en el caso de una hora al mes exige declarar sólo \$613 y cotizar un total de \$123 al mes incluyendo salud y comisiones<sup>23</sup>. Esta cotización suma un mes para el requisito de las 240 cotizaciones, abriendo oportunidades de abuso. El hecho de que estas estrategias extremas se observen con baja frecuencia, sugiere que los trabajadores de bajos ingresos se beneficiarían de una asesoría de mejor calidad.

<sup>19</sup> En vista de este texto, sorprende que el INP sostenga en su página web, que se puede obtener subsidio de pensión mínima en el sistema antiguo siempre “Que la suma de los ingresos computables del beneficiario no exceda el monto equivalente a 11,14 ingresos mínimos”, y que “Siendo titular de más de una pensión, la suma de ellas, no debe exceder dos veces el monto de la pensión mínima correspondiente. Si fuere mayor, no tiene derecho a pensión mínima, pero si a la de cálculo correspondiente”. Ver [www.inp.cl/inicio/menu\\_montos.php](http://www.inp.cl/inicio/menu_montos.php). De ser efectiva esta interpretación, habría una significativa discriminación contra los afiliados del D.L. 3.500.

<sup>20</sup> Esta relajación ha sido aumentada aún más por las normas dictadas en 2001 que excluyen de las rentas consideradas para efectos del art. 80, al 100% de las rentas y pensiones de tercer pilar, es decir a aquellas rentas financiadas con ahorro previsional voluntario (APV), depósitos convenidos y con fondos acumulados en la cuenta de ahorro voluntario en las AFP (ver art.20 inciso 4º y art. 22 inciso 3º D.L. 3.500).

<sup>21</sup> Fuente: Boletín Estadístico N° 162, de Junio 2001, p. 86.

<sup>22</sup> Dentro de los 240 meses se incluyen aquellos declarados pero no pagados por el empleador. Los meses en que el afiliado gozó de subsidio de cesantía también se cuentan como cotizados, pero sujetos un tope de 36 meses en toda la vida. Conviene mencionar que cuando un afiliado recibe subsidios de incapacidad laboral, de maternidad, de enfermedad grave de hijo menor de un año, y pensión de invalidez transitoria originada por un primer dictamen, parte del subsidio se destina a cotizar para vejez, por lo que también son meses cotizados.

<sup>23</sup> Sin embargo, si cotiza como independiente, el art. 90 del D.L. 3.500 impide que la renta imponible mensual declarada sea inferior a un ingreso mínimo, aunque trabaje una fracción de mes.

#### ***D. Pensión de Supervivencia y Cuota Mortuoria***

En el D.L. 3.500, los programas asociados a la muerte en la vejez son dos: la Pensión de Supervivencia de afiliados pensionados hombres, y la cuota mortuoria, para gastos funerarios. En el caso de afiliados de ingresos medios, ambos programas son autofinanciados con las cotizaciones del propio afiliado.

La pensión de supervivencia es un legado obligatorio. La ley obliga solamente a los hombres a legar, y además la ley determina a quién debe legar y fija un monto mínimo para cada legado.

La mujer de ingresos medios también puede dejar un legado a su esposo, o a cualquier otra persona, con el simple expediente de destinar parte de su pensión a pagar la prima de un seguro de vida, pero no está obligada a ello. Así, la mujer goza de *más libertad* en relación a sus legados, que el hombre. La justificación de esta asimetría es la misma que guía a la ley de herencias, y consiste en la experiencia de que con frecuencia las mujeres son la parte débil al interior de las parejas. Sus cónyuges, de quedar libres, con frecuencia no comprarían un seguro de vida adecuado en su beneficio.

Sin embargo, esta obligación de legar no cubre a los hombres casados que no tengan derecho al subsidio de pensión mínima. Esto resulta del hecho de que los hombres casados en esa posición son autorizados a pedir la devolución del total de sus cotizaciones, sin que se les exija separar algunos fondos para la esposa. Quizá esto se debe a que no tienen mucho que legar, lo cual obligaría al Estado a financiar los legados en caso de hacerlos obligatorios. Entre los afiliados que no tienen derecho al SPM, no hay asimetría entre hombres y mujeres.

El signo restrictivo contra los hombres de la pensión de supervivencia se invierte cuando el nivel de la pensión autofinanciada se acerca al nivel de la pensión mínima y el afiliado tiene derecho a la pensión mínima. Los hombres que gozan del subsidio de pensión mínima reciben subsidios estatales adicionales para cumplir la obligación de legar que les impone la ley, trocando esta carga en un subsidio.

Este subsidio es significativo, porque es frecuente que el causante no haya accedido al subsidio de pensión mínima, porque su pensión autofinanciada es levemente mayor al nivel de la pensión mínima, pero su viuda sí acceda a ese subsidio. El motivo es que las pensiones de viudez y orfandad que fija la ley son significativamente menores que las pensiones del causante, lo cual se debe a su vez al intento de ahorrar fondos fiscales.

Según el art. 79 del D.L. 3.500, las pensiones mínimas de supervivencia son equivalentes a los siguientes porcentajes de la pensión mínima de vejez:

- a) 60% para la cónyuge, aunque no tenga hijos del causante.
- b) 50% para la cónyuge, con hijos que tengan derecho a pensión.
- c) 36% por ciento para la madre de hijos de filiación no matrimonial reconocidos por el causante<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Si dos o más personas invocan la calidad de cónyuge o de madre de hijos de filiación no matrimonial de un causante, a la fecha de fallecimiento de éste, el porcentaje que le correspondiere a cada una de ellas se dividirá por el número de cónyuges o de madres de hijos de filiación no matrimonial que hubiere, respectivamente, con derecho de acrecer entre ellas.

- d) 30% para la madre de hijos de filiación no matrimonial reconocidos por el causante, con hijos comunes que tengan derecho a pensión.
- e) 50% para el padre o madre beneficiarios de pensión de sobrevivencia.
- f) 15% para cada hijo que cumpla con los requisitos.
- g) 11% para los hijos declarados inválidos parciales al cumplir 24 años de edad.

Según el art. 78 del D.L. 3.500, los beneficiarios de pensión de sobrevivencia tendrán derecho a la garantía estatal por pensión mínima, “siempre que el causante hubiere estado pensionado a la fecha de su fallecimiento”. Se considera pensionado al causante que cumplió la edad de 65 años, *aunque no tuviera derecho a la pensión mínima*. Por esto, si un hombre casado cotiza como dependiente<sup>25</sup> durante un solo mes en su vida, posiblemente una suma modestísima, y se pensiona para obtener la devolución de su aporte, de ahí en adelante es considerado pensionado. Luego, cuando fallezca, su viuda tendrá derecho a la pensión mínima de sobrevivencia (60% de \$75.211, bruto, vitalicio).

Otro comportamiento estratégico atractivo es el siguiente: casar al afiliado pensionado, aunque no tenga derecho a la pensión mínima, con una pariente joven. La ley indica que si él logra sobrevivir tres años después del matrimonio, ella recibe pensión de sobrevivencia vitalicia, cualquiera sea su edad, porque la viuda de un afiliado pensionado sí tiene derecho a garantía de pensión mínima. Si no se casan, pero él declara ante notario ser su conviviente, la ley exige la existencia de un hijo de ambos para conceder a la mujer la pensión mínima de sobrevivencia con garantía de pensión mínima. Estas generosas opciones parecen utilizarse poco en la actualidad. Quizá los hombres temen llegar a una situación donde “valdrían más muertos que vivos” e intentan evitarla.

Como la pensión de sobrevivencia no existe para las mujeres, ellas están libres de la carga de los legados obligatorios a personas predesignadas, cuando tienen ingresos medios. Sin embargo, por virtud de ese mismo hecho, las mujeres cuya pensión se acerca a la pensión mínima dejan de recibir los subsidios adicionales que el Estado concede a los hombres casados para cumplir la obligación de legar que les impuso. Así, *la exención de una carga se troca en exclusión de un subsidio*.

Los beneficiarios de la Pensión Asistencial de Vejez no causan pensión de sobrevivencia. Ella no se lega porque los sobrevivientes pueden postular por sí mismos a su propia pensión asistencial, y la obtendrán si cumplen los requisitos.

**Cuota mortuoria:** Respecto al beneficio de cuota mortuoria, éste es cubierto por el Estado y pagado a quienes acrediten haberse hecho cargo de los gastos del funeral del afiliado pensionado con derecho a pensión mínima. El monto de esta cuota es de 15 Unidades de Fomento, o aproximadamente \$255.000. En el caso de los ancianos beneficiarios de PASISVE, ellos también gozan de una “asignación por muerte”, por un valor levemente inferior, que alcanza a \$225.657. La generosidad de estos aportes puede explicarse porque incentivan la revelación de la muerte del causante, lo cual permite dejar de pagarla.

<sup>25</sup> Si cotizó como independiente, la cobertura dura un solo mes, y además se trata del mes subsiguiente al de la cotización. Debe recordarse además que al cotizar como dependiente no puede declarar un ingreso menor que el salario mínimo, aunque haya ganado menos.

Sin embargo, el afiliado sin derecho a pensión mínima y sin PASISVE no recibe cuota mortuoria. En la actualidad el Estado tampoco paga una cuota mortuoria para el funeral de la viuda que sea titular de una pensión de sobrevivencia cubierta por la garantía de pensión mínima.

### ***E. Resultados en términos de densidad de cotizaciones***

Hay una preocupación creciente por la baja densidad que ha resultado de esta política previsional. En particular, preocupa la baja densidad de cotizaciones de la mujer temporera. Como veíamos anteriormente este es un aspecto de un problema más general y que se refleja en la baja densidad de cotizaciones que registra la economía chilena. El argumento en el caso específico de las temporeras apunta a que estas laboran sólo algunos meses del año, de modo que aun trabajando ininterrumpidamente, digamos entre los 20 y 60 años, no cumplirían con los 240 meses que se requiere para acceder a la pensión mínima garantizada en la ley. Si bien la evidencia disponible es escasa, algunos antecedentes sugieren que hay mujeres temporeras que participan a niveles relativamente altos. Por ejemplo, un estudio de Jarvis y Vera-Toscano (2003) realizado con antecedentes reportados por un grupo de mujeres temporeras revela que su tasa de participación no baja del 60 por ciento, nivel que se alcanzaría entre los meses de mayo y septiembre para subir a 87 por ciento en febrero. En este estudio, entonces, la tasa de participación es más alta y menos fluctuante de lo que sugieren los antecedentes de las propuestas. Esto sugiere que puede ser un error concentrarse exclusivamente en el caso de las mujeres temporeras y que toda solución debe ser fruto de un ámbito de acción más extendido.

Con todo, otros antecedentes hacen ver que es imposible que las mujeres temporeras puedan alcanzar densidad de cotizaciones de 240 meses o más. Para empezar, el empleo de las mujeres fluctuaría mucho más que el de los hombres. En efecto, la tasa de empleo alcanza en el estudio citado un máximo de 73 por ciento en febrero y niveles inferiores al 30 por ciento entre mayo y septiembre, meses en que el desempleo femenino supera el 50 por ciento<sup>26</sup>. La tasa de empleo promedio del año se ubicó en un 45 por ciento. Estos niveles, aun en el caso de que todos ellos originaran cotizaciones, serían normalmente insuficientes para alcanzar los 240 meses necesarios para acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado. En efecto, si consideramos una vida laboral que comienza a los 20 años y termina a los 60 años (la edad contemplada para la jubilación de las mujeres), una densidad de empleo y de cotizaciones de 45 por ciento supone sólo 223 meses de cotización. Que esta tasa de empleo se traduzca en una densidad de cotizaciones equivalente, especialmente en el caso de la mujer temporera, es difícil de creer, por lo que el escenario planteado es optimista.

En todo caso estas estadísticas agregan una dimensión que es conceptualmente distinta a las planteadas en las diversas propuestas sometidas a discusión y esto tiene que ver con la tradicional falta de empleos en algunas zonas rurales en los meses de invierno. Así, tomando en consideración los antecedentes aportados por Jarvis y Vera-Toscano habría mujeres que queriendo trabajar en los meses de invierno no pueden hacerlo por falta

<sup>26</sup> Los resultados de este estudio deben ser tomados con cautela. Corresponde a una muestra pequeña de trabajadores estudiados en 54 *packings* de fruta en el verano de 1992. Sin embargo, son útiles para plantear algunas interrogantes respecto de las verdaderas causas detrás de la baja densidad de cotizaciones de las mujeres temporeras.

de empleos. Su condición de temporera, entonces, tiene más que ver con la estacionalidad de la actividad agrícola que con una decisión meditada de ingresar al mercado laboral sólo los meses de verano. La baja frecuencia de estas relaciones laborales ayuda, además, a entender por qué un número importante de éstas se establece por trato antes que por un salario. Según el estudio citado más del tercio de las mujeres trabaja a trato, proporción que seguramente está subestimada si se piensa que la información proviene de trabajadoras vinculadas a los packings de uva, probablemente una de las actividades más formalizadas de la industria agro exportadora.

Por otra parte, la tasa de empleo de los hombres parece ser más alta durante todo el año. No sólo porque su tasa de participación es más alta (lo que sugiere un salario de reserva mayor para las mujeres que para los hombres en invierno) sino que también porque la tasa de desempleo es menor.

Las altas tasas de desempleo para las mujeres rurales reportadas en 1992 no parecen sostenibles en el mediano y largo plazo, especialmente porque en los sectores urbanos no alcanzan esas dimensiones. Para mantener esos diferenciales de desempleo los salarios en los sectores rurales tendrían que superar a los urbanos. Sin embargo, esto no es algo que se observara, al menos sistemáticamente. Esta situación debería, entonces, generar migración desde el campo a la ciudad y el problema de desempleo reportado en 1992 debería haber decrecido en el tiempo (al menos hasta la recesión de 1998).

La encuesta CASEN 2000 también entrega algunas luces sobre la realidad previsional de la mujer temporera. De los casi 4,8 millones de empleados y trabajadores que había en ese momento (esta cifra considera sólo a empleados y trabajadores independientes) poco menos de un tercio eran mujeres. En el sector rural de los 632 mil empleos que se reportaban en esa oportunidad menos del 20 por ciento eran mujeres. Esta encuesta se hace en los meses de noviembre y diciembre cuando aún no se desarrolla la actividad agro exportadora en toda su dimensión. Con todo, lo que estos datos revelarían es que esta actividad tiene todas las características de ser una oportunidad por una sola vez (que por cierto se puede repetir todos los años) para las mujeres, pero que no refleja lo que son las posibilidades de largo plazo de las mujeres en los sectores rurales. En estas circunstancias puede ser razonable que manifiesten poco interés en cotizar reduciendo los ingresos asociados a esta oportunidad que sólo se ven como transitorias. Oportunidades laborales más permanentes pueden encontrarse en la ciudad, pero quizás no sean lo suficientemente atractivas como para abandonar la vida que tienen en los sectores rurales. Esto sugiere que el así llamado “problema previsional” de las temporeras puede ser menos acuciante de lo que generalmente se presume. La realidad subyacente es la baja participación laboral de la mujer.

Esta situación tiene que complementarse con el hecho de que un 23 por ciento de la fuerza de trabajo es independiente. Como se señalaba más arriba los trabajadores independientes, a diferencia de lo que sucede con los trabajadores dependientes, deben cotizar por un monto que no puede ser inferior al salario mínimo. Hay aquí una asimetría que para los trabajadores independientes de bajos ingresos se traduce en un costo muy alto de acceder al sistema previsional. Sus contribuciones tienen que ser, en general, superiores a las de un trabajador dependiente para acceder a la pensión mínima garantizada. Teniendo estas consideraciones en mente, aunque abordándolas sólo de manera referencial, se analizan las distintas propuestas que se han debatido en torno a la mujer temporera.

### **3. Principios para un diseño eficiente y equitativo**

### 3.1 Evaluación social de una baja densidad de cotizaciones

El siguiente análisis, que identifica los factores clave detrás de los bajos montos acumulados en la cuenta individual al envejecer, muestra que una senda laboral de baja densidad no es necesariamente negativa.

a) *La densidad del empleo susceptible de originar cotizaciones.* Muchos trabajadores desarrollan ocupaciones y labores que no involucran una remuneración monetaria y por tanto no están empleados en el mercado laboral. Un buen ejemplo son las labores que realizan muchas mujeres en el hogar, cuidando sus hijos o prestando servicios de limpieza y cocina. Ellas están ocupadas en su hogar, no en el mercado. Otro ejemplo está dado por aquellos que dedican esfuerzos a la búsqueda de empleos remunerados, pero aún no lo consiguen, quedando registrados en el desempleo. El desempleo en el sector agrícola alcanza tasas cercanas al 50% en la estación de invierno en Chile, según demuestra el estudio de Jarvis y Vera / Toscano (2003), por lo que este ejemplo es muy pertinente.

En la medida que exista una tasa de rotación positiva entre las ocupaciones que se definen fuera del mercado laboral, y aquellos otros que están dentro del empleo y podrían originar cotizaciones, se generan naturalmente lagunas previsionales que reducen la densidad de las cotizaciones y reducen la duración de las pensiones autofinanciadas. Los trabajadores estacionales del sector agrícola y agroexportador exhiben una mayor tasa de rotación por la misma estacionalidad, y por lo tanto su densidad de cotización baja en comparación a otros grupos.

Una conclusión es que la tasa de rotación hacia y desde el empleo no puede ser modificada fácilmente por las políticas públicas. La segunda conclusión es que todavía no hemos presentado los motivos que justifican suponer que la tasa de rotación observada sea ineficiente o socialmente indeseable. En efecto, cuando una persona opta por vivir en el campo, entrando al empleo en forma estacional y desarrollando ocupaciones del hogar durante el resto del año, en vez de vivir en la ciudad con una mayor participación en el mercado laboral, debemos suponer que el proceso de decisiones al interior de la familia optó por la primera alternativa. Como no migra, se deduce que esa familia decidió que su calidad global de vida es superior que en la ciudad, aunque los ingresos monetarios de ésta última alternativa sean superiores, porque otros factores no monetarios más que compensan esa diferencia. Luego, se debe admitir que la limitada duración de la pensión autofinanciada asociada a la alta rotación asociada al trabajo estacional, podría estar compensada con otras ventajas de esa forma de vida. Esto no significa creer que el proceso de toma de decisiones al interior de la familia sea siempre justo o eficiente, pues con frecuencia llega a decisiones perjudiciales para la mujer. El punto es que el problema radica en ese proceso de toma de decisiones, no en el mercado laboral ni en la tasa de rotación desde empleos remunerados hacia o desde el empleo en el hogar.

Con todo, la política pública podría reconocer situaciones de estas características, lo que en la actualidad no ocurre y se asume per se que la situación óptima es una alta densidad de cotizaciones y por ello exige al menos 20 años de cotizaciones para acceder a un beneficio fiscal.

b) *La densidad, dentro del empleo, del trabajo asalariado que efectivamente suscita cotizaciones.* Existen ocupados que no desarrollan trabajos remunerados en dinero sujetos a la obligación legal de cotizar para una pensión de vejez. Un ejemplo está dado por los agricultores minifundistas que cultivan para el consumo propio, quizá pagando arriendo por la tierra en la forma de participaciones en la producción anual (mediería), sin vender por dinero más que partes menores de su producción. En el empleo agrícola estacional y en el sector agroexportador también es importante el caso de los trabajadores cuyos servicios son pagados por obra o por pieza entregada, que operan libres de la dirección de un tercero y sin personal bajo su dependencia. Es el caso de muchos trabajadores temporales en el sector agrícola y, que desarrollan faenas que duran pocos días en forma esporádica. Ellos son los trabajadores por cuenta propia, que integran el empleo pero que la propia ley ha eximido de la obligación de cotizar. Debe recordarse además que la propia clasificación del empleo puede ser manipulada. En la medida que los empleos estacionales gocen de más flexibilidad para auto/designarse como “por cuenta propia”, el número observado de cuentas propias dependerá también del interés de los trabajadores en cotizar voluntariamente.

Nuevamente, la rotación de trabajadores desde el empleo asalariado sujeto a la obligación de cotizar, hacia empleos exentos de esa obligación genera lagunas previsionales y reduce la pensión autofinanciada. También de nuevo, no hemos presentado los motivos que justifiquen creer que la tasa de rotación observada sea ineficiente o socialmente indeseable. Ello queda para otras secciones.

c) *La densidad de declaración, dentro del trabajo asalariado que suscita cotizaciones.* Los empleos remunerados en dinero que están sujetos a la obligación de cotizar no declaran necesariamente la totalidad de las remuneraciones en el contrato de trabajo, y por tanto tampoco cotizan por el monto total ganado. Por ejemplo, si se declara sólo el salario mínimo y se paga el resto sin contrato, la pareja trabajador/empleador elude parcialmente la obligatoriedad de la cotización.

El grado de subdeclaración depende de varios factores. Uno es la apreciación que tenga el trabajador del valor de la cotización que paga y del valor de la pensión que obtendrá a cambio en el futuro. Si cree que esta diferencia es negativa, lo cual es inevitable debido a la iliquidez del ahorro forzoso, el propio trabajador tiene incentivos a coludirse con el empleador para subdeclarar. En este caso, **la subdeclaración es apreciada como positiva por el propio trabajador**, y en mayor medida mientras más valore la liquidez. Esta apreciación sigue vigente en todas las edades. Desaparece sólo en aquellos afiliados que han satisfecho su demanda por liquidez por otros medios, quizá con la posesión de otros ahorros líquidos, caso que no parece significativo para los temporeros.

También aquí, la rotación de ocupados desde el trabajo asalariado que no subdeclara cotizaciones, hacia empleos que sí lo hacen, genera cotizaciones de menor tamaño, aunque sin afectar el número de cotizaciones. Si bien la subdeclaración reduce la pensión autofinanciada, el trabajador gana liquidez al practicarla. Tampoco aquí se han presentado motivos que justifiquen suponer que la tasa de rotación observada sea ineficiente o socialmente indeseable.

El caso de los trabajadores imprevisores genera una motivación adicional para preferir la subdeclaración, cual es evitar ahorrar más de lo deseado, que es poco. A diferencia de la motivación de iliquidez, la motivación imprevisora subsiste sólo mientras el trabajador es activo y no ha apreciado lo cara que resulta la vejez. Esa motivación desaparece una vez viejo, o cuando empieza a apreciar lo cara que es la vejez. Como la



imprevisión se origina en un error de apreciación, la subdeclaración adicional motivada exclusivamente por aquella es socialmente ineficiente, en opinión de los mismos trabajadores una vez viejos.

Los montos acumulados en la cuenta individual al envejecer dependen también de otros factores, pero ellos tienen una influencia secundaria en comparación a la densidad de cotización y la subdeclaración. Estos factores son el nivel de la rentabilidad obtenida por los fondos de pensiones<sup>27</sup>, el tamaño de la pensión mínima (que es fijado por el Ejecutivo y el Congreso todos los años, en forma discrecional)<sup>28</sup>, y en medida menor aún, el tamaño de la comisión fija de las AFP. Según simulaciones realizadas, el impacto de esta comisión rara vez supera el equivalente de 1 mes de pensión mínima<sup>29</sup>.

### 3.2 Problemas de diseño en la Pensión Asistencial de Vejez

El programa PASISVE presenta actualmente varios problemas de diseño, algunos generales y otros de importancia especial para los trabajadores estacionales del sector agrícola. Entre los problemas de aplicación general destacan:

a) la vulnerabilidad del anciano solicitante ante exigencias del funcionario municipal que hace la evaluación de pobreza, o del Alcalde que da órdenes a ese funcionario municipal. La connivencia de estos funcionarios puede permitir al Alcalde “regalar” PASISVE en su campaña de reelección a ancianos que no son pobres.

b) Los abusos de parte de los solicitantes, cuando esconden sus bienes durables para que no estén en su vivienda para la visita en que evalúa el funcionario municipal.

c) El gravamen implícito sobre las cotizaciones del trabajador pobre, que espera cumplir los demás requisitos de la PASISVE. Este gravamen se deriva del retiro gradual del subsidio PASISVE a medida que el trabajador cotiza más. Si el afiliado espera cumplir los demás requisitos de la PASISVE, encuentra que por cada \$75.211 adicional que cotiza a su cuenta individual, entonces su pensión autofinanciada durará un mes adicional, y al demorar un mes adicional en cumplir el requisito restante (que es no recibir rentas del tamaño de la pensión mínima) perderá \$41.970. El hecho de cotizar \$1 adicional hoy reduce el valor presente de los subsidios recibidos en \$0,61 considerando que la pensión

<sup>27</sup> Esta rentabilidad depende a su vez del menú de activos en que se permite invertir a los fondos de pensiones, de la calidad de los activos disponibles para invertir (lo cual depende del riesgo país y de la velocidad del crecimiento económico), y de la calidad de la gestión de cartera. Este último factor es de mucho menor magnitud que los dos primeros, pues es poco frecuente que existan estrategias de inversión para carteras grandes que permitan aumentar en más de 50 puntos base al año (0,50% anual) la tasa de rentabilidad del fondo de pensiones. Sin embargo, los dos primeros factores dependen de la capacidad del país de adoptar buenas políticas económicas, de la educación y de la adopción de nuevas tecnologías, por lo que están fuera de alcance para las políticas de pensiones.

<sup>28</sup> Históricamente, la pensión mínima en Chile ha fluctuado entre 15% y 25% del salario medio. Cuando el Ejecutivo decide elevar su monto en términos reales- lo que tiende a ocurrir en épocas de auge - cae la duración de las pensiones autofinanciadas, porque se agota el saldo de ahorro acumulado en forma más rápida. En cambio, si el ejecutivo decide un aumento inferior para la pensión mínima que es inferior a la tasa de inflación, la duración de la pensión autofinanciada aumenta.

<sup>29</sup> En la actualidad, la comisión fija alcanza en promedio a \$600 cada vez que se cotiza. La comisión del retiro programado se resta de la pensión y alcanza en promedio a 1% del monto, pero no afecta el número de pensiones devueltas al cotizante. La comisión grande de las AFP es aquella que se resta del salario líquido, pero ella no afecta el monto disponible para devolución de cotizaciones ni la duración de la pensión autofinanciada.

autofinanciada queda gravada con un 7% para salud y un 1% de la comisión de retiro programado. Así, la tasa de impuesto implícito alcanza a 61% en el margen, tan alta que merece ser calificada de “trampa de la pobreza”. Si el trabajador se esfuerza y deja de ser pobre y empieza a cotizar, pierde el 61% de los subsidios que esperaba recibir en caso de no esforzarse. El trabajador que espera cumplir los demás requisitos de la PASISVE, sea previsor o no, vive un *fuerte incentivo a subdeclarar al máximo su salario, o pasarse a empleos independientes o al trabajo no remunerado en el hogar o en el minifundio*, para reducir el período de devolución de cotizaciones y recibir un mayor número de PASISVE.

Para aquellos trabajadores que estiman que no serán suficientemente pobres como para cumplir el requisito de pobreza de la PASISVE, ésta no genera incentivos laborales perversos.

Los problemas de diseño de importancia especial para los trabajadores estacionales del sector agrícola son:

a) La incertidumbre respecto a la duración del período intermedio, durante el cual el anciano no recibe pensión. Este es el período que va desde el mes en que se agota su pensión autofinanciada y el mes en que le es concedida la PASISVE. Este período puede durar varios años, lo que puede resultar catastrófico para un anciano pobre que no cuente con familiares que lo acojan. Esa catástrofe es atenuada por el hecho de que en la “cola” regional los postulantes se ordenan de mayor a menor nivel de pobreza.

b) Aunque el trabajador obtenga la PASISVE de inmediato, al momento de agotar su pensión autofinanciada, existe una fuerte caída en el monto líquido recibido cada mes. Esa caída es hoy desde \$69.946 a \$41.970, lo cual es de cuarenta por ciento (-40,0%)<sup>30</sup>. La caída es aún mayor si la pensión autofinanciada se agota después de cumplir 70 años.

c) La forma de reajuste vigente, adoptada por el gobierno en 1999, contraría el objetivo de equidad que guía a los programas de primer pilar. En efecto, lo normal es que el salario medio aumente levemente más rápido que la inflación de precios, debido a los aumentos de productividad del trabajo que trae la mayor educación y el mayor uso de maquinaria. Esta diferencia alcanza, en años normales, entre 1% y 3%. Tomando el punto medio de este rango, esta regla implica que dentro de 10 años el monto de la PASISVE habrá caído en 18% respecto al salario medio, lo cual contradice los objetivos de equidad que justificaron la creación del programa PASISVE.

### 3.3 Problemas de diseño en el Subsidio de Pensión Mínima

#### *a) Inconsistencia entre objetivos e instrumentos.*

Las cifras de los Cuadros 1 y 2 muestran que una temporera de alta dedicación, que cotiza desde los 18 años hasta los 60 años por 90 días hábiles al año repartidos en 5 meses, con una laguna de sólo 5 años entre los 30 y 35, reúne apenas 185 meses de cotización, y por tanto no accede al subsidio de pensión mínima. Para casos más representativos, las temporeras reúnen entre 54 y 111 meses de cotización. Otra forma de ver esto es que a un ritmo de cuatro meses de cotizaciones por año, una temporera tendría que trabajar desde los 18 hasta los 78 años de edad, para satisfacer el período mínimo de 240 meses. En resumen, los trabajadores temporales no pueden acceder al subsidio de pensión mínima. De este modo, aunque no hubiera subdeclaración ni evasión, las mujeres temporeras sólo pueden

<sup>30</sup> El monto líquido de la pensión mínima es de \$75.211 menos la cotización obligatoria para salud de 7%, que es descontada por la entidad pagadora. El monto líquido queda en \$69.946.

acceder a la pensión asistencial en la vejez, una vez terminada la devolución de sus cotizaciones.

Esta situación podría ser entendida como un problema de equidad entre ocupados jornada parcial y empleados jornada completa. Sin embargo, ello supone atribuir que el objetivo del SPM es **subsidiar el empleo remunerado dependiente**, o quizá compensar en parte a los gravámenes a que se somete el empleo remunerado dependiente, como es la obligación de cotizar. Ese supuesto objetivo hipotético parece deducirse del requisito de completar 240 meses de cotizaciones.

Sin embargo, tal objetivo no encuentra antecedentes favorables en el derecho ni en la literatura económica. Desde luego, contradice ese hipotético objetivo el que la ley retire el SPM por completo a quién autofinancie una pensión vitalicia superior a \$75.211. Tal objetivo exigiría subsidiar también, al menos el empleo remunerado dependiente de quienes ganan entre el salario mínimo (\$115.648) y el salario promedio (\$400.000). Pero si así fuera, se contradiría crudamente la aspiración a la equidad, porque en promedio las personas que trabajan en su hogar o en un minifundio, en forma no remunerada pero no por ello menos extenuante, tienen un nivel de vida inferior al de quienes trabajan en forma remunerada.

Pero si el objetivo del SPM fuera apoyar a los ancianos pobres, ¿por qué se impone el requisito de haber completado al menos 240 meses de cotizaciones? ¿por qué no basta con la pensión asistencial de vejez, destinando los fondos fiscales a elevar el monto de la PASISVE? ¿por qué se paga el SPM a personas con un nivel de vida aceptable, financiado por los ingresos del cónyuge, y a aquellos que reciben una pensión financiada con APV o con Depósitos Convenidos? Estas contradicciones entre objetivos e instrumentos no han sido resueltas y debilitan al programa SPM.

*b) Incentivos laborales perversos.*

El requisito de cumplir 240 meses de cotización genera los siguientes incentivos perversos sobre las decisiones laborales de aquellos individuos cuya pensión autofinanciada es inferior a la pensión mínima (Valdés, 2002):

- a) Si el afiliado espera completar 240 meses de cotización, encuentra que por cada \$1 adicional que cotiza, no recibe ningún incremento en su pensión. El 100% de esa cotización adicional es captado por el fisco, pues lo utiliza para reducir el monto del SPM. Esta forma tan aguda de retirar el SPM - existen formas más graduales de retirarlo - implica una tasa marginal de impuesto muy alta, de 100% sobre las cotizaciones adicionales del individuo ya cubierto. En este escenario el afiliado, sea previsor o no, visualiza un *fuerte incentivo a subdeclarar al máximo su salario, o pasarse a empleos independientes o al trabajo no remunerado en el hogar o en el minifundio*, para eximirse de la obligación de cotizar.
- b) Si el afiliado -de cualquier edad - estima que le faltarán unos pocos meses para completar el requisito de 240, percibe un enorme incentivo económico para cotizar por los meses faltantes. *Normalmente, ello significa incentivar el trabajo en el sector cubierto.*

Sin embargo, ello no es necesariamente así, pues lo que conviene más al afiliado es completar los meses faltantes subdeclarando al máximo, porque cada peso cotizado está gravado a una tasa de 100%, como ya se explicó. Existe un vacío en la legislación que permite lograr esto, y que podría ser usado más intensivamente en el futuro, tal como ocurrió con el subsidio por enfermedad grave de hijo menor

de un año. Consiste en que el afiliado optimizador cotice los meses que le faltan pero aportando muy poco dinero - pagando a un amigo para que le invente un contrato de jornada parcial como dependiente<sup>31</sup> que exija una dedicación de sólo una hora al mes. Si declara como ingreso la fracción del ingreso mínimo que corresponde a esa fracción de jornada, ella alcanza a sólo \$613 y el monto de la cotización se reduce a la ridícula suma de \$123 al mes (incluyendo la cotización obligatoria de salud y las comisiones de la AFP). Este vacío es preocupante para la equidad horizontal y para el interés fiscal.

Si el afiliado estimara que le faltan demasiados meses para cumplir el requisito de 240 meses, éste no generaría incentivos laborales. Sin embargo, los incentivos económicos para que este sea un caso inusual son fuertes. Por ejemplo, una mujer de 50 años de edad que ahora trabaja en su hogar, pero se da cuenta que ya cotizó 10 años en el pasado cuando fue temporera, puede ganar mucho inventando un contrato de jornada parcial para completar las cotizaciones faltantes y acceder al SPM al cumplir 60 años. Si el saldo en su cuenta individual era \$800.000, es decir si ella pertenece al 32% de los afiliados de 50 a 55 años de edad que había reunido menos de \$1 millón en cotizaciones en septiembre de 2003, resulta que el valor presente para el fisco de los subsidios líquidos de pensión mínima que se verá forzado a otorgar es de \$5,8 millones (actualizando al 5% real anual hasta la fecha en que la afiliada de 50 años evalúa esta estrategia)<sup>32</sup>. En cambio, si no completa los 240 meses se verá limitada a recibir la PASISVE, y sólo si califica de pobre, cuyo costo para el fisco en valor presente es de \$2,1 millones actualizado a la misma fecha<sup>33</sup>. La diferencia (\$3,7 millones) es un gran incentivo a una mujer pobre a completar los 240 meses de cotización por cualquier medio.

### 3.4 Interacción entre el SPM y la PASISVE

La interacción entre el SPM y la PASISVE implica que los incentivos a cotizar se reducen para un número significativo de trabajadores poco calificados.

El gráfico A se aplica en ausencia de la pensión asistencial. En el eje horizontal está la pensión vitalicia autofinanciada con las cotizaciones propias, y en el eje vertical está la pensión efectiva, incluyendo eventuales subsidios. Cuando el individuo puede autofinanciar con sus propias cotizaciones (PA) una pensión superior o igual a la mínima, la pensión efectiva es la misma pensión autofinanciada (línea de 45 grados).

<sup>31</sup> La dependencia es indispensable. Si alguien desea cotizar como independiente, el D.L. 3.500 impone un ingreso declarado mínimo, de un ingreso mínimo mensual, aunque declare haber trabajado menos horas.

<sup>32</sup> Los supuestos son que la esperanza de vida de la mujer será de 20 años cuando cumpla 60, que habrá un incremento de pensión a partir de los 70 años, que el fondo de pensiones rentará 5% real anual y que el fisco descuenta al 5% real anual. El fisco gasta en 1% más que lo que recibe la mujer, porque debe pagar la comisión del retiro programado a la AFP.

<sup>33</sup> Las cotizaciones acumuladas de \$800.000 a los 50 años alcanzan para pagar exactamente 2 años de pensión mínima, a las edades de 65 y 65. Los flujos fiscales se actualizan al 5% real anual.

Gráfico A  
SPM sin considerar PASISVE

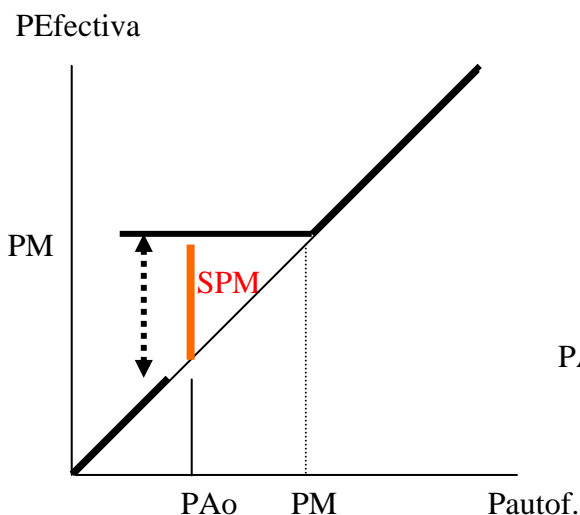
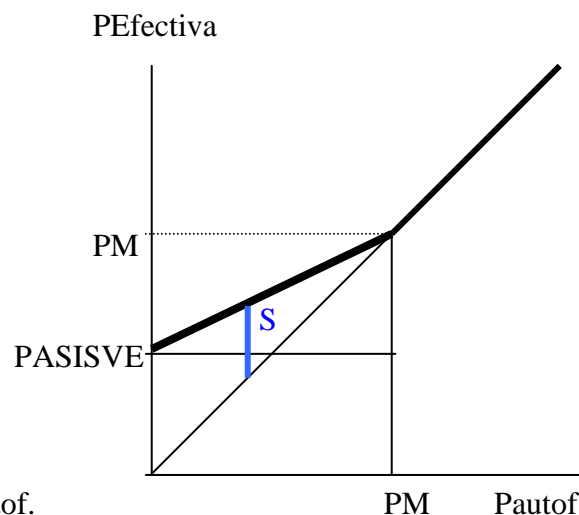


Gráfico B  
PASISVE sin considerar SPM



Si en cambio la pensión autofinanciada es inferior a la mínima, pero ha cotizado más de 240 meses, el Estado entrega el subsidio de pensión mínima, que equivale a la diferencia vertical **SPM** entre la mínima y la pensión vitalicia autofinanciada. Sin embargo, si ha cotizado menos de 240 meses la pensión vitalicia efectiva vuelve a ser la autofinanciada, sin considerar la pensión asistencial. El gráfico A muestra un rango de valores para la pensión autofinanciada donde se superponen las dos barras negras, para reflejar el hecho de que algunos individuos pueden tener menos de 240 meses cotizados pero haber cotizado sumas mayores que otros, que sí cumplieron los 240 meses y accedieron al SPM.

El Gráfico B se aplica en ausencia del subsidio de pensión mínima. Si el individuo ha cotizado mucho dinero, autofinanciaría una pensión vitalicia superior a la mínima (PM). En este caso el sistema funciona en forma análoga al descrito en la parte A, aunque ciertamente es difícil que se presente entre los temporeros. Si la pensión autofinanciada es menor que PM, entonces recibe inicialmente la pensión mínima hasta que se acaben los fondos y luego podría acceder a la pensión asistencial de vejez (PASISVE). La pensión vitalicia promedio que efectivamente recibe la persona es un promedio ponderado entre la pensión mínima que recibe al principio y la pensión asistencial (los ponderadores están definidos por la proporción de períodos que se recibe una y otra pensión). A medida que la pensión autofinanciada vitalicia hipotética disminuye, recibe la pensión mínima por menos períodos, y la pensión promedio ponderada efectiva es más cercana a la pensión asistencial. En el caso límite en que las cotizaciones propias son nulas, la persona recibe sólo la pensión asistencial de vejez, como muestra el gráfico B. La barra vertical **S** indica el promedio de subsidio vitalicio que recibe este afiliado.

El gráfico C muestra la operación conjunta de ambos subsidios. Se muestra el caso de dos individuos, uno que tiene menos de 240 meses cotizados y recibe la PASISVE (barra azul) y otro que sí cumplió los 240 meses y accedió al SPM (barra roja). La combinación de los dos subsidios puede violar fácilmente la equidad horizontal, pues como



En suma, la integración entre la PASISVE y el SPM toma una forma tal que genera inequidades importantes entre afiliados. Estas contradicciones no han sido resueltas y en términos relativos parecen perjudicar a los trabajadores temporales, que rara vez cumplen el requisito de las 240 cotizaciones para acceder al SPM.

### 3.5 Problemas de diseño en la recuperación de cotizaciones

Tomando como un dato la existencia de los programas de primer pilar ya analizados (PASISVE y SPM), la imposición de la obligación de cotizar en los términos vigentes en Chile genera un problema de equidad adicional, aunque no afectaría a los trabajadores temporeros sino a aquellos que exhiben alta densidad de cotizaciones .

El trabajador pobre que cotice por el salario mínimo durante toda su vida laboral, con alta densidad de cotizaciones, pierde una suma considerable de subsidios, porque la devolución de cotizaciones (e intereses) durante la vejez le hace imposible acceder a esos subsidios. De hecho, Valdés (2002, p. 150) identifica casos donde el trabajador pobre queda *peor*, con esta combinación de programas, *que si no existiera ningún programa de pensiones*. En efecto, puede ocurrir que estas personas se vean obligadas a bajar significativamente su nivel de vida durante la vida activa al verse forzadas a cotizar el 20% de su ingreso (incluyendo salud), acercándose peligrosamente al nivel de subsistencia y quizá condenando a sus hijos a la desnutrición, sin ninguna compensación en valor presente porque su alto nivel de pensión autofinanciada pierde acceso a todos los subsidios. El sistema vigente genera ahorros para el fisco, porque gasta menos en subsidios en el futuro, pero suponiendo que la recaudación de impuestos es proporcional a los ingresos, ello sólo significa aliviar la carga tributaria de la clase media y de los ricos del futuro.

Ese lamentable resultado puede evitarse o aliviarse de varias maneras. La más general es una combinación de los métodos utilizados por Brasil y Holanda, que consiste en aplicar una tasa de cotización variable según el nivel del ingreso laboral declarado. Esta tasa se pone a un nivel bajo para ingresos pequeños, luego se aumenta para un rango de ingresos intermedios, con el objeto de retirar gradualmente la exención parcial de cotizaciones y finalmente la tasa de cotización cae para regresar al nivel original:

$$\text{Cotiz. Obligatoria} = \begin{cases} \theta_p \cdot yLD & \text{si } yLD > \text{Salario M\u00ednimo} \\ \theta_p \cdot S.\text{M\u00edn.} + \theta_m \cdot (yLD - S.\text{M\u00edn.}) & \text{si } S.\text{M\u00edn.} < yLD < M \cdot S.\text{M\u00edn.} \\ \theta_g \cdot yLD & \text{si } M \cdot S.\text{M\u00edn.} < yLD < y \text{ M\u00e1x. I.} \\ \theta_g \cdot y \text{M\u00e1ximo Imponible} + 0 & \text{si } y \text{M\u00e1ximo Imponible} < yLD \end{cases}$$

(\$/mes)

Donde:  $yLD$  = ingreso laboral declarado.

$\theta_p$  = tasa de cotización para pobres, quizá 4%. Se supone que  $\theta_p < \theta_g$ .

$\theta_g$  = tasa de cotización general, quizá 10%.

$M$  = múltiplo del salario mínimo a partir del cual se retira la totalidad del derecho a cotizar a una tasa reducida.

$\theta_m = [M \cdot \theta_g - \theta_p] / (M - 1)$  = tasa de cotización para ingresos de nivel intermedio.

y Máx. I. = Ingreso Máximo Imponible, en la actualidad es de 60 UF.

El propio William Beveridge sugirió el caso particular ( $\theta_p = 0$ ,  $M \cdot S. \text{Mín.} =$  y Máx. I.) en 1942. Para evitar que el retiro de la exención genere distorsiones importantes, es necesario elegir un valor alto para  $M$ . Por ejemplo, si  $\theta_g = 10\%$  como en Chile, y se elige  $M = 5$  veces y  $\theta_p = 4\%$ , entonces resulta que  $\theta_m = 11,5\%$ . Esta tasa de cotización intermedia no es notoriamente superior a la actual, por lo que eleva en sólo 1,5 puntos la actual tasa marginal percibida de impuesto al trabajo, como muestra el gráfico D.

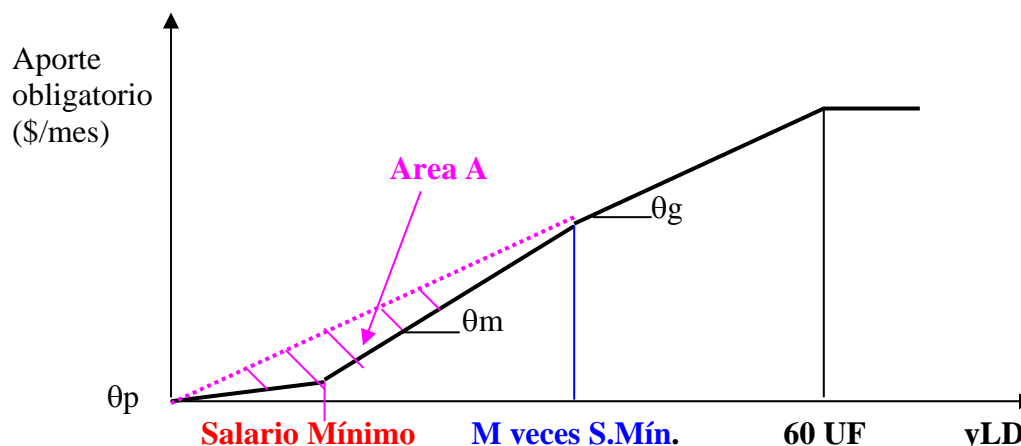


Gráfico D: tasa de cotización más baja para los pobres.

Desde luego, estas facilidades para los trabajadores de bajos ingresos significan que los trabajadores cuyos ingresos declarados están en el rango  $[0, M \cdot S. \text{Mín.}]$  acumularán menos ahorro forzoso que si se aplicara siempre una única tasa de cotización  $\theta_g$ . Este efecto es proporcional al área A del gráfico D. Por eso, el Estado gastará más en pensión asistencial y subsidios de pensión mínima, en el futuro. Sin embargo, la dramática reducción de las tasas de marginales de impuesto que permite este diseño induciría a muchos afiliados que hoy no cotizan o subdeclaran, a aumentar su ahorro “forzoso”. Este incremento tendría que restarse de la reducción previamente indicada.

Si las actuales generaciones desean evitar legar esa promesa de donación a las generaciones futuras, o lo que es lo mismo, desean evitar que el fondo de pensiones acumulado disminuya, la solución está a la mano: basta con “adelantar” el subsidio aportando de inmediato la diferencia  $(\theta_g - \theta_p) \cdot yLD$  cada mes a las cuentas individuales de los trabajadores pobres, más otra cifra a las cuentas de los trabajadores con ingresos declarados inferiores a  $M$  veces el salario mínimo, con cargo a rentas generales.



#### 4. Una propuesta de pensiones para trabajadores de baja densidad

En lo que sigue se presentan propuestas que pretenden rediseñar los subsidios previsionales actualmente existentes, de modo de crear incentivos para que una proporción de personas que actualmente no cotiza o lo hace muy esporádicamente comience a hacerlo de manera más frecuente. Consideramos que el nivel de desarrollo del país, la naturaleza de las relaciones laborales, la alta preferencia por liquidez y los altos costos previsionales, entre otros aspectos, constituyen barreras significativas al logro de este objetivo. Sin embargo, creemos también que un cambio en el diseño del sistema vigente de subsidios a ancianos y ancianas, unido a reformas que le permitan dar un grado prudente de liquidez a las cuentas individuales para la vejez, podrían lograr que personas que actualmente están fuera del sistema previsional y que, por lo tanto, no reúnen los requisitos para acceder a la pensión mínima, empiecen a cotizar más y reciban ayudas del Estado en forma más eficiente y equitativa. De este modo podrán, en el futuro, acceder a una pensión razonable.

##### *Diagnóstico*

a) Una proporción importante de la actividad laboral en nuestro país se desarrolla, en la práctica, de manera informal. Esto significa que ese el trabajo se realiza por cuenta propia o sin que medie un contrato entre las partes. En estos casos no existen cotizaciones y por lo tanto los sistemas de previsión no pueden cumplir con uno de sus objetivos, que es aminorar la imprevisión de una fracción importante de las personas. Uno de las actividades donde esta realidad se manifiesta con fuerza es aquella de los trabajos temporeros. Para las mujeres temporeras las cotizaciones previsionales y de salud son habitualmente percibidas como un impuesto y de ahí que no haya mayores incentivos a realizarlas. Combinando esto con el hecho de que la informalidad convierte a la cotización en voluntaria, el resultado es efectivamente una baja densidad de cotizaciones. El diseño de una propuesta tiene que hacerse cargo de esta realidad y le impone, por consiguiente, una restricción significativa: no puede confiar en mandatos y debe crear estímulos fiscales a la cotización, tal como se hace en los programas de “tercer pilar” como el APV.

b) Es crucial que los estímulos fiscales a la cotización, dados por los subsidios PASISVE y SPM, estén bien diseñados. Esto a su vez hace imprescindible:

- \* evitar altas tasas marginales de impuesto a la cotización. De lo contrario se termina anulando los incentivos a cotizar. Se requiere, entonces, optar por una focalización gradual. Un techo razonable a estas tasas de impuesto es 33%.

- \* crear un puente que vincule de la mejor forma posible la PASISVE con el SPM.

c) La situación actual puede mejorarse sustancialmente. Para eso cabe tener en cuenta que el 66% de los mayores de 65 años obtiene alguna pensión, que el 27% tiene ingreso familiar per cápita superior a la PASISVE y que el 7% restante es pobre y no recibe ayuda. En este contexto es fiscalmente factible pasarse a una pensión casi universal que excluya al 27% de no pobres y esté semifocalizada. Esto sería similar al programa australiano llamado “age pension”.

d) Deben evitarse las asimetrías en el SPM entre pensionados de AFP y de INP, en lo posible. Un ejemplo de éstas es lo sucedido con el Bono de Invierno, subsidio

introducido en 1995, que se paga a los afiliados del INP pero no a los pensionados por pensión mínima que se rigen por el D.L. 3.500. En otros países estas asimetrías han llevado a los pensionados a levantar una demanda política de cambiar la ley para permitirles volver al sistema antiguo, “porque paga mejores beneficios”, siendo que la diferencia de beneficios no se origina en un mejor diseño, o en la distinta naturaleza de los sistemas, sino en la discriminación estatal realizada al otorgar un subsidio especial a uno solo de los dos programas.

### *Propuestas*

El primer elemento es **mantener los tres canales de distribución** que hoy utilizan la PASISVE (los municipios) y el SPM en sus dos versiones (las AFP y el INP) debido a sus ventajas específicas. Se mantiene el requisito de que obtener ambos beneficios sea incompatible. A continuación entremos a la médula de la propuesta.

#### **A. Nuevos requisitos y montos de la Garantía de Pensión Mínima**

1) Se termina con el actual requisito de 20 años de cotización y se elimina la garantía de pensión mínima, que es reemplazada por el siguiente subsidio SPM definido como se explica a continuación:

“El Subsidio de Pensión Mínima (SPM) será concedido a todos los afiliados a las AFP y al INP que tengan al menos una cotización y que cumplan con los siguientes criterios:

1) No recibir una Pensión Asistencial ni una pensión de Capredena o de Dipreca, y cumplir con tres requisitos:

a) Alcanzar la edad mínima de pensión. (Esta será variable según la propuesta desarrollada más adelante en el punto E)

b) Residencia en Chile. El monto del SPM será función de *los años de residencia en Chile*. (Esta exigencia es similar a la que se utiliza en Holanda y Dinamarca. La idea es que proporcional a los años de pago de impuestos que son finalmente los fondos que pagan el SPM). En concreto, se propone establecer que quién no cumpla un mínimo de 20 años de residencia en Chile no tendrá derecho al SPM (podrá acceder a la PASIS- Invalidez si cumple sus requisitos). El SPM es variable y su monto completo se obtiene con un mínimo de 40 años de residencia en Chile (considerando los actuales requisitos de edad para pensionarse, esto deja un máximo de 25 años de residencia fuera de Chile para los hombres y 20 para las mujeres). El monto del SPM será la mitad del actual nivel para los que han residido veinte años en Chile más un 240-avo por cada mes adicional de residencia en Chile por encima de este umbral, con un tope igual al SPM completo. En el caso de las personas que sufrieron el exilio esos años serán considerados para los efectos de este subsidio como residentes en nuestro país en la medida que hayan retornado para establecerse en Chile.

c) Evaluación de pobreza: visita de asistente social de la municipalidad donde reside el anciano, quien aplicará la ficha CAS II. La lista de los ancianos que han solicitado evaluación de pobreza se publicará en Internet."

La visita del asistente social implica un cambio radical respecto al actual SPM que, en la práctica, se concede sin ningún foco en los más necesitados. En efecto, la legislación actual considera que los ingresos de quien recibe este subsidio no pueden superar el cien por ciento de la pensión mínima sin importar los ingresos del hogar. En el caso de la PASISVE, en cambio, no sólo se consideran los ingresos propios sino que también los de la familia. El objetivo del cambio propuesto es lograr mayor equidad horizontal y, también, liberar recursos fiscales para otorgar como estímulo a la cotización de los trabajadores de bajos ingresos.

Para incentivar la cotización de los trabajadores, se propone transformar el SPM en un subsidio a las cotizaciones realizadas por el afiliado a las AFP e INP. Para estos efectos, se propone:

"Se deroga el actual subsidio de pensión mínima en las AFP, que aumenta la pensión autofinanciada hasta alcanzar la pensión mínima.

En el caso de los afiliados a las AFP, el saldo en la cuenta individual que al afiliado posea al momento de solicitar su SPM, incluyendo el bono de reconocimiento por aportes realizados en regímenes del sistema antiguo, se incrementará con un subsidio igual al 100% de la parte de ese saldo que no supere a un tope indicado a continuación. Se pagará la pensión de retiro programado que corresponda a este nuevo saldo.

El tope del saldo en la cuenta individual a considerar para esta bonificación es el capital necesario para financiar una pensión de retiro programado cuyo monto es igual a la mitad de la pensión mínima, sin considerar pensiones de sobrevivencia."

Por ejemplo, si una mujer temporera trabajó 90 días a \$4.900 diarios, repartidos en cinco meses distintos, durante 17 años (de los 18 a los 19 y después de los 35 a los 50 años de edad), juntando 85 meses de cotización y por lo tanto sin subsidios en la ley vigente, financia con sus propias cotizaciones una pensión vitalicia de \$21.060, entonces el SPM sería (100%) de \$21.060 = \$21.060 y su pensión total sería  $2 \times 21.060 = \$42.120$  (vitalicia, desde que cumpla edad de pensión normal), si es que vive sola y no trabaja cuando anciana. El mejoramiento para ella, gracias a esta propuesta, es de \$21.060 al mes vitalicio, cuyo valor presente desde los 65 años es aproximadamente \$3.000.000.

Este subsidio tiene una magnitud de 10% del ingreso declarado. Esto es suficiente para compensar el gravamen que significa cotizar 7% para salud, más 1,5% en comisiones de AFP, más el componente de impuesto puro del 3,2% para seguro de cesantía<sup>35</sup> (la parte de la cotización que NO es compensada con el beneficio esperado de ese seguro).

El tope del saldo en la cuenta individual a considerar para esta bonificación es el capital necesario para financiar una pensión de retiro programado cuyo monto es igual a la mitad de la pensión mínima. Con los valores actuales, este tope corresponde al capital

<sup>35</sup> El empleador cotiza un 2,4 por ciento en el caso general y un 3,2 por ciento en el caso de trabajadores temporeras. En el primer caso el trabajador contribuye con un 0,6 por ciento. Para establecer con precisión quién paga esta contribución se requiere evaluar la incidencia efectiva de la misma y una vez establecida ésta estudiar la proporción que es considerada impuesto por los trabajadores.

necesario para financiar una pensión de retiro programado de \$37.606 al mes, lo que corresponde a un saldo de \$5.250.000.

Para pagar la pensión total se utilizarán primero los dineros disponibles en la cuenta individual del afiliado, y una vez agotada éstos, se continuará pagando con un aporte fiscal directo. Esto posterga el egreso de caja del fisco lo máximo posible, reduciendo el impacto de corto plazo de esta reforma sobre el gasto fiscal. Por otra parte, de aumentar la formalización, el fisco recuperaría de inmediato el 7% de cotización de salud en las cotizaciones adicionales, de manera que el efecto de esta reforma sobre la caja fiscal puede ser *positivo* en los primeros cinco o diez años contados desde la reforma.

En el caso de los afiliados cuyo plan es administrado por el INP, lo equivalente sería aplicar la fórmula de beneficio prevista en el plan al que pertenezca el afiliado sin considerar la exigencia mínima de 10 años de cotización. La pensión resultante se incrementaría en 100%, en la parte de ella que no supere a 50% de la pensión mínima. Se deroga el actual subsidio de pensión mínima en los regímenes del INP, que aumenta la pensión de fórmula hasta alcanzar la pensión mínima, a quienes tengan más de 10 años de cotización. Este tratamiento sería simétrico con el propuesto para los afiliados a las AFP.

Sin embargo, la capacidad de incentivar la cotización será mucho menor en el INP que en las AFP. Ello se debe a que la fórmula de beneficios del Seguro Social, por ejemplo, no considera los montos cotizados, sino el salario promedio de los últimos 5 años antes de jubilar y el número de años de cotización. En estas condiciones, la temporera que sabe que completará los diez años, sufre un gravamen de 100% si declara un mayor salario, o si cotiza por más días de un mismo mes, pues esa mayor cotización no elevará su pensión en nada. Para superar tamañas distorsiones en las fórmulas de beneficio, sería necesario cambiar las actuales fórmulas por una como la adoptada en 1999 por Suecia, llamada *Cuentas Nocionales*, en que el financiamiento de reparto se mantiene pero la fórmula de beneficios es cambiada para que la pensión sea proporcional al monto de las cotizaciones. Ese tema se deja para reflexiones adicionales. En todo caso este sistema está en extinción representando una proporción cada vez menor de los afiliados a un sistema de pensiones.

**Equidad:** Se proponen las siguientes medidas complementarias:

1) En caso de que la pensión vitalicia de retiro programado que el afiliado a la AFP pueda financiar con sus propias cotizaciones, sin considerar pensiones de sobrevivencia, sea *superior* al tope ya indicado, el *subsidio* de Pensión Mínima será reducido gradualmente, a razón de un tercio del exceso de pensión autofinanciada por sobre este tope, hasta que el incremento otorgado inicialmente sea eliminado. El monto del subsidio de pensión mínima no podrá ser negativo.

Del mismo modo, en caso de que la pensión que el afiliado a un programa administrado por el INP obtenga al aplicarse la fórmula de beneficio de su plan, sea *superior* al tope ya indicado, el *subsidio* de Pensión Mínima será reducido gradualmente, a razón de un tercio del exceso de pensión según fórmula por sobre este tope, hasta que sea eliminado el subsidio o incremento a la pensión determinada por la fórmula.

El efecto combinado de la bonificación de 100% y de la reducción propuesta aquí, está diseñado para maximizar la eficiencia del nuevo SPM para personas de bajos ingresos.

El gráfico 2 indica como funcionaría el nuevo SPM por sí solo, sin considerar las reformas que se proponen a la Pensión Asistencial.

La línea negra muestra cómo funciona el actual SPM. El anciano que no cumple el requisito de 20 años de cotización recibe la devolución de sus cotizaciones, sin subsidios ni impuestos. Sin embargo, apenas cumple el requisito de 20 años de aportes, su pensión salta hasta la pensión mínima, con una pendiente infinita. Esta enorme pendiente incentiva actualmente a los trabajadores a completar 20 años de cotización. Sin embargo, las cotizaciones posteriores son gravadas a la enorme tasa de 100%, es decir cada peso adicional que cotiza la persona se traduce en cero aumento de su pensión. La línea negra muestra que una vez que la pensión autofinanciada alcanza a la pensión mínima, el SPM desaparece, y el gravamen directo al ahorro individual del afiliado cae a cero (el gravamen directo recoge sólo el efecto de la fórmula, sin tomar en cuenta la iliquidez ni las comisiones excesivas).

La línea roja, en cambio, bonifica el ahorro personal a la tasa de 100%, generando un “matching fund” financiado por el Estado. Esto se muestra en una pendiente mayor que  $45^\circ$  de la línea roja. Sin embargo, una vez que la pensión total alcanza a la pensión mínima (\$75.211), esto es una vez que la pensión autofinanciada alcanza a \$37.606, el subsidio o incremento de pensión se retira gradualmente.

P total después de reducción

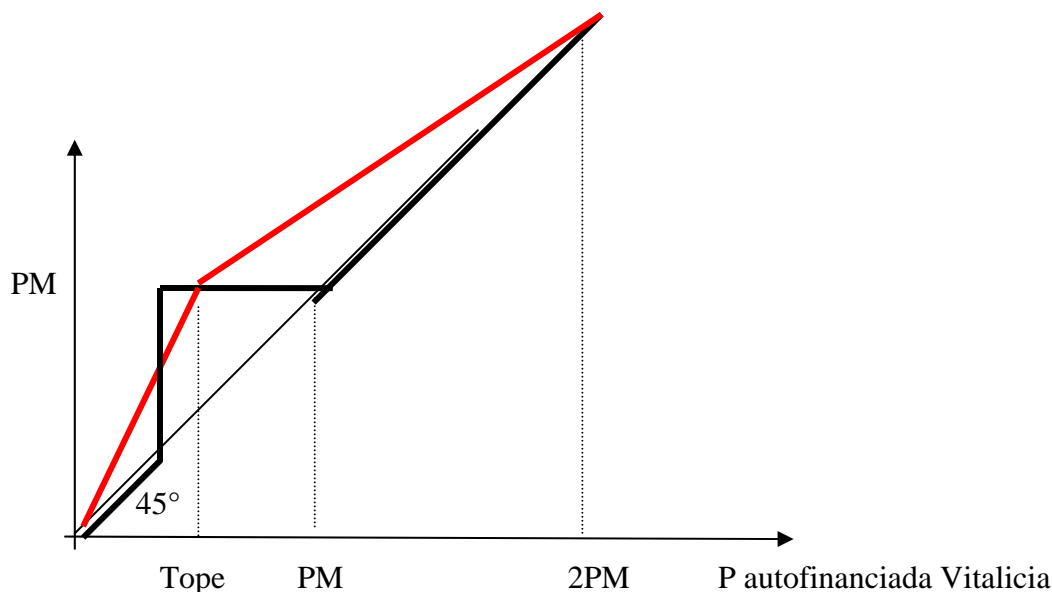


Gráfico 2: El antiguo y el nuevo SPM

Este retiro genera una línea con pendiente inferior a  $45^\circ$ , indicando la presencia de un impuesto marginal. La tasa de este impuesto es 33%, porque se retira un tercio del subsidio por cada peso de pensión autofinanciada por sobre el tope.

Al comparar las líneas roja y negra queda claro que la roja está a veces más abajo, indicando que esta propuesta reduce el gasto fiscal, y a veces más arriba, indicando que la propuesta aumenta el gasto fiscal, dependiendo del nivel del saldo de la cuenta individual.

Desde otra perspectiva, el nuevo SPM parece más generoso con todo el grupo de trabajadores de ingresos bajos. Así, podrán percibir algún subsidio (de magnitud mínima) pensionados cuya pensión autofinanciada alcance hasta dos veces la pensión mínima (\$150.422 al mes). Si bien sus últimos ahorros quedan sujetos a una tasa marginal de impuesto de 33%, que es superior a 0%, también se baja a 33% la tasa marginal de 100% que se aplica a los ingresos más bajos. Sin embargo, la generosidad no es tanta porque proponemos introducir una verificación explícita de pobreza que hoy no existe.

Para asegurar la equidad horizontal, y para lograr una reducción del gasto fiscal en este programa, se propone además focalizar el SPM según el puntaje de la ficha CAS del afiliado. Esta medida, como se verá más adelante, es clave para asegurar un costo razonable para el rediseño del beneficio de subsidio.

2) Los estudios disponibles demuestran que una parte de los SPM están llegando a personas en el 60% de mayores ingresos de la población. Para evitar este resultado que atenta contra la equidad, se propone que:

“El SPM definido en los puntos anteriores se otorgará solamente a quienes tengan un puntaje de ficha CAS igual o inferior a 525 puntos, pero para quienes tengan un puntaje superior, el monto de la pensión total previamente reducida según lo sostenido en el punto (1), se reducirá gradualmente, en 1% por cada punto en la ficha CASII que exceda los 525 puntos”.

Así, el SPM completo llegará solamente a los ancianos que pertenezcan al 20% más pobre de las familias, y se reducirá gradualmente a medida que el puntaje de la ficha CAS aumente, llegando a cero con un puntaje CASII de 575 puntos, nivel que se cumple en el borde del 40% más pobre de la población.

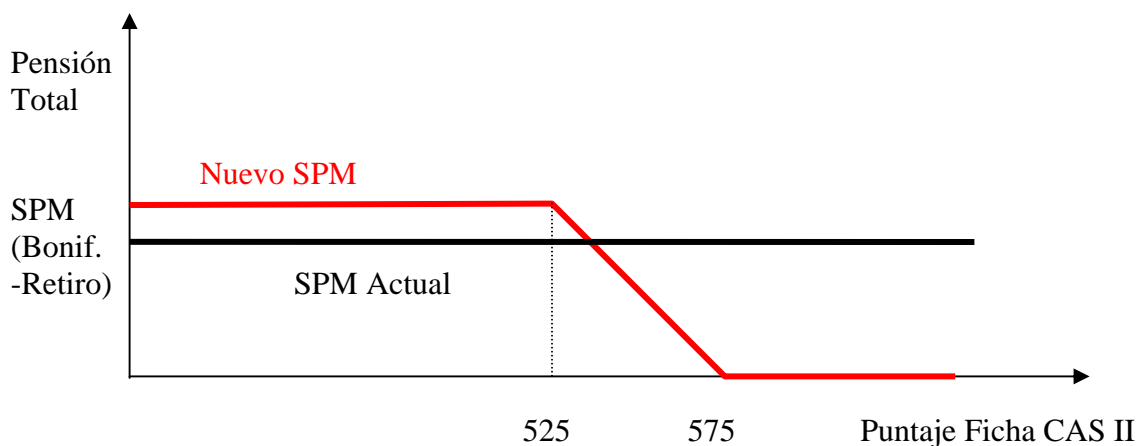


Gráfico 3: Reducción adicional del SPM según grado de pobreza

Se observa en el gráfico 3 que se propone reducir gradualmente el SPM en la medida que el beneficiario vaya saliendo de la pobreza. Creemos que en términos netos los ancianos pobres ganan, mientras que el fisco ahorra los fondos necesarios para financiar el estímulo a la cotización de los trabajadores más pobres.

La gradualidad cumple un valioso rol adicional, que es reducir la presión sobre la asistente social que realiza la evaluación de pobreza, y sobre el municipio que la contrata,

ejercida por el beneficiario potencial para alcanzar una calificación inferior al nivel de corte que existiría en ausencia de gradualidad.

3) Reducir el castigo al trabajo de los ancianos. Actualmente hay incompatibilidad entre el SPM y un ingreso laboral superior al 100% de la PM. Debido a que el ingreso laboral es un factor que se considera para determinar el puntaje de la ficha CAS, y estamos proponiendo que ese puntaje se utilice para focalizar el SPM, esta incompatibilidad ya no es necesaria. Mantenerla equivaldría a dar prioridad al ingreso laboral del anciano cuando pasa de cierto nivel, para efectos de quitar el acceso a l SPM. Creemos que esta prioridad es discutible y criticable, pues no vemos razón para gravar a tasas mayores el trabajo del anciano pobre, como ocurre hoy. Debería bastar con la influencia del ingreso laboral en el puntaje CAS, que ya contiene un gravamen moderado al ingreso del trabajo, debido a la reducción gradual del beneficio en función del puntaje CAS y a la ponderación de 20% que reciben los ingresos en el puntaje CAS.

Nuestra propuesta es exigir que el municipio coordine la determinación del puntaje CAS con el SII, contando con un informe de éste respecto a los ingresos laborales del anciano antes de calcular el puntaje CAS. Desde 1999, el SII obtiene de los empleadores formales información mensual sobre cuánto ganó cada RUT (chequear). De esta forma, esta verificación operará sólo respecto del ingreso laboral pagado por empleados formales en empleos dependientes. Aunque continuará habiendo empleos informales que no podrán ser detectados, tal como ocurre hoy, esta mayor coordinación nos parece un avance.

Sin embargo, nuestra recomendación cambia si en el futuro cambia el diseño de la ficha CAS II y se excluye el ingreso laboral del anciano de los factores que determinan el puntaje. Proponemos que la reforma establezca, desde ya, que en ese evento habrá una reducción adicional de la pensión total determinada en (2), restando a la pensión que quede un tercio del ingreso laboral acreditado del anciano.

## **B. Modificar los requisitos y fórmulas de la PASISVE**

1) Se concede la PASISVE a las personas que renuncien al SPM si pertenecen al régimen previsional del D.L. 3.500, ni una pensión del del INP, de Capredena o de Dipreca, y que cumplan con tres requisitos:

a) Alcanzar la mayor entre la edad normal de pensión y los 65 años.

b) Residencia en Chile. El monto de la PASISVE será función de *los años de residencia en Chile*. (De lo contrario Arica e Iquique, por ejemplo, se podrían llenar de migrantes ancianos desde Perú y Bolivia). De nuevo, se propone establecer que quién no cumpla un mínimo de 20 años de residencia en Chile no tendrá derecho a la PASISVE (podrá acceder a la PASIS- Invalidez si cumple sus requisitos). El monto de la PASISVE será la mitad del actual nivel, más un 240-avo por cada mes adicional de residencia en Chile por encima de los 20 años, con un tope igual a la PASISVE completa. En el caso de las personas exiliadas se considera para estos efectos que los años vividos en esa condición ocurrieron en Chile.

c) Evaluación de pobreza: visita de asistente social, quien aplicará ficha CAS. La lista de los ancianos que han solicitado evaluación de pobreza se publicará en Internet, lo que desalentaría a los ancianos de mayores ingresos a postular para evitar la crítica que su actitud generaría en otros sectores de la sociedad.

La PASISVE es una respuesta para el anciano pobre que no efectúa cotizaciones. Pero aun tiene la particularidad de competir, en alguna medida, con la propuesta general realizada anteriormente. Parece recomendable incentivar la cotización de los trabajadores que aspiran a acceder a la PASISVE. Para estos efectos se propone la creación de una bonificación a las cotizaciones realizadas por el afiliado a las AFP. El saldo en la cuenta individual que al afiliado posea en la AFP al momento de solicitar su PASISVE, incluyendo el bono de reconocimiento por aportes realizados en regímenes del sistema antiguo, se incrementará en un 100%, por la parte de ese saldo que no supere a un tope indicado a continuación. Se calculará la pensión de retiro programado que corresponda a este saldo incrementado.

La pensión total será igual a *la suma* de la PASIS, el Bono de Invierno, el Bono de Fiestas Patrias, el Bono de Navidad y cualquier otro beneficio que se cree en el futuro en beneficio de otros receptores de la PASIS, *más* esta pensión de retiro programado incrementada, menos los descuentos por focalización que correspondan (ver a continuación).

El tope del saldo en la cuenta individual a considerar para esta bonificación es el capital necesario para financiar una pensión de retiro programado cuyo monto es equivalente a un cuarto de la pensión mínima garantizada. Con los valores actuales, este tope corresponde al capital necesario para financiar una pensión de retiro programado de \$18.803 al mes, lo que corresponde a un saldo de \$2,62 millones.

Este tope es menor que el tope análogo del nuevo SPM ( $\$18.803 < \$37.606$ ), por una muy buena razón: El programa PASISVE otorga una pensión de al menos \$42.970 a los ancianos pobres, que el SPM no otorga. Luego, si el resto de los beneficios de la PASISVE fueran iguales a los del SPM, entonces el monto total del subsidio PASISVE sería siempre superior al subsidio SPM, lo cual haría a todos los afiliados elegir la PASISVE, provocando un costo fiscal intolerable. Para que la elección entre el SPM y la PASISVE sea equilibrada, se debe compensar esa ventaja con algunas desventajas. Una de ellas es un tope menor que el del SPM y otra será la exigencia de un mayor grado de pobreza. Esta última es fundamental porque sino la persona puede inclinarse por la PASISVE antes que por SPM.

Para pagar la pensión total se utilizarán primero los dineros disponibles en la cuenta individual del afiliado, y una vez agotada éstos, se continuará pagando con un aporte fiscal directo. Conviene destacar que de esta forma el beneficiario de la PASISVE no sufre una caída brusca de su pensión al agotarse sus fondos ni debe someterse a la lista de espera en la Intendencia para acceder a la PASISVE:

El anciano pobre podría no tener cuenta en alguna AFP, pero podría haber realizado aportes a alguno de los regímenes administrado por el INP, donde no tuvo derecho a pensión, quizá por no cumplir con el mínimo de 10 años de cotizaciones. Se propone que esos aportes den origen a un bono de reconocimiento en los términos del D.L. 3.500, y que también sea incrementado en un 100%, con el tope propuesto, para efectos de la PASISVE.

**Equidad:** Para asegurar la equidad horizontal que exige que personas de igual nivel de pobreza obtengan subsidios iguales, también para asegurar la eficiencia, evitando traslados de beneficiarios desde el subsidio de pensión mínima a la PASISVE y viceversa, y también



para mantener el gasto fiscal bajo control, la PASISVE *se focalizará* mejor, a través de las siguientes medidas:

1) La pensión total será reducida en dos tercios del monto de la pensión de retiro programado que el afiliado pueda financiar con la parte del saldo de su cuenta individual que exceda el tope para la bonificación. Esta reducción terminará cuando la pensión total sea inferior a la pensión de retiro programado que el afiliado podría haber financiado con su propio saldo en la cuenta individual.

El efecto combinado de la bonificación de 100% y del retiro propuesto aquí está diseñado para maximizar la eficiencia del nuevo sistema de PASISVE. El gráfico 4 muestra en una línea azul como funcionaría el nuevo PASISVE por sí solo, sin considerar las reformas al subsidio de pensión mínima.

La línea negra muestra cómo funciona el actual PASISVE. El anciano pobre que nunca cotizó recibe \$42.970 en todos los períodos. Pero si cotizó algo en el pasado, se le permite retirar esos fondos en una fase inicial, en sumas iguales a la pensión mínima, y una vez agotados los fondos cae a \$42.970. La línea negra muestra la pensión constante de igual valor a la suma de las pensiones obtenidas en estas dos etapas. Su pendiente es menor que  $45^\circ$ , mostrando que existe un impuesto implícito de 61% a los ahorros propios, pues a medida que aumentan las cotizaciones propias, recibe el subsidio fiscal por menos tiempo.

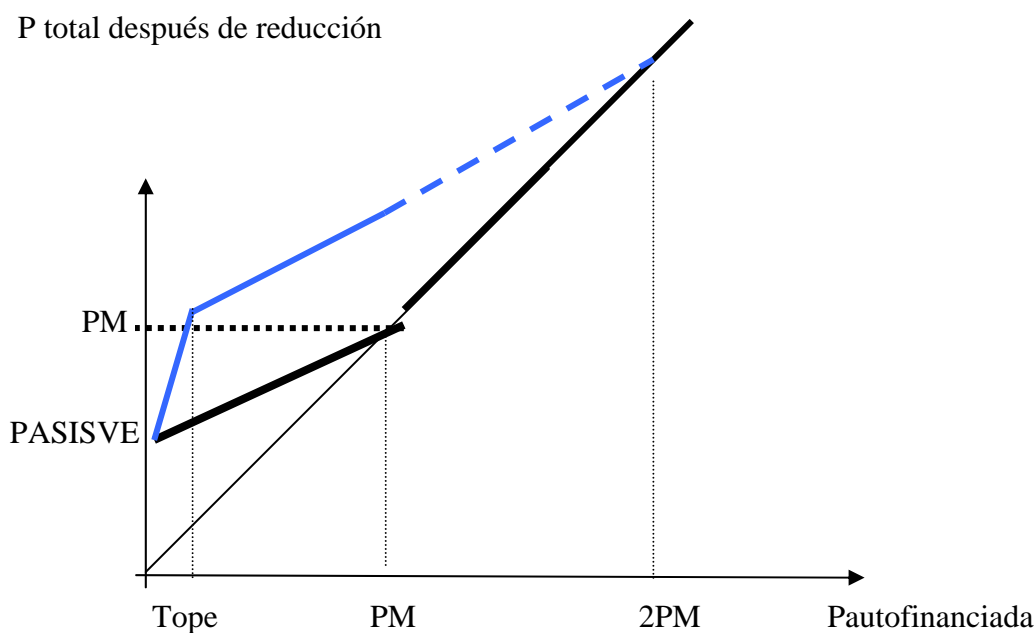


Gráfico 4: La antigua y la nueva PASISVE

La línea azul también paga \$42.970 al anciano pobre que nunca cotizó. Pero si cotizó algo, acumulando menos de \$2,62 millones, el anciano pobre recibe una bonificación, mostrada por una alta pendiente de la línea azul, mayor que  $45^\circ$ . Esto

incentiva la cotización, pues compensa al afiliado por la cotización de salud, de invalidez y sobrevivencia. Sin embargo, si el anciano que ahora es pobre resulta haber cotizado sumas mayores en el pasado, se le retira el subsidio en forma importante para evitar que se quede en esta situación antes que en el esquema propuesto para el subsidio de pensión mínima. El impuesto implícito alcanza a 66 por ciento. Sólo así se asegura un retiro rápido que asegure que para las personas de ingresos levemente mayores la PASISVE no sea una opción atractiva. En esta parte de la línea azul se han elegido parámetros que aseguren un subsidio igual al de la pensión mínima, asegurando una coordinación perfecta. En la práctica, serán muy pocos los ancianos pobres que posean saldos en la cuanta individual que permitan autofinanciar una pensión mayor que la mínima. Por eso se deja la parte final punteada.

Al comparar las líneas azul y negra queda claro que la azul está siempre más arriba, indicando que esta propuesta aumenta el subsidio fiscal para cualquier nivel del saldo de la cuenta individual. Sin embargo, este mayor gasto se compensará con un menor gasto en el subsidio de pensión mínima.

2) Actualmente la evaluación de pobreza de la PASISVE parece estar sesgada por la presión que el beneficiario potencial ejerce sobre la persona que evalúa para alcanzar una calificación inferior al nivel de corte en la región, que actualmente fluctúan entre 540 y 550 puntos. Esto se deduce de los estudios disponibles, que demuestran que una parte importante de las PASISVE están llegando a personas en el 60% de mayores ingresos de la población. Para evitar estos resultados, se propone que:

“La PASIS completa se otorgará solamente a quienes tengan un puntaje de ficha CASII igual o interior a 475 puntos, pero para quienes tengan un puntaje superior, el monto de la pensión total previamente reducida según (1), se reducirá gradualmente, en 1% por cada punto en la ficha CASII que exceda los 475 puntos. Así, la PASIS completa llegará a los ancianos que pertenezcan al 5% más pobre de las familias, y se reducirá gradualmente a medida que el puntaje de la ficha CAS II aumente, llegando a cero con un puntaje CASII de 525 puntos, nivel que no alcanza el 20% más pobre de la población.” Estos valores se pueden, eventualmente calibrar apropiadamente para alcanzar los objetivos deseados.

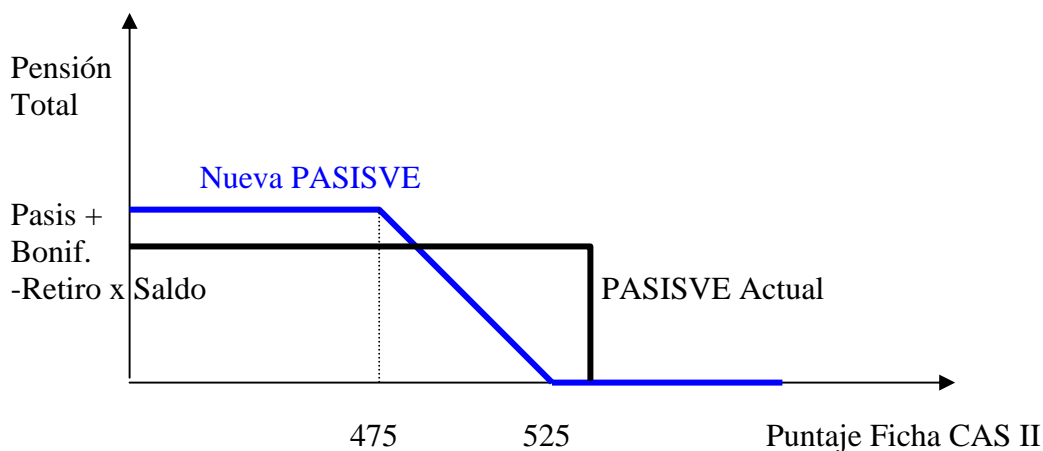


Gráfico 5: Reducción adicional de la PASISVE según grado de pobreza

Se observa en el gráfico 5 que se propone reducir gradualmente la pensión y la bonificación en la medida que el beneficiario de la PASIS vaya saliendo de la pobreza. El nivel de puntaje elegido para iniciar la reducción gradual son un poco menores que los actuales niveles de corte de la PASIS, con el objeto de compensar en parte el mayor gasto fiscal que significa la nueva fórmula, que incluye una bonificación, respecto a la actual. Creemos que en términos netos los ancianos pobres ganan.

Quizá más importante, el nivel de puntaje elegido para iniciar la reducción del beneficio es 475 puntos, 50 puntos por debajo de aquél en el cual se inicia la reducción del SPM (525 puntos, según gráfico YY). Esta diferencia tiene por objetivo reconocer que el SPM debería estar menos focalizado que la PASISVE, pues está orientado a personas que están por encima de la indigencia pero aún son pobres. A cambio de esta mayor exigencia de la PASISVE, su beneficio incluye un monto fijo de \$42.970 aunque el anciano nunca haya cotizado, y por lo tanto el beneficio que otorga es mayor que el otorgado por el SPM para personas que han cotizado muy poco.

Visto al revés, para evitar que todas las personas de bajo ingreso opten por cotizar muy poco, con la aspiración de acceder a esos \$42.970 de la PASISVE, y haya muchos trabajadores apuntando a recibir el SPM, se ofrece una zanahoria y un garrote: la zanahoria es la bonificación de 100%, que en el caso del SPM continúa hasta umbrales mucho más altos. El garrote es que si por alguna razón el anciano sale del 20% más pobres, sufrirá una reducción del subsidio de la PASISVE, mayor que si hubiera postulado al SPM.

Para ahorrar gastos administrativos, las PASISVE menores que \$10.000 al mes podrían ser pagadas en forma esporádica, sujeto a una evaluación tecnológica en la zona de residencia del beneficiario.

3) Se eliminará la lista de espera a nivel regional, que es fuente de injusticias con ancianos pobres y que los expone a riesgos intolerables dada su pobreza. La eliminación de la lista de espera es un beneficio, que acaba con el riesgo de pasar un período sin pensión. Además evita disparidades regionales.

4) Reducir el castigo a vivir en familia. En la situación actual también existe incompatibilidad entre la PASISVE y un ingreso familiar per cápita superior al 50% de la PM. Esto genera un incentivo a informar que la anciana vive sola, aunque no lo haga, si es que la familia gana más que esto.

Debido a que el ingreso familiar per cápita es un factor que se considera para determinar el puntaje de la ficha CAS II, esta incompatibilidad equivale a dar prioridad al ingreso familiar per cápita cuando éste pasa de cierto nivel, para efectos de quitar el acceso a la PASISVE. Nuevamente, esta prioridad es criticable, pues no vemos razón para gravar que el anciano pobre viva en familia, como ocurre hoy. Debería bastar con la influencia del ingreso familiar per cápita en el puntaje CAS II, que ya contiene un gravamen moderado al ingreso familiar per cápita, debido a la reducción gradual del beneficio en función del puntaje CAS II y a la ponderación de 20% que reciben los ingresos en el puntaje CAS II.

De nuevo, nuestra propuesta es exigir que el municipio coordine la determinación del puntaje CAS II con el SII, contando con un informe de éste respecto a los ingresos laborales del anciano antes de calcular el puntaje CAS II.

En caso de que la ficha CAS II del futuro elimine la referencia al ingreso familiar per cápita, será necesario mantener una focalización en función de ese ingreso, para evitar

subsidiar a ancianos que viven con hijos de altos ingresos. Para ese evento, se podría adoptar la siguiente fórmula desde ya:

“En caso de que la ficha CAS otorgue una ponderación inferior a 20% al ingreso familiar, el monto de la pensión total se reducirá en un tercio de la suma del ingreso familiar per cápita del hogar del beneficiario y el ingreso laboral que obtenga el propio beneficiario, después de aplicar las reducciones que correspondan por (1).”

5) La pobreza no es una situación estable, pues a veces la familia progresa y otras se empobrece. Esto justifica una reevaluación de la pobreza cada cierto tiempo prudente. Otra razón para no confiar en una única evaluación de pobreza, es que su importancia para el anciano y su familia se hace demasiado grande, pues involucra recursos a recibir durante muchos años, con valores que pueden alcanzar varios millones de pesos. Esta gran importancia puede inducir al anciano y a su familia a presionar al evaluado, al municipio y al alcalde para un resultado favorable. No extraña entonces la tendencia de los alcaldes es a evitar conflictos por reevaluaciones.

Proponemos que la ley permita evaluaciones sorpresivas de los ingresos propios y del grupo familiar, con el objeto de proteger al fisco de eventuales abusos. Ellas podrán ser realizadas por el SII y por cualquier municipio de la región, todos los cuales tendrán acceso a las fichas CAS II de los beneficiarios de la PASISVE y de sus familiares. Una vez detectada la anomalía el beneficio se cortará después de 3 meses. En ese lapso la familia afectada podrá apelar a la determinación del organismo pertinente. Los recursos liberados sólo podrán usarse en beneficio de otro anciano cuya situación socioeconómica, medida por la ficha CAS, sea claramente inferior a la del beneficiario actual.

### C. Liquidez parcial para el ahorro obligatorio de quiénes ganan poco

El objetivo de aumentar la cobertura sólo puede lograrse otorgando liquidez parcial al ahorro obligatorio. La iliquidez es muy resentida por los trabajadores pobres, porque les impide hacer frente a las emergencias. Luego, aunque la bonificación al aporte sea 100%, el hecho de que se reciba en la vejez lo hace muy lejano, mientras que el costo de ahorrar ahora (y de pagar un impuesto puro de 7% para salud) es muy agudo, y con razón para una persona en la pobreza.

Postulamos que se puede dar liquidez sin sacrificar por completo la meta de forzar a los trabajadores imprevisores a ahorrar más de lo que harían en ausencia de este programa. El mecanismo debe ser capaz de soportar las presiones políticas para legislar nuevamente en el futuro, con el objeto de ampliar el grado de liquidez del ahorro obligatorio. La propuesta es la siguiente:

(a) Se otorga a cada uno de los afiliados no pensionados, el derecho a solicitar préstamos de emergencia, *contra su propia cuenta individual*, sin necesidad de que demuestre la existencia de una emergencia.

El que sea contra la propia cuenta individual garantiza que no haya abusos como los observados en las antiguas Cajas de previsión, donde el crédito se daba con fondos de propiedad común. La ausencia de exigencias de acreditar emergencias o necesidades es fundamental para que el crédito cumpla realmente la función buscada, que es otorgar liquidez parcial, y también es necesaria para lograr bajos costos administrativos.

(b) Existirá un límite superior al monto del crédito de liquidez, distinto para cada afiliado. El monto será cero si no ha pagado su anterior crédito, y por lo tanto podrá a lo más existir un solo crédito impago en cada momento del tiempo. Para aquellos afiliados al día con sus créditos, este límite será igual *al menor entre*:

i) 3 meses de pensión mínima (\$225.633). Este tope es el más restrictivo para afiliados de ingresos medios, y focaliza la liquidez en los pobres, que realmente la valoran.

ii) el 70% de la suma de las cotizaciones realizadas en los últimos 60 meses calendario, sin considerar las futuras bonificaciones del Estado según el subsidio de pensión mínima o de la PASISVE. Este tope es el más restrictivo para afiliados de baja densidad. Su presencia crea un incentivo nuevo y adicional a elevar la densidad de cotizaciones, similar al millaje de las aerolíneas. Creemos que puede ser cumplido por la mujer temporera sin problemas.

(c) Para evitar excesivos gastos administrativos, se propone que el monto mínimo de cada crédito de liquidez sea de \$50.000, y que ese umbral se ajuste por la inflación acumulada desde el incremento anterior en incrementos de \$1.000. En esta materia es interesante la experiencia del Thrift Saving Plan de EE.UU., que otorga también créditos de emergencia a sus propios afiliados, e impone un monto mínimo que es similar al 50% del sueldo mensual de sus afiliados de menor ingreso. De los 3,2 millones de afiliados al Thrift Saving Plan, 650.000 tenían créditos abiertos en 2002.

(d) En caso de existir un saldo impago al momento de pensionarse, sea por vejez, invalidez, o muerte (en cuyo caso lo propuesto a continuación se aplica a los herederos), el crédito de liquidez, más los intereses devengados hasta esta fecha, se recuperará con la retención del número de pensiones que sea necesario para saldar la deuda. Una vez cumplido este período de pago, se iniciará el pago de las pensiones correspondientes al pensionado. El

afiliado que no haya terminado de pagar un crédito de liquidez no tendrá derecho a la PASISVE ni al SPM (esto es esencial para impedir que la PASISVE y el SPM, de cargo fiscal, se utilicen para pagar los créditos de liquidez en mora, porque ello incentivaría la mora). El monto de la pensión autofinanciada vitalicia, utilizado para determinar el monto del SPM o de la PASISVE, será determinado suponiendo que los créditos de liquidez han sido devueltos con los intereses exigidos.

(e) La tasa de interés cobrada en los préstamos de liquidez pagados a tiempo será igual a la suma de *la tasa de interés observada en los créditos de consumo* a trabajadores de ese mismo nivel de ingresos, observada en bancos y grandes tiendas de departamentos en los meses anteriores, e informada por la Superintendencia de Bancos. Cuando exista mora, habrá un incremento en la tasa de interés de 5 puntos porcentuales a tasa anual. El interés de mora se aplicará por un tiempo máximo de un año, y si la mora persiste después de ese plazo, el interés para las cuotas insolutas será la tasa de variación del valor de la cuota del fondo de pensiones. Lo recaudado por intereses siempre será devuelto a la cuenta individual del afiliado, excepto por una comisión de cobranza. La función de cobranza en una región o zona será licitada por la Superintendencia de AFP al postor de mínimo precio que cumpla con garantías de calidad de servicio.

El motivo para proponer esta alta tasa de interés - del crédito de consumo - NO es el riesgo de no pago, sino la necesidad de crear incentivos a devolver los créditos de emergencia apenas sea posible. Además, focaliza el uso del crédito de emergencia en aquellos afiliados que no cuentan con otras fuentes de liquidez, como podrían ser los ahorros voluntarios. Esto da prioridad a los afiliados pobres con ingresos altamente variables. (Nota: como los créditos de liquidez que se pagan a tiempo revierten a la cuenta individual, ellos aumentan la pensión autofinanciada vitalicia y afectan el monto del SPM).

La tasa de interés del crédito no debe ser igual la rentabilidad del fondo, porque esta última tasa es desconocida al momento de solicitar el crédito de liquidez. Si un afiliado pobre invierte en un fondo cuya rentabilidad efectiva resulta ser 35%, el afiliado pobre se sentirá engañado. Esto genera presión política para bajara la tasa de interés. También habría reclamos de las tiendas y los bancos que otorgan crédito de consumo.

El interés de mora se aplica por un tiempo limitado para evitar que la deuda en mora crezca a valores enormes, fuera de la posibilidad de pago. Una vez vencido el período de mora, se requiere que el interés para las cuotas insolutas sea la tasa de variación del valor de la cuota del fondo de pensiones, para preservar la capacidad de la cuenta para pagar pensiones.

(e) Falta una garantía de que futuras leyes no elevarán el límite máximo del crédito, a quince, veinte o treinta meses de pensión mínima, que podrían ser aprobadas por el Congreso con el objeto de ganar votos en la clase media. La solución está en recordar que el acreedor del crédito impago es el Fondo de Pensiones elegido por el afiliado, no la AFP. Cuando el afiliado pide un crédito mayor, ese acreedor ve empeorar la probabilidad de recuperar su acreencia. En consecuencia, se propone que el Estado otorgue su garantía de pagar en forma inmediata al acreedor (al Fondo de Pensiones) una “prima compensatoria del riesgo”, por cualquier crédito de liquidez que un afiliado obtenga en el futuro por encima de 3 meses de pensión mínima. Esta “prima compensatoria del riesgo” será igual al

50% del exceso de crédito por encima de ese umbral, y sería obligación de la Tesorería pagarla de inmediato al fondo de pensiones. Este a su vez acreditará dicha prima a la cuenta individual del afiliado que solicitó el crédito, menos una comisión de 20% de la prima en beneficio de la AFP (esto crea un fuerte incentivo económico para que la AFP cobre esta garantía). En todo caso, el afiliado que reciba una parte de estas primas en su cuenta, sólo podrá usar dicho dinero para incrementar su pensión, nunca para solicitar más crédito de liquidez ni para pagar créditos impagos.

*Comentario sobre la lógica de la propuesta (e):* En Chile la Constitución exige que cualquier reforma a las leyes de la seguridad social, como por ejemplo una reforma que aumente el tope de los créditos de liquidez, sea de iniciativa del poder ejecutivo. La Constitución también da al poder ejecutivo la responsabilidad exclusiva por las finanzas públicas, originando un fuerte respaldo para el Ministro de Hacienda. En las condiciones de la propuesta (e), cualquier Ministro de Hacienda del futuro se opondrá a conceder el patrocinio del poder ejecutivo a propuestas que eleven el tope del crédito de liquidez, porque le resultaría muy caro al fisco, a menos que esté seguro de que se está introduciendo un mecanismo adecuado en su reemplazo.

#### **D. Ajustar la edad normal de pensión al envejecimiento**

1) Edad normal de pensión. Es necesario evitar que incrementos futuros de longevidad eleven excesivamente el costo fiscal de estos programas (SPM y PASISVE), como ha ocurrido en el pasado en Chile y el extranjero. Se propone establecer que:

“La edad normal de pensión de los hombres para efectos de los programas PASISVE y SPM, y la edad normal de las mujeres para efectos del programa PASISVE, será única.”

“Ella será modificada *todos* los años por un comité de expertos, en incrementos de tamaño no inferior a un mes, de forma que esta edad sea aquella en la cual un afiliado activo que ingresó al mercado laboral a la edad habitual para esa cohorte tenga la esperanza matemática de pasar un cuarto de su vida en la fase pasiva.”

“La edad normal de pensión podrá diferir según región de residencia durante la vida activa, según si el trabajo realizado fue declarado trabajo pesado por la Comisión Ergonómica, y según el nivel de ingreso logrado durante la vida activa, en la medida que exista evidencia suficiente para justificar diferencias superiores a un mes.”

“Este comité tendrá N miembros, decidirá por la mayoría de sus miembros, designación, remuneración, etc.”

2) Igualación de edad normal de pensión entre mujeres indigentes y pobres.

Proponemos eliminar gradualmente la inconsistencia actual entre las edades de acceso a la PASISVE para mujeres indigentes (65 años) y de acceso al SPM para las mujeres pobres (60 años). Esta edad puede ser uniformada tanto a los 65 años, como a los 63, como a los 60 años de edad. Fiscalmente es muy caro empezar todos los subsidios para mujeres a los 60 años. Como se eliminó la lista de espera para la PASISVE, ya no habrá mujeres pobres de 66 o 67 años que no reciban PASISVE.

Este es un tema complejo de equidad horizontal, porque es bueno vivir más, como hacen las mujeres, pero es caro hacerlo. También ellas han recibido salarios menores durante su vida activa. La tendencia internacional es a igualar esta edad con los hombres.

También deben reconocerse que en el plano político y social parece existir un derecho adquirido para las mujeres que hoy acceden al SPM a los 60 años. Se propone entonces que:

“Una vez transcurridos dos años desde la fecha de esta reforma, la edad normal de pensión de las mujeres en el programa SPM se incrementará a razón de 1 mes por cada dos meses calendario que transcurran, hasta igualar aquella edad normal de pensión para las mujeres en el programa PASISVE”.

Esta fórmula implica que a partir de  $2 + 5 \times 2 = 12$  años desde la reforma, la edad normal de pensión de las mujeres habrá subido a 65 años en el programa SPM, pero seguirá aumentando después un poco más, hasta igualar la de los hombres que también habrá subido.

Para lograr un mayor grado de equidad durante el período de la transición, se recomienda abrir la opción de pensión asistencial de vejez anticipada, sólo para mujeres pobres, cuyo monto sería reducido en 1% por cada mes de anticipación. La pensión asistencial de vejez anticipada no podrá ser concedida a personas cuya edad sea inferior a la edad normal de pensión para el programa de SPM.

Esta medida tiene un costo fiscal positivo.

3) Propuesta para reajuste automático de los umbrales y montos de la PASISVE y SPM a la evolución del salario mediano.

Este tema requiere todavía de mayor elaboración, pero es muy importante para hacer frente en forma ordenada y automática a períodos de aumentos del salario real (como los 90) y a períodos de estancamiento o de caída.

Conviene distinguir entre diversas fórmulas de ajuste, algunas de las cuales dan un seguro parcial a la pensión de los ancianos a costa del fisco y sus contribuyentes.

La exigencia clave es que en el largo plazo, los umbrales no se queden atrás del salario mediano.

También conviene ampliar espacio para ajustes discretivos del nivel de la pensión mínima. Averiguar el actual mecanismo de reajuste del nivel de la PASISVE.

4) Es necesario reformar la pensión de sobrevivencia asociada al SPM, que en algunos casos es subsidiada en forma exagerada e inequitativa como se explicó en el primer informe. Se propone que:

“Los afiliados que reciban SPM no podrán causar pensiones de sobrevivencia, pues los sobrevivientes podrán acceder a su propia PASISVE o SPM, en su caso, al cumplir los requisitos.”

## **E. Gradualidad en la aplicación de la propuesta**

a) El nuevo esquema de SPM y PASISVE se aplicará gradualmente, empezando en los dos primeros años por las 100 comunas rurales con mayor porcentaje de la población



mayor de 65 años en situación de pobreza de ingresos. Luego se extenderá al resto del país. Para estos efectos se define comuna rural a aquella que tenga más del 50% de la población en poblados de menos de 5 mil habitantes.

b) Los beneficiarios actuales de la PASISVE y del SPM, tanto en INP como en AFP deberán solicitar nuevamente su beneficio durante los próximos tres años. Si no reciben aprobación, lo perderán por incumplimiento de las condiciones (residencia, evaluación, puntaje CASII inferior a 575 puntos). Sin embargo, podrán postular de nuevo más adelante, mostrando que ahora cumplen los requisitos.

Esto significa que algunos de los actuales beneficiarios de pensión mínima, que no son pobres, perderán el subsidio. Debe recordarse que no existen derechos adquiridos sobre los subsidios, sino meras expectativas. Opciones de gradualidad a estudiar:

\* los que tengan más de 600 puntos en la ficha Cas II, y los que no obtengan una reevaluación dentro de 24 meses desde la aprobación de la ley, perderán el beneficio.

- \* los que tengan menos de 10 años de residencia en Chile lo perderán de inmediato.
- los que tengan entre 500 y 600 puntos, y los que tengan entre 10 y 20 años de residencia comprobada en Chile, recibirán una pensión igual a la mitad de la que correspondería en el régimen permanente.

## **5. Una aproximación al costo fiscal de la propuesta**

### 5.1 Consideraciones preliminares

Una estimación adecuada de los costos requiere información precisa sobre la historia previsional de la población, específicamente de la densidad de cotizaciones y de los montos declarados. Lamentablemente información de estas características no estuvo disponible para la realización de este informe. Hemos accedido, sin embargo, a la Encuesta sobre Previsión de Riesgos Sociales en Chile (PRIESO 1999) que permite arribar a conclusiones preliminares en esta materia. Este es una encuesta realizada en diciembre de 1999 y enero de 2000 por el Banco Mundial, con el apoyo de la Unidad de Encuestas del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Este es un estudio desarrollado en la Región Metropolitana y en el cual se volvió a entrevistar un grupo de personas que habían participado en la Encuesta Casen 1998.

En PRIESO se considera, entre otros aspectos, una historia previsional muy simplificada de los entrevistados. En particular se le pide reportar a los entrevistados las lagunas que tuvieron durante su historia laboral anterior. Lamentablemente esta información no se consigna para cada uno de los años de vida laboral, sino que como un total. La situación de afiliación a un sistema previsional para los que no han jubilado es la que aparece en la tabla siguiente.

Cuadro N°4  
 Afiliación por género  
 (No Jubilados/as o Pensionados/as)

	Hombres	Mujeres
Proporción afiliada	73,7%	50,6%
Afiliados/as en Fza. Trabajo	85,9%	75,4%
Afiliados/as entre Trabajadores	89,1%	81,4%
Afiliados/as entre Inactivos/as	19,1%	29,8%

Los que cotizan son una proporción inferior. Si se considera a los que pertenecen a la fuerza de trabajo masculina sólo un 71,4 por ciento de los afiliados cotiza. En el caso de las mujeres esta proporción llega a un 65,2 por ciento. Si estos números se estiman sólo para los/as que trabajan estas proporciones llegan a 75,6 y 73,2 por ciento, respectivamente. Combinando estos números con la tercera fila de la tabla anterior se puede concluir que sólo un 67,4 por ciento de los trabajadores hombres y un 59,7 por ciento de las trabajadoras mujeres, afiliados al sistema de pensiones, se encontraban cotizando en el sistema previsional chileno al momento de aplicarse esa encuesta.

Esto confirma que hay, como se señalaba más arriba y se reporta en numerosos estudios, una baja densidad de cotizaciones. ¿Cuál es el impacto de esta baja densidad? El más evidente es que una proporción de la fuerza de trabajo no alcanzará las cotizaciones mínimas, esto es 240 meses, para acceder a la garantía de una pensión mínima en caso de que sus ingresos durante la vida laboral hayan sido suficientemente bajos para no autofinanciar un monto equivalente o superior a esa pensión mínima. ¿Qué tan importante es esa proporción?

Para investigarlo utilizamos información adicional que entrega la encuesta PRIESO. Ella recoge el año en que las personas se afiliaron al sistema previsional. Este antecedente unido a las lagunas reportadas permite estimar el número de meses que las personas han cotizado efectivamente desde que finalizaron su educación. Por otra parte, si el resultado obtenido se divide por la forma tradicional de medir experiencia laboral, esto es Edad - Escolaridad - 5 se puede obtener la densidad aproximada de cotizaciones de la población económicamente activa. Por otra parte, dada las actuales edades de jubilación para hombres y mujeres y considerando tanto la experiencia promedio para la población potencialmente activa como los requisitos para acceder a la pensión mínima garantizada, se obtiene un umbral de densidad mínimo de cotizaciones. Este umbral es de 0,420 para hombres y de 0,478 para mujeres (la diferencia proviene fundamentalmente del hecho de que la mujer puede jubilar 5 años antes que los hombres).

La comparación de estos valores con la densidad efectiva de cotizaciones de la población permite establecer la proporción de hombres y mujeres que, afiliadas al sistema previsional y habiendo cotizado en algún momento de su vida laboral, quedan sin acceso a un subsidio vinculado a esas contribuciones. Si son pobres, de acuerdo a los criterios descritos más arriba, pueden eventualmente recibir una pensión asistencial de vejez. Este ejercicio permite establecer que un 24,3 por ciento de los hombres económicamente activos al momento de realizarse la Encuesta PRISO, si bien se encuentran afiliados al sistema

previsional chileno, no alcanzarán a reunir las cotizaciones suficientes para acceder a la pensión mínima. En el caso de las mujeres económicamente activas, esta proporción llega a un 42,7 por ciento. Son estos grupos, en la medida que cumplan con los requisitos de pobreza planteados más arriba, los que se beneficiarán de las propuestas aquí planteadas.

Cabe consignar que, de la población económicamente activa un 18 por ciento no está afiliada (un 14 por ciento de los hombres y un 25 por ciento de las mujeres). Los incentivos que supone la propuesta podrían ser suficientemente atractivos para que algunas de estas personas decidan afiliarse al sistema previsional. La información disponible no permite cuantificar la reacción de estas personas al esquema propuesto. Algo similar se puede decir respecto de los afiliados actuales que, en el margen, podrían elevar su densidad de cotizaciones o revelar sus verdaderos ingresos que, por lo que se señaló más arriba, pueden subdeclararse.

## 5.2 Evaluación de los costos fiscales de la propuesta

Para aproximarse a los costos de la propuesta, habida cuenta de los antecedentes limitados que poseemos<sup>36</sup>, se ha optado por evaluar los costos adicionales en los que habría que incurrir a medida que van pensionándose las personas que aún no lo han hecho y que han estado afiliadas al sistema. En términos prácticos lo que se estima es el costo adicional en el que debería incurrir el fisco para aplicar la propuesta, respecto del gasto fiscal asociado a mantener la situación actual.

Para estos efectos un primer antecedente que hay que tener en mente es la proporción de la población que se va retirando y que de alguna forma está vinculada al sistema previsional. El vínculo es indudablemente la afiliación al sistema previsional. Después de corregir algunas inconsistencias en la información y de excluir a los afiliados pasivos se obtiene que de la población potencialmente activa, esto es que no está estudiando o que no está pensionado por invalidez, un 87,5 por ciento de los hombres y un 61,8 por ciento de las mujeres está afiliado al sistema previsional. Se supone que de la población que cada año se va retirando, están afiliadas estas proporciones. El resto de las personas, al no estar afiliada a alguno de los sistemas de pensiones, accede a la red social en la medida que cumpla los requisitos de pobreza. En el caso particular de las personas mayores el principal instrumento de la política social es la pensión asistencial. Este instrumento es analizado en la propuesta sólo en la medida que las personas se hayan afiliado en algún momento al sistema de pensiones. Por lo tanto, no hay en este informe un análisis específico de las personas que nunca se afilian al sistema provisional, que originan un costo fiscal igual con o sin las propuestas aquí realizadas.

La situación eventual de los afiliados respecto de la posibilidad de autofinanciar una pensión mínima es la descrita en el cuadro siguiente.

Cuadro N°5  
Proporción de afiliados que autofinancian la pensión mínima

	Hombres	Mujeres
Financian	64,8%	30,8%
No financian	35,2%	69,2%

<sup>36</sup>No disponemos de una historia de los pasivos y sólo se puede construir una historia aproximada de la población potencialmente activa.

Entre las mujeres es muy alta la proporción de afiliadas que no lograría financiar la pensión mínima con sus propios aportes. Para la elaboración de este cuadro se ha supuesto que la pensión mínima crece a una tasa de 2 por ciento real anual y que los fondos provisionales lo hacen a una tasa anual de 5 por ciento real. De los hombres que no logran financiar la pensión mínima un 53,3 por ciento tiene menos de 20 años de cotizaciones y, por tanto, no obtendrían un subsidio en el esquema actual. En el caso de las mujeres esa proporción sube a 58,7 por ciento. Éstas, entonces, son proporcionalmente más favorecidas por la propuesta que aquí se plantea.

De las mujeres que reciben el subsidio de pensión mínima, esto es que no autofinancian su pensión mínima pero que cumplen con una densidad de al menos 20 años, un 78 por ciento pertenecería al 60 por ciento de mayores ingresos<sup>37</sup>, lo que genera algunas dudas respecto de la efectividad social de este subsidio en su forma actual. En el caso de los hombres sólo un 46 por ciento de los beneficiados pertenecerían al 60 por ciento de mayores ingresos. Esto es el resultado de que la participación laboral de la mujer está concentrada en aquellas de mayor educación y, por tanto, de mayor ingreso relativo. En cambio en los hombres la participación por nivel educativo es relativamente constante.

Por otra parte, el subsidio para las mujeres es proporcionalmente mayor en magnitud, lo que se desprende con claridad del Cuadro N°6. Ahí se presenta de manera resumida la proporción de la pensión mínima que logran autofinanciar distintos percentiles de la distribución de beneficiados por el subsidio de pensión mínima.

Cuadro N°6

Proporción de la pensión mínima autofinanciada por los beneficiarios del SPM y costo anualizado como proporción de PM por afiliado

Proporción autofinanciada	Hombres	Mujeres
Percentil 5	46%	35%
Percentil 10	55%	36%
Percentil 25	64%	39%
Percentil 50	81%	56%
Percentil 75	89%	77%
Percentil 90	94%	85%
Percentil 95	97%	94%
Costo como proporción de 3,5% PM por afiliado		10,6%

La última fila muestra el subsidio involucrado en el esquema actual de pensión mínima como proporción de la pensión mínima y por afiliado al sistema de pensiones. Este cálculo supone que todos los años se financia el subsidio como diferencia entre la pensión mínima y la pensión autofinanciada. Si bien esto no es lo que ocurre en la realidad, dado que el subsidio fiscal comienza a operar una vez que se han agotado los fondos, ésta es una forma conveniente de comparar los costos de diversas alternativas de diseño de los

<sup>37</sup>Para estimar el impacto redistributivo se supone que la persona mantiene su posición relativa en la distribución de ingresos.

subsidios provisionales. En el caso de los hombres el costo fiscal alcanza por afiliado a 3,5 por ciento de la PM y para las mujeres el costo fiscal por afiliada se empina a 10,6 por ciento. Esto se explica, por una parte, porque mientras un 16,4 por ciento de los afiliados hombres tendría derecho a un subsidio de pensión mínima, un 30 por ciento de las mujeres tendría derecho a ese beneficio. Por otra, porque las mujeres logran, como se señaló recién, autofinanciar una menor proporción de la pensión mínima, lo que se explica, entre otros factores, por los menores salarios promedios que obtienen y por el mayor plazo durante el cual deben recibir una pensión<sup>38</sup>.

Por cierto, los costos fiscales en términos de valor presente son menores de lo que aparecen aquí porque el desembolso no ocurre inmediatamente, sino que una vez que se agotan los fondos aportados por el propio afiliado más intereses. Al mismo tiempo, la diferencia proporcional en el costo para hombres y mujeres es algo mayor del que se desprende de la tabla anterior porque los desembolsos fiscales generados por las mujeres comienzan a ocurrir, en promedio, antes que para los hombres. En todo caso las cifras sugieren que el costo fiscal del actual subsidio de pensión mínima puede estar sobredimensionado en algunas estimaciones. Los beneficiarios eventuales no son tantos y éstos, especialmente en el caso de los hombres, financian con sus propios aportes e intereses ganados acumulados una proporción importante de la pensión mínima que reciben. Por cierto, de subirse sistemáticamente el monto de la pensión mínima los costos fiscales pueden ser significativos.

Las personas que no logran cumplir 20 años de cotizaciones y cuya pensión autofinanciada es menor a la mínima no reciben en este esquema ningún beneficio fiscal, a menos que queden en pobreza, momento en que podrían eventualmente recibir la pensión asistencial. Por esta razón la propuesta que aquí se analiza busca “premiar” las contribuciones que hacen las personas, independientemente de si cumplen 20 años de cotizaciones.

#### *Elementos para estimar el costo fiscal incremental de la propuesta*

La tabla siguiente presenta la pensión autofinanciada, como proporción de la pensión mínima, que logran los hombres y las mujeres afiliadas que dado sus salarios y perfil de cotizaciones no lograrían autofinanciarse una pensión mínima.

---

<sup>38</sup>Esto es a su vez consecuencia de que pueden pensionarse 5 años antes que los hombres y que su expectativa de vida es superior a la de estos.

## Cuadro N°7

Proporción de la pensión mínima que logran financiar las personas con pensión autofinanciada inferior a la PM, y costo anualizado como proporción de PM por afiliado

proporción	Hombres	Mujeres
Percentil 5	14%	5%
Percentil 10	21%	11%
Percentil 25	35%	22%
Percentil 50	54%	37%
Percentil 75	78%	59%
Percentil 90	91%	78%
Percentil 95	94%	85%
Costo como proporción de PM por afiliado sin CAS	17,4%	23,8%
Costo como proporción de PM por afiliado con CAS	6,8%	11,9%

Se aprecia que tanto para hombres como mujeres el desembolso fiscal debería, en promedio, crecer producto de que los valores de las pensiones autofinanciadas son menores para este grupo de beneficiarios que para los actuales. Éstos, como han cumplido 20 años de cotizaciones, logran financiar una proporción relativamente alta de la pensión mínima. La propuesta plantea en su estructura general (véase Gráfico 3) un subsidio equivalente a un 100 por ciento por cada peso de pensión autofinanciada hasta completar un 50% de la pensión mínima garantizada. Luego se retira gradualmente el subsidio con una tasa de impuesto de 33 por ciento. Si esta propuesta se mantiene en estos términos el aumento en el costo fiscal es significativo, pasando en el caso de los hombres de un 3,5% de la pensión mínima por afiliado a un 17,4 % y en el caso de las mujeres de un 10,6 a un 23,8%. Ello ocurriría porque una proporción importante de los pensionados recibiría algún monto de subsidio. Este llega a cero sólo para aquellas personas que tienen una pensión autofinanciada que supera 2 pensiones mínimas garantizadas, lo cual equivale actualmente a \$150.424.

La propuesta, sin embargo, tiene un mecanismo automático de focalización que involucra mantener íntegramente el subsidio sólo para aquellas personas que tienen un puntaje en la ficha CAS inferior a 525 puntos y parcialmente para aquellos que obtienen entre 525 y 575 puntos (véase Gráfico 4). Para obtener el impacto de este mecanismo de focalización se aprovechó el hecho de que la encuesta PRIESO se elaboró sobre la base de una submuestra de la encuesta CASEN de 1998 y que MIDEPLAN estableció a partir de dicha encuesta un vínculo entre los percentiles de ingreso familiar y el puntaje de la ficha CAS. Ello permite, entonces, ajustar los subsidios involucrados y, por consiguiente, el verdadero costo anualizado de la propuesta. Se arriba así a un costo de un 6,8 por ciento del valor de la pensión mínima por afiliado para los hombres en el caso de que el subsidio se pague inmediatamente y no cuando se agoten los fondos acumulados y de 11,9 por ciento para las mujeres. Nótese que en este caso el aumento es marginal respecto de la situación inicial. Ello es el resultado de que el subsidio de pensión mínima llega en la actualidad a

mujeres que son de recursos económicos relativamente altos. Nuestra propuesta redistribuye ese gasto fiscal hacia mujeres de menores recursos.

Si bien los antecedentes reportados en la tabla anterior son útiles para ilustrar el efecto de diseños alternativos no reflejan el verdadero costo para el fisco. Este depende básicamente de la estructura de desembolsos fiscales efectivos que a su vez están determinados, entre otros factores, por los saldos acumulados, los subsidios ofrecidos, los reajustes de la pensión mínima, las expectativas de vida y la rentabilidad del fondo.

Para evaluar los costos fiscales se toma de la CASEN 2000 el número de hombres mayores de 65 años y más y de mujeres de 60 y más. Ellos equivalen a 505 mil y 932 mil respectivamente. Se supone que en régimen, esto es una vez realizada la transición desde el actual al nuevo sistema, un 87,5 por ciento de los hombres y un 61,8 por ciento de las mujeres son personas que estuvieron afiliadas al sistema y acumularon recursos con las densidades y los montos reales que hemos calculado con la base de datos de la encuesta PRIESO.

Esos antecedentes nos permiten tener un perfil de los pensionados “futuros”. También nos permite evaluar la transición, si consideramos que, basados en la encuesta CASEN 2000, sabemos que cada año cumplirán la edad de retiro poco más de 57 mil hombres (corresponde al promedio de los hombres que hay en cada una de las edades entre 50 y 65 años) y casi 74 mil mujeres (un promedio de los mujeres que hay en cada una de las edades entre 45 y 60 años). Un 26,8 por ciento de los afiliados y un 24,6 por ciento de las afiliadas que no han alcanzado el retiro recibirían un subsidio.

Este subsidio permite que los hombres beneficiados incrementen en aproximadamente un 31 por ciento su pensión autofinanciada. Los de menor pensión autofinanciada logran hacerlo en un 100 por ciento (algo que responde precisamente al diseño del programa). Las mujeres beneficiadas logran, en promedio, elevar en un 73,3 por ciento sus pensiones autofinanciadas y si antes del programa obtenían una pensión que era equivalente a un 42% de la de los hombres beneficiados ahora ésta alcanza a un 55 por ciento de la de aquellos. El programa, entonces, redistribuye relativamente hacia las mujeres y entre éstas a las de menores recursos, cumpliendo con el objetivo de beneficiar principalmente a mujeres del perfil de las temporeras, esto es de pocos salarios y de una baja densidad de cotizaciones. De hecho, un 58 por ciento de las beneficiadas logran menos de 20 años de cotizaciones con lo cual en el esquema actual no tienen ningún beneficio previsional. Esto significa que aproximadamente 310 mil mujeres activas o inactivas que en la actualidad aún no han alcanzado la edad de retiro y que han cotizado, pero que no van a juntar la densidad requerida, van a obtener gracias a esta propuesta un beneficio previsional por el esfuerzo realizado.

Desde el punto de vista redistributivo, y como resultado del diseño elegido, la propuesta es muy efectiva. Los beneficiarios son principalmente de los grupos de menores ingresos. Un 84 por ciento pertenecería al 40 por ciento más pobre. De este modo se eliminan los subsidios actuales de pensión mínima que favorecen a las personas de ingresos medios y altos. El actual subsidio de pensión mínima, cabe recordarlo, beneficia especialmente a mujeres de ingresos medio-altos y altos.

El nuevo subsidio, por otra parte, tal como está diseñado en la propuesta es muy benigno con el fisco. Debe recordarse que está definido como un aporte fiscal que incrementa en 100% la pensión autofinanciada de la persona. Por ese motivo y suponiendo que en un comienzo se utiliza el fondo del afiliado para financiar toda la pensión, esto es la suma de la autofinanciada más el subsidio (en muchos casos corresponde a dos veces la

autofinanciada) el desembolso para el fisco se posterga en forma importante. Suponiendo que el fondo de pensiones crece a un 5 por ciento real durante el período que la persona está pensionada, el valor presente de los desembolsos anuales en régimen puede empujarse a los 27 millones de dólares (14,3 millones de hombres y 12,7 de mujeres). Este monto podría llegar a poco más de 30 millones de dólares si se decidiera mantener la pensión inicial obtenida como proporción de la pensión mínima y ésta experimentara un crecimiento del 2 por ciento real anual. Estos costos son perfectamente manejables para el fisco chileno, con la ventaja de que suponen una focalización del subsidio por pensión mínima en las personas de menores ingresos.

Por otra parte, actualmente hay según datos de la CASEN 2000 19 mil mujeres de 65 años y más que cumplen las condiciones para acceder a la pensión asistencial, pero no la han obtenido. Hay 11 mil hombres en igual situación. Abordar esta situación supone un costo adicional de casi 26 millones de dólares anuales los que podrían provenir de una revisión exhaustiva de los actuales beneficiarios de este programa, demasiados de los cuales pertenecen al 30 por ciento de mayores ingresos.

Si bien el programa de pensiones asistenciales tiene la virtud de ser un “colchón” para los imprevistos que en la vejez se sumen en la pobreza, tiene el defecto de desincentivar por razones similares la cotización de los más jóvenes. Si la cotización es vista como un gravamen y se percibe que la PASISVE es un seguro en caso de que a la persona le vaya mal, ella se va a sobreutilizar este seguro porque no tiene “deducibles”. En nuestra propuesta se sugiere, en cambio, dejarla como un recurso de última instancia unido a un incentivo importante para los que cotizan. Que sea de última instancia se asegura con el alto grado de focalización que se promueve, esto es un subsidio que comienza a descender una vez que se alcanza los 475 puntos en la ficha CAS y luego comienza a descender hasta alcanzar un monto de cero a los 525 puntos. Cabe recordar que a este último nivel de puntaje CAS ya se encuentra operando el programa general. Creemos que en el margen este programa complementario podría ser más atractivo para algunos, y a pesar de que aquí la estimación del valor presente de los costos es más difícil de hacer, consideramos que este programa no impone un costo adicional en valor presente que supere los 8 millones de dólares en el escenario más pesimista, que es aquel donde todos los potenciales beneficiarios se inclinan relativamente temprano en su ciclo de vida por este programa.



## Referencias Bibliográficas y propuestas de otros autores.

Cox-Edwards, A. (200) “El futuro de las pensiones en Chile: diferencias según sexo” *Estudios Públicos*, vol. 79, Invierno, p. 237-285, Santiago, Chile.

Edwards, S. y Cox-Edwards, A. (2000) “Reformas Económicas y mercados laborales” *Estudios Públicos*, vol. 78, Otoño, p. 45-100, Santiago, Chile.

Focus (1998) “Pensiones Asistenciales”, Parte 2 en proyecto *Evaluación de la Política de Subsidios Sociales Priorizados vía Ficha Cas2*, Informe Final para el Ministerio de Planificación y Cooperación, junio, Santiago.

Jarvis, L. y E. Vera/Toscano (2003) “Seasonal Adjustment in a Market for Female Agricultural Workers”, mimeo Department of Agricultural and Resource Economics, U. de California, Davis, aceptado por el *American Journal of Agricultural Economics*, mimeo del 20 de enero.

Observatorio Laboral (2003) “Radiografía del Sistema de Pensiones: Cobertura y Densidades”, Observatorio Laboral 9, mayo, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago.

Propuesta del Diputado Juan Pablo Letelier

Propuesta de don Manuel Riesco Larraín

Propuesta de SERNAM

Propuesta de MUCECH VI Región y Centro de Estudios Mujer y Trabajo

Propuesta del Diputado Ramón Barros y la Fundación Jaime Guzmán

Torche, A. y G. Wagner (1998) “Previsión Social: Valoración individual de un beneficio mandado”, *Cuadernos de Economía*, año 34, N° 103, p. 363-390.

Valdés, S. (2002) *Políticas y Mercados de Pensiones*, Ediciones Universidad Católica, Santiago, 930 páginas.

Valdés, S. (2002b) “Pension coverage in Chile, 1990-2001”, mimeo presentado en la reunión del Latin American and Caribbean Economic Association en Madrid, España. También disponible en el Banco Mundial, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).