



CENTRO DE
**POLÍTICAS
PÚBLICAS UC**

“Previsión y programas sociales:

**Principales incentivos y desincentivos al comportamiento previsional de sus
beneficiarios”**

RESUMEN EJECUTIVO

***Estudio Conjunto Consejo Consultivo Previsional y
Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.***

Autores

Jefe de Proyecto

Ignacio Irrázaval

Académicos UC

Guillermo Wormald, Jimena López de Lériá, Isabel Mönckeberg.

Profesionales Centro de Políticas Públicas

Boris de los Ríos, Paula Margotta, Isabel Contrucci, Sofía Ugarte.

Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile,
Año 2012.

Introducción

A continuación se presenta el Informe Ejecutivo del Estudio realizado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica, a solicitud del Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, llamado “Previsión y programas sociales: Principales incentivos y desincentivos al comportamiento previsional de sus beneficiarios”.

El estudio realizado, se basa en la hipótesis definida por la contraparte de que “en nuestro país existe una multiplicidad de programas sociales y políticas públicas que pudieran afectar el costo fiscal del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) al generar incentivos sobre el comportamiento de la población económicamente activa en su cotización en el Sistema de Pensiones”. Por otra parte, se plantea que la política social del país debe ser rediseñada teniendo en cuenta los incentivos y desincentivos a la cotización previsional. En este contexto, se ha definido la necesidad de contar con información respecto a la manera en que los distintos componentes, requisitos y características de algunas políticas públicas y programas sociales – seleccionados- podrían influir en la disposición de las personas beneficiarias a cotizar en el Sistema de Previsión Social, formalizar su situación laboral, entre otras.

Objetivo general y específicos del estudio

El objetivo general es disponer de un diagnóstico y análisis detallado de los mecanismos presentes en los programas y beneficios sociales que tengan efectos en el comportamiento de la población en edad de trabajar, sobre el nivel de las cotizaciones previsionales, y entender la racionalidad del comportamiento de los usuarios.

Objetivos específicos:

(1) Preparar un informe que identifique, describa y analice los mecanismos presentes en los programas y beneficios sociales que tengan efectos, ya sean positivos o negativos, sobre la cobertura del Sistema Previsional, la densidad y el nivel de las cotizaciones

previsionales de la población económicamente activa (PEA),

(2) Realizar una caracterización para cada programa social analizado, que incluya el número de beneficiarios, los requisitos y condiciones de elegibilidad para acceder a él, la posibilidad que los criterios de elegibilidad puedan ser implementados de manera efectiva, y un diagnóstico respecto de la manera en que los incentivos cruzados con el Sistema de Pensiones tienen impacto sobre la cobertura del sistema, la densidad y el nivel de las cotizaciones previsionales,

(3) Proponer medidas sobre los programas y sobre la educación previsional, que permitan mitigar o eliminar los efectos negativos y potenciar los efectos positivos, con el propósito de aumentar la cobertura, densidad y nivel de las cotizaciones previsionales.

El presente estudio contempló también el proponer indicadores que permitieran monitorear la implementación de las medidas propuestas, y el proponer un conjunto de indicadores que permitan ir midiendo la evolución en el tiempo de la cobertura del sistema, la densidad y el nivel de las cotizaciones previsionales. Éstos objetivos no son abordados en el presente informe ejecutivo.

Antecedentes

El Sistema de Pensiones, ha vivido una serie de transformaciones a lo largo de su existencia, siendo la Reforma del 2008, un cambio fundamental pues integró un Sistema de Capitalización Individual con uno de Pensiones y Aportes Solidarios.

En este contexto, el presente estudio busca comprender el comportamiento de los chilenos (as) respecto de su participación en el Sistema Previsional, considerando su integración en un Sistema de Protección que se traduce en políticas sociales específicas. Enmarcándose en una discusión teórica y conceptual que integra la mirada económica y social sobre la acción racional de los individuos, se han identificado mecanismos presentes en los Programas y Beneficios Sociales que tienen efectos respecto de su comportamiento previsional.

Respecto de este último punto es importante mencionar que el término “comportamiento previsional” hace referencia a aquellas dimensiones relacionadas con la afiliación y cotización, especialmente respecto de la cobertura, el nivel y la densidad de las cotizaciones previsionales de éstos.

Entenderemos por *afiliación*, la relación jurídica entre una persona y el Sistema de Pensiones. Ella es única y permanente, pues subsiste durante toda la vida de una persona. La *cotización*, por su parte, se refiere al porcentaje del ingreso de una persona con el que puede contribuir a financiar su pensión, es decir, la renta que recibirá una vez que se retire de la fuerza del trabajo por motivo de jubilación o invalidez. En términos del análisis realizado, interesa mirar tres dimensiones de ésta última: a) *la cobertura*, que refiere al número de personas que cotizan; b) *el nivel*, que refiere al monto de dinero que cada persona cotiza y que resulta en el saldo de capitalización individual; y c) *la densidad*, que refiere a la periodicidad de cotización y que resulta –asimismo- en el saldo de capitalización individual.

Elementos que afectan el comportamiento previsional

La participación en el Sistema Previsional, y la cotización específicamente, se pueden ver determinadas por una multiplicidad de factores, entre los cuales se han considerado:

- i. **Normativa actual del Sistema de Pensiones:** se refiere al contexto institucional y legal que sustenta el Sistema, así como a los mecanismos de incentivo al ahorro en los que se basa. Existe evidencia para decir que la obligatoriedad de cotizar depende de incentivos sociales dados por instituciones y normativas que orientan y sancionan dicha acción (ARSchile, 2009).
- ii. **Estructura del mercado laboral:** la estructura y composición del mercado del trabajo son determinantes primordiales en el funcionamiento del Sistema Previsional. Las distinciones utilizadas en el siguiente análisis han sido la formalidad/informalidad laboral, dependencia/independencia laboral, grado de estabilidad del empleo, rama de actividad económica, existencia y tipo de contrato, entre otras.

iii. **Características culturales de las personas:** se han considerado aspectos socioculturales que podrían influir en la toma de decisiones de las personas, como el nivel de confianza en las instituciones y el grado de conocimiento del sistema.

iv. **Políticas y Programas Sociales:** Las políticas públicas en general, tienen como propósito la transformación y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. En el presente estudio, se ha indagado específicamente en el efecto -incentivo o desincentivo- que puedan tener sobre el comportamiento de los beneficiarios, y que podría repercutir en términos previsionales.

v. **Aspectos económicos:** Tanto quienes participan de las políticas y programas sociales, quienes se encuentran o no afiliados, o cotizando en el Sistema de Previsión, como quienes reciben los beneficios de las asignaciones y transferencias, son actores racionales que toman decisiones respecto de su vida presente y futura. Este estudio ha abordado la perspectiva microeconómica, de ciclo de la vida, y la sociológica.

Componentes metodológicos

El estudio ha combinado técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación. Considerando una primera etapa de revisión de información secundaria¹ con el objeto de dar un panorama general sobre variables relacionadas con la situación laboral, socioeconómica y previsional de la población. Luego, se seleccionaron en conjunto con la contraparte, veinte y tres programas y políticas sociales, respecto de los cuales se realizó una taxonomía descriptiva y un análisis explicativo. Se contempló un análisis individual principalmente a nivel teórico y de diseño de los programas y políticas.

¹ Entre las fuentes secundarias y resultados descriptivos que se revisaron se encuentran: El Informe de Política Social 2011, Documentos de Referencia Programas Sociales, Normativa vigente Programas sociales y Sistema de Pensiones Solidarias, Encuesta Nacional de Empleo del INE, Encuesta de Protección Social, Observatorio Previsional y Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN, 2009).

En una segunda etapa, se entrevistó a actores clave en el proceso de ejecución de programas sociales. El resultado es un conjunto de hipótesis que identifican los posibles efectos en el comportamiento de los beneficiarios respecto de: (a) la participación en el mercado del trabajo y (b) el comportamiento previsional de sus beneficiarios.

Programas Analizados

Los programas analizados fueron: FONASA, Fondo Solidario de Vivienda I y II, Subsidio Habitacional DS40, Chile Solidario, Asignación Familiar, Subsidio Único Familiar, Ingreso Ético Familiar, Bono Marzo, Bono Invierno, Bono Bodas de Oro, Subsidio al empleo joven (Reforma Previsional 2008), Indemnización por término de contrato al trabajador en casa particular, Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), Extensión Permiso Parental Postnatal, Seguro de Cesantía, Pensión Básica Solidaria de Vejez e Invalidez, Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez, Bono por Hijo Nacido Vivo, Aporte Previsional Voluntario Individual y Colectivo, Ficha de Protección Social².

Principales Hallazgos y Conclusiones

A continuación se presentan algunos de los efectos más relevantes asociados a los programas y políticas sociales analizadas, que incidirían en términos del comportamiento previsional de sus usuarios. Estos se traducen principalmente en términos de participación del mercado del trabajo y el comportamiento previsional de sus beneficiarios.

1. Co-Existencia de dos lógicas en el diseño de Programas y Políticas Sociales que no siempre se potencian: la Lógica Previsional y la Lógica de Protección

Una primera consideración es que es posible distinguir dos tipos de lógicas en los programas analizados según los objetivos que persiguen,

pudiendo ser de Protección y de Previsión, lo cual repercute en términos de comportamiento de beneficiarios:

Programas de Protección: Existe un grupo de programas y políticas que -dado su objetivo de “protección” (destinados a población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad)- no presentan incentivos hacia la participación en el Sistema Previsional. Por tanto, es probable que los actuales beneficiarios de estos Programas lo sean a su vez del Sistema Solidario de Pensiones en el futuro (mediante la Pensión Básica Solidaria o los Aportes Previsionales Solidarios). En este sentido, es posible afirmar que sólo 3 de los 13 programas de protección social analizados presentan incentivos a la cobertura previsional: Ingreso Ético Familiar, Asignación Familiar y FONASA (grupos B, C y D). Por otra parte, se han identificado en gran parte de ellos, desincentivos hacia el comportamiento previsional “positivo”, es decir, a mantenerse fuera del sistema, sin cotizar, o cotizando por salarios bajos, y/o esporádicamente. Lo anterior plantea con fuerza, la interrogante respecto de -si los programas de protección deben tener también un foco previsional o si debe asumirse que van en una dirección de asistencia distinta y muchas veces contradictoria del ahorro para la vejez.

Programas de Previsión: Por otra parte, existe un grupo importante de programas que han sido diseñados como respuesta frente a riesgos de imprevisión, asociados a salidas de las personas del mundo laboral por ciertos periodos, o bien, en respuesta frente a la necesidad de mejorar el comportamiento previsional de los chilenos.

Si bien éstos presentan mayores incentivos hacia la afiliación y la cobertura previsional, éstos aún mantienen contradicciones. A priori -al ser diseñados bajo una lógica previsional- podría esperarse que todos ellos presenten incentivos hacia la cobertura, nivel y densidad previsional. Aun cuando, la tendencia va en esa dirección, existen ciertos aspectos específicos que llaman la atención por ir en el sentido contrario. Así por ejemplo, si bien en términos de afiliación, todos los programas la refuerzan, no siempre continúan con incentivos hacia la cobertura, destacando el caso del Bono por Hijo,

² Para mayor información respecto del análisis de programas sociales realizado, ver capítulo II del estudio.

así como el de ambas Pensiones Básicas Solidarias (vejez e invalidez)³.

Por otra parte, parece importante destacar la existencia de ciertos programas de protección y previsión que exigen e incorporan una **lógica de ahorro** como parte de su funcionamiento. Estos introducen un foco contributivo en la lógica de acceso a beneficios sociales y además, podrían eventualmente tener un efecto en la incorporación de hábitos asociados al ahorro. Existe la hipótesis de que el incentivo de comportamientos en esta línea podría repercutir en términos previsionales por un mayor uso y eventual valoración del ahorro como algo positivo y deseable. Así ocurriría por ejemplo con programas como el Seguro de Cesantía, Indemnización de Trabajadores de Casa Particular, el Ahorro Previsional Voluntario, el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, y por supuesto los Subsidios de Vivienda.

Sin embargo, la capacidad de ahorro puede verse relacionada con un cierto nivel de ingresos, en el que existe esta valoración y opción (en tanto posibilidad) por el ahorro futuro, asumiendo la disminución de liquidez presente. En ese sentido, programas como la Indemnización por años de servicio de trabajadores de casa particular evidencian esta tensión. Esto se demuestra en tanto existen diversas hipótesis de sub-declaración de ingresos en este grupo, como mecanismo para aumentar la solvencia presente, en desmedro de asegurar cierto nivel de ahorro para el futuro.

A continuación se presenta una tabla resumen en la que, luego de un análisis individual por programa, se define si estos presentan incentivos, desincentivos o si permanecen neutros frente a un comportamiento previsional en términos de afiliación y cotización; distinguiendo respecto de esta última cuatro dimensiones: cobertura, nivel (como sub-cotización) y densidad⁴.

³ Al respecto, ver Tabla 1 “Programas Sociales según si presentan incentivos positivos a la afiliación y cotización, según cobertura, nivel y densidad de cotizaciones”.

⁴ En términos generales, las preguntas que se realizan a cada programa tienen relación con si éste presenta

mecanismos que incentiven o desincentiven la participación en el mercado del trabajo, el nivel de dependencia laboral (dependiente/independiente), nivel de formalidad y comportamiento previsional. Para mayor información respecto del modelo de análisis que permite dicha calificación, ver capítulo II sobre Marco Teórico y Componentes metodológicos.

TABLA (1) PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN SI PRESENTAN INCENTIVOS POSITIVOS A LA AFILIACIÓN Y COTIZACIÓN, SEGÚN COBERTURA, NIVEL Y DENSIDAD DE COTIZACIONES.					
Programa		Afiliación	Cobertura de cotización	Sub cotización	Densidad de cotización
Programas con Lógica de Protección	Asignación Familiar (beneficiarios)	Incentivo	Incentivo	Incentivo	Incentivo
	Asignación Familiar (causantes)	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	Subsidio Único familiar (SUF)	Desincentivo	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	Ingreso Ético Familiar (mujeres)	Incentivo	Incentivo	Incentivo	Incentivo
	Ingreso Ético Familiar (personas en edad de trabajar)	Neutro	Neutro	Incentivo	Neutro
	Subsidio Vivienda DS 40	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	Subsidio Vivienda FSVI y II	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	Fonasa (Grupo A y cargas)	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Desincentivo
	Fonasa (Cotizantes: Grupo B, C y D)	Incentivo	Incentivo	Neutro	Incentivo
	Bono Marzo	Neutro	Neutro	Incentivo	Neutro
	Bono Invierno	Neutro	Neutro	Incentivo	Neutro
	Bono Bodas de Oro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro
	Chile Solidario	Neutro	Desincentivo	Incentivo	Neutro
Programas con Lógica de Previsión	Subsidio Empleo Joven	Incentivo	Incentivo	Neutro	Incentivo
	Indemnización trabajador casa particular	Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
	Seguro Invalidez y Sobrevivencia	Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
	Seguro Cesantía	Incentivo	Incentivo	Neutro	Incentivo
	Extensión del Permiso Postnatal Parental	Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
	Pensión Básica Solidaria de Vejez	Neutro	Desincentivo	Desincentivo	Desincentivo
	Pensión Básica Solidaria de Invalidez	Neutro	Desincentivo	Desincentivo	Desincentivo
	Aporte Previsional Solidario de Vejez	Incentivo	Incentivo	Incentivo	Desincentivo
	Aporte Previsional Solidario de Invalidez	Incentivo	Incentivo	Incentivo	Desincentivo
	Ahorro Previsional Voluntario Individual	Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
	Ahorro Previsional Voluntario Colectivo	Incentivo	Incentivo	Desincentivo	Incentivo
	Bono por Hijo	Incentivo	Neutro	Neutro	Neutro

Fuente: Elaboración Propia

Se han analizado un sinnúmero de mecanismos, de manera de identificar ciertos nudos críticos relevantes. En este contexto, un primer hallazgo relevante, dice relación con las diferencias en términos de la magnitud (por cobertura y presupuesto) que presentan los programas. Coincidentemente, aquellos programas que benefician a un mayor número de chilenos, tienen

características de protección, y en muy pocos casos presentan incentivos positivos hacia el comportamiento previsional, concentrándose en los siguientes programas o políticas:

- Chile Solidario
- FONASA, con especial atención a la clasificación del grupo A y las cargas legales

- Asignación Familiar

Por otra parte, un segundo nivel de análisis se refiere a los incentivos y desincentivos de los programas sociales frente a la **cobertura previsional del sistema**, que distingue dicotómicamente entre quienes cotizan o no en él. Entre los Programas que presentan incentivos hacia la cotización –al menos una vez en la vida activa de los beneficiarios-, se cuentan:

- Asignación Familiar (con respecto a los beneficiarios, ni así a las cargas)
- Ingreso Ético Familiar (particularmente en mujeres)
- FONASA (Cotizantes: Grupo B, C y D, no así en los beneficiarios del Grupo A o las cargas)
- Extensión del Permiso Postnatal Parental
- Seguro de Cesantía
- Seguro de Invalidez y Sobrevivencia
- Indemnización de trabajador de casa particular
- Subsidio al Empleo Joven
- Aporte Previsional Solidario de Vejez
- Aporte Previsional Solidario de Invalidez

Un tercer nivel de análisis, dice relación con la identificación de grupos de relevancia, en términos tanto de **nivel** como de **densidad de cotizaciones**. Como se ha visto, el comportamiento previsional de las personas depende de diversos factores, entre los cuales se cuentan el mercado del trabajo y su estructura, y la participación en programas sociales. En esta línea, es relevante identificar aquellos segmentos en los que la conjugación de estructura del mercado laboral y participación en programas sociales podría ser perjudicial para el comportamiento previsional en términos de nivel y densidad. Entre estos grupos se identifican:

- Trabajadores de casa particular
- Trabajadores dependientes sin contrato escrito de trabajo (por lo tanto, informales).
- Trabajadores con contrato formal de trabajo, a plazo, por obra o faena, entre otros.

II. Incorporación al mercado del trabajo como predictor del comportamiento previsional: la importancia de la informalidad laboral⁵

Es importante relevar la relación existente entre los mecanismos presentes en los programas sociales, y los incentivos que podrían existir respecto a la incorporación de sus beneficiarios al mercado del trabajo. Este es un tema crucial, pues esta inserción, así como la formalidad con que ésta se haga, resulta ser un muy cercano predictor de su comportamiento previsional. Tal como se desprende del análisis realizado, los trabajadores dependientes formales – con contrato escrito de trabajo-, presentan los mejores índices de cobertura, nivel y densidad previsional. De hecho, los datos indican que mientras entre los afiliados, existen 8 millones de trabajadores dependientes, sólo 309.000 son independientes. Por otra parte, el número de cotizantes que trabajan dependientemente alcanzan los 4.354.993 cotizantes, en 2011, en cambio el número de cotizantes de trabajadores independientes en el mismo período es sólo de 92.651 (Superintendencia Pensiones, Centro de estadísticas, 2011)⁶.

- Los trabajadores dependientes, que no cuentan con contrato escrito de trabajo, (991.456, según CASEN 2009), mantendrían una relación informal de trabajo, disminuyendo considerablemente sus niveles de cobertura, nivel y densidad previsional. Una aproximación a este fenómeno está dado por el bajo número –a Diciembre de 2011- de cotizantes voluntarios.

⁵El concepto de economía informal refiere al conjunto de actividades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en lo absoluto (OIT, 2002). Las actividades de aquellas personas (o empresas) se desempeñan al margen de la ley, o bien la ley no se aplica o cumple en esos casos. El trabajo informal en este caso refiere a la actividad generadora de bienes y servicios que se desarrollan fuera de los marcos legales y de regulación, enfrentando condiciones de alta vulnerabilidad (Tokman, 2007).

⁶Para mayores referencias, revisar Informe Final Conjunto del Estudio, sección II: Sistema de Pensiones.

- Por otro lado, los trabajadores independientes –hasta enero de 2012- enfrentaban la posibilidad de cotizar voluntariamente, realizando cotizaciones en contados casos. Sin embargo, la nueva normativa –aunque gradualmente- introduce nuevos cambios al sistema, pudiendo esperarse aumentos considerables tanto en la cobertura, como en los montos y periodicidad de las cotizaciones de este grupo.

No obstante no se cuenta con indicadores de cotización que puedan caracterizar específicamente el comportamiento previsional de los trabajadores informales, es posible realizar un “acercamiento” a éste. Como sabemos, hoy en día todos los trabajadores formales (dependientes o independientes) están obligados a cotizar previsionalmente. En este contexto, un trabajador informal, podría enterar cotizaciones previsionales bajo la figura del “afiliado voluntario” (persona natural que no ejerce una actividad remunerada). Sin embargo, la cobertura, así como los niveles y densidades de cotización de este grupo, son bastante bajos. En las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, aquellas relativas al primer semestre 2011, indican que de los 28.608 afiliados voluntarios existentes a la fecha, un 85,4% presenta una sola cotización en el semestre de afiliación, y un 98% corresponde a mujeres. Un dato que ilustra este hecho, es que de aquellos incorporados en el segundo semestre de 2010 (27.619 afiliados voluntarios), el 83,9% presenta sólo una cotización durante ese mismo semestre y 89,6% presenta cero cotizaciones durante el primer semestre de 2011.

Ahora bien, los distintos programas y políticas sociales analizadas, presentan interacciones con la participación en el mercado laboral, de dos modos complementarios:

- Por una parte, reconocen diferenciadamente a los distintos tipos de trabajadores, mediante una distinción explícita en los requisitos de acceso, e incluso, en los beneficios asociados a cada programa. Ejemplo de esto, son especialmente los programas de empleo, algunos de los cuales se encuentran destinados exclusivamente a trabajadores dependientes y

formales, reforzando su comportamiento previsional, mediante la cotización para efectos del programa (ejemplos son: Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, Seguro de cesantía).

- Por otra parte, muchos de estos programas mantienen relaciones directas o indirectas respecto a incentivar o no la entrada, mantención o salida del mundo laboral. Por ejemplo, se observa que el Postnatal, efectivamente permite una salida temporal del mercado laboral, manteniendo el comportamiento previsional, y aún más, incentivando incluso la sobre cotización en los periodos previos al embarazo –por la directa relación entre la renta imponible y el monto del beneficio-.
- Por último, se observa que en líneas generales, los programas destinados a la Protección en el empleo, sugieren incentivos positivos hacia el ingreso al mercado laboral –de manera formal- y por tanto, podrían tener efectos positivos en la participación de sus beneficiarios en el Sistema Previsional. Un ejemplo de ello es el Seguro de Cesantía, que presenta incentivos positivos hacia la entrada al mercado laboral de manera dependiente, así como a mantener un comportamiento previsional positivo en términos de nivel y densidad de cotizaciones.

III. Sistemas de selección de beneficiarios de programas analizados presentan fuertes incentivos a la sub declaración de ingresos, y con ello a la sub cotización previsional

Dado los sistemas de selección de los programas sociales y el acceso a beneficios asociado a los ingresos percibidos por parte de quien postula existen claros incentivos a la sub declaración de ingresos –de modo de “ajustarse” al requisito exigido y asegurar la obtención del beneficio o servicio- que repercuten en el nivel de la cotización.

Esto es de especial relevancia pues once de los trece programas de protección estudiados producen incentivos a las sub declaración y sólo dos son neutros. Es decir, los programas de protección no presentan incentivos a la declaración de ingresos “real” y a la consiguiente cotización por el monto adecuado. Ejemplo de ellos son los Bonos Marzo e Invierno, Asignación Familiar y Fonasa Grupo A.

Este punto es crítico en términos de focalización, por lo que existen al menos tres grandes temas a mencionar en relación a este punto:

a) Efectos de la Ficha de Protección Social (FPS) como instrumento de focalización de programas sociales en términos previsionales

Los programas analizados que utilizan como principal instrumento de focalización la Ficha de Protección Social son: Chile Solidario, Ingreso Ético Familiar, Subsidio Único Familiar, Bono Marzo, Bono Bodas de Oro, Fondo Solidario de Vivienda (I y II) y Subsidio a la Vivienda DS-40.

En términos generales, se identifican dificultades asociadas tanto al diseño como a la operación de la FPS⁷:

- Falta de verificación de la información,
- Existencia de variables susceptibles de manipulación,
- Puntajes de corte discrecionales,
- La periodicidad de la aplicación de la Ficha que depende de la demanda espontánea de las personas que la requieren,
- El contar con puntajes que generan exclusión o inclusión de beneficiarios en programas sociales,
- La falta de procesos regulares y sistemáticos de actualización de la ficha así como a la inexistencia de caducidad de los puntajes de los hogares,
- La dificultad en relación al reporte de variables por comportamientos fraudulentos beneficiarios u operadores del sistema que intentan alterar la información con la finalidad de bajar los puntajes y acceder a los beneficios sociales, y

Lo anterior repercute en términos previsionales, por cuanto la utilización de la Ficha de Protección Social con sus actuales falencias, debiera verse reflejado también respecto del nivel de las cotizaciones, al corresponderse una sub-cotización adecuada al ingreso declarado (si la hubiere), o una falta de cotización, dado el ingreso no reportado.

Más allá de los aspectos propios de la Ficha de Protección Social como instrumento de focalización, corresponde poner el acento de modo transversal en la selección de beneficiarios en los términos que siguen a continuación.

b) La importancia de la verificación de datos y periodicidad de actualización en el cumplimiento de requisitos de entrada y salida de programas sociales:

Parte importante de la entrega de beneficios asociados a programas se encuentra relacionada con el cumplimiento de los requisitos exigidos y que den cuenta de una focalización adecuada a los objetivos del programa. Por ello, ésta debe ir acompañada de una verificación de datos que permita asegurar que estos requisitos efectivamente se cumplan en un determinado momento (evitando situaciones de sub o sobre declaración de condiciones específicas). La revisión o actualización del cumplimiento de requisitos de manera más o menos periódica también es uno de los temas a verificar en cada programa. De no existir, o de encontrarse entregados a la demanda espontánea de los beneficiarios, presentarían incentivos hacia la actualización sólo en aquellos casos en que signifiquen un empeoramiento de la condición inicial y con ello, un aumento de los beneficios. En este sentido el seguimiento de los beneficiarios de un programa, representa un aspecto importante de considerarse.

c) La ausencia de gradualidad en entrada y salida de Programas y en la obtención de beneficios refuerza comportamientos previsionales “estables”:

Adicionalmente, se observa que en los programas analizados, existe una mayoría de requisitos referidos a puntajes de corte discreto, asociados principalmente a ingresos. Esto implica que se requiere una determinada condición para el acceso a determinados beneficios, que de modificarse –aún gradualmente- implica la pérdida o disminución de éstos (tanto por requisitos de programas como por FPS). Algunos ejemplos de programas con puntaje de corte discretos son: Asignación Familiar, Clasificación por grupo FONASA, Bono Invierno, Bono Marzo, Aporte Previsional Solidario. En ellos, existen incentivos a “ajustarse” a estos requisitos, pudiendo repercutir en la cotización previsional

⁷ Comité de Expertos de la Ficha de Protección Social, 2010

correspondiente en aquellos casos en que se requiere un determinado nivel de ingresos. Esto puede incidir en la no declaración de mejoras, en la subdeclaración y en la informalización de generadores de ingresos dentro del hogar. Todos estos comportamientos traen aparejado la ausencia de cotización o la subcotización.

IV. El Peligro de entregar Beneficios Diferenciados según existencia de Cargas o Causantes Legales

Existen diversos programas y políticas sociales que diferencian los beneficios entregados según las cargas o causantes legales que posea cada beneficiario, donde la regla es a mayor cantidad de cargas, mayores beneficios asociados. Es el caso de la Asignación Familiar, el Bono Marzo, el Subsidio Único Familiar, y la clasificación por grupos de ingreso que realiza el sistema público de salud, FONASA. Este último dado que representa el programa de mayor magnitud tanto en número de beneficiarios (12.731.506 personas, 2010) como gasto fiscal destinado a la provisión de salud para la población chilena con énfasis en los grupos vulnerables, merece un análisis particular. La clasificación por grupos de FONASA utiliza requisitos blandos como el nivel de ingreso del afiliado (el cual es el cotizante del 7%) y el número de cargas legales que éste tiene a su haber. A este respecto, se establecen hipótesis sobre el comportamiento de los usuarios de FONASA que inciden en su comportamiento laboral y previsual:

- Existirían afiliados que declaran una renta imponible menor a la real para clasificar en un grupo de ingreso más bajo. Esto implica que la renta imponible para la cotización previsual es también menor o incluso inexistente en los casos en que se declare carecer de recursos. Información entregada por FONASA, revela la existencia de una gran cantidad de trabajadores independientes que siendo clasificados en el grupo A, percibían ingresos muy superiores a lo declarado. Esto fue regularizado al momento de verificar información de la red FONASA con el Servicio de Impuestos Internos⁸⁸.

- Existirían potenciales afiliados que podrían cotizar en salud (y consecuentemente en el Sistema Previsual), pero que prefieren ser carga de un afiliado para no tener la obligación de cotizar el 7%, o para que el afiliado asociado sea clasificado en un grupo menor. Esto implica declararse como una persona que vive a expensas de otra sin percibir ingresos superiores al 50% del ingreso mínimo, lo que significaría en muchos casos la inexistencia de cotización previsual, reflejado en el comportamiento de los pertenecientes en el grupo A.

En consecuencia, es de suma relevancia identificar aquellos beneficios que son mayores a medida que el tramo de ingreso es menor, como es el caso de Salud, ya que esto incentivaría la sub-declaración de ingresos y por tanto la sub-cotización previsual, además de la declaración de más cargas legales para los cotizantes.

Así también ocurre con algunos de los **bonos o transferencias monetarias** destinadas a la población más vulnerable del país. Las transferencias monetarias que buscan compensar la falta de ingresos de la población en condición de vulnerabilidad y así mejorar su situación económica, son políticas de carácter asistencial que pueden presentarse como una ayuda para aquellas personas que más lo necesitan. Sin embargo, debe ponerse especial atención en aquellas que se entregan a grupos focalizados de manera incondicionada y que al representar un gran porcentaje del ingreso autónomo de los hogares beneficiarios, podrían incidir en el comportamiento previsual de éstos. Así por ejemplo, el Bono Marzo ha sido una transferencia monetaria que a pesar de haberse entregado sólo en 2009 y 2010, generó efectos en términos previsionales respecto de sus potenciales beneficiarios (cambios en la conducta y el status legal para cumplir los requisitos de focalización).

Las estadísticas tanto de la Superintendencia de Seguridad Social y del Sistema Público de Salud muestran el gran número de personas que se incorporó al sistema de seguridad social en tanto beneficiario de Subsidio Único Familiar (SUF) en los últimos años. Si bien esto se debe a que cambió la legislación respecto del número de beneficiarios por

⁸⁸Entrevista, División de Estudios FONASA.

municipio, pasando de un sistema de cuotas a uno universal según puntaje FPS, existe también el “efecto Bono”. Entre el 2008 y el 2010, el número de beneficiarios SUF aumentó en un 53,8%, y el número de causantes SUF aumentó en un 58,8%. La decisión de convertirse en carga (requisito del SUF) provoca incentivos a la inactividad o la informalidad laboral, y así, a la no participación previsional del grupo en cuestión, producto de las condiciones establecidas legalmente para calificarse como tal.

Por otra parte, en relación al segmento que podría verse afectado por el “efecto carga”, cabe mencionar a las **mujeres en edad laboral económicamente activas**.

Los beneficios monetarios y los no monetarios que presentan los programas sociales analizados, al ser considerados en conjunto –como una sumatoria muchas veces aplicable al mismo grupo de población- funcionarían como un incentivo directo hacia la definición como carga legal (del cónyuge mayoritariamente), y por tanto, la no generación de ingresos o a la entrada al mercado de manera informal. El efecto es directo en el Sistema Previsional, pues este grupo presenta un comportamiento previsional deficiente en términos de cobertura, nivel y densidad de cotizaciones.

Este fenómeno es especialmente relevante cuando se trata de población en edad de trabajar, que podría desincentivarse de participar del Mercado del Trabajo Formal. Según la Encuesta Nacional de Empleo (primer semestre, 2011) existen 3.619.000 mujeres inactivas; de las cuales 584.659 son potencialmente activas y de éstas alrededor de 534.000 en edad de trabajar.

En suma, mecanismos presentes en los bonos y subsidios, en los que se entregan mayores beneficios según número de cargas legales, generarían incentivos a la declaración de un mayor número de éstas –“agrandando el grupo familiar”-, incentivando la informalidad laboral y por lo tanto la no cotización previsional.

De manera adicional al análisis realizado en términos de mecanismos presentes en programas sociales, es importante mencionar un par de fenómenos relacionados con la densidad y el nivel de

cotizaciones que surgen a partir del análisis del mercado del trabajo realizado:

V. Efectos en la densidad previsional de trabajadores y cotizantes esporádicos

En análisis realizados a partir de la Encuesta de Historia Laboral y Seguridad Social (2002, Centro Microdatos U. Chile), se confirma la importancia de la categoría ocupacional en la probabilidad de realizar contribuciones en el Sistema de Pensiones. De hecho, considerando solamente los meses en que los individuos efectivamente trabajaron, la densidad de cotizaciones alcanza un 88% para todo el grupo de trabajadores dependientes. Sin embargo, se observa que un 75% del grupo presenta una densidad de cotización superior al 92%. En el extremo opuesto se encuentran los trabajadores auto empleados, o independientes, donde un 50% de los trabajadores presenta una densidad de 0%, mientras que el 75% tiene densidades bajo 25%. (Arenas de Mesa, Behrman, Bravo, 2004: 32).

Ahora bien, existen programas y políticas que dado su diseño, cumplen un rol positivo en el sentido de incentivar la densidad previsional, exigiendo específicamente cierto número de cotizaciones en un periodo determinado de tiempo, como punto de acceso al beneficio, y mantención del mismo: Asignación Familiar, (con exclusión de causantes), Ingreso Ético Familiar (específicamente en mujeres), FONASA (respecto de los grupos B, C y D), Subsidio al empleo joven, Indemnización por término de contrato a trabajador de casa particular, Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), Seguro de Cesantía (SC), Extensión Permiso Postnatal Parental, Ahorro Previsional Voluntario Individual, Ahorro Previsional Voluntario Colectivo.

VI. Consideración de la racionalidad del usuario en su valoración de la liquidez presente vs la solvencia futura: el problema de la subdeclaración

Existe la hipótesis en relación a la mayor valoración de la liquidez presente versus la solvencia futura en algunos segmentos. En este contexto, es posible identificar la existencia de incentivos indirectos a la subdeclaración de ingresos, y por tanto, probablemente ésta se presente conjuntamente con una subcotización. Como se sabe, dicho

comportamiento tiene importantes efectos en las pensiones de los individuos, sacrificándose el monto de las pensiones, por la tenencia de liquidez presente mayores. En otras palabras si bien esto permite que la remuneración líquida a percibir sea mayor, el fondo que acumula en el tiempo es de menor monto y, por lo tanto, los beneficios que obtendrá cuando los necesite, serán menores. Las consecuencias directas de esta práctica son, al menos dos:

- a) Disminución del monto de las Pensiones de vejez, y el consiguiente aumento de la posibilidad de ser beneficiarios de Pensión Básica Solidaria y,
- b) Disminución del saldo acumulado en la cuenta de indemnización, que tendrá efecto en un menor beneficio en el caso de término de la relación laboral.

(Guía de trabajadoras en casa particular, Superintendencia de Pensiones, 2010)

En términos de grupos relevantes, el caso de los **trabajadores de casa particular** destaca en términos de nula o subcotización.

En este grupo, pareciera preceder un acuerdo tácito entre empleador y trabajador, respecto de la sub declaración de ingresos, y por tanto la sub cotización. Según se señaló en el análisis individual de la indemnización por término de contrato de trabajador de casa particular, del análisis de la Encuesta CASEN 2009 aparece que existen 321.770 trabajadoras de casa particular. De éstas, 119.000 de

ellas no se encuentran afiliadas al Sistema de Pensiones y 63.094, no están cotizando en éste. Por otra parte, se observa que el contexto de acuerdos de palabra entre empleador y trabajador en el ejercicio de la labor de trabajadores de casa particular- donde según CASEN 2009, el 59,7% (192.141 personas) no ha firmado un contrato escrito- facilitaría la sub declaración de ingresos y consiguiente sub o nula cotización.

En líneas generales, la sub declaración de ingresos es un fenómeno relevante ya que se encuentra estrechamente ligada a un peor comportamiento previsional (de menor nivel y densidad). No tener contrato implica teóricamente no cotizar previsionalmente (sin perjuicio de las eventuales acciones judiciales para exigirlo a posteriori). Sin embargo, la sub-cotización, es decir, imponer por menos de lo que correspondería de acuerdo a las disposiciones legales, se avala en contratos que se firman con mutuo acuerdo y en los que se baja el monto imponible, pagándose a las personas directamente más ingresos. Tal como ya se ha mencionado, este es un fenómeno que no sólo ocurriría respecto de trabajadores de casa particular, sino que se presenta a modo de ejemplo de esta situación de sub declaración ligada tanto a la obtención de mayor liquidez presente, o bien, para acceder a mayores beneficios sociales.

MEDIDAS GENERALES DE PROGRAMAS SOCIALES

I. Verificar los efectos que tiene el declararse carga legal, en términos laborales y previsionales

A través del análisis de los programas sociales, el presente estudio ha establecido que existirían fuertes incentivos a declararse carga legal ya que esta condición podría mejorar la recepción de beneficios tanto en Salud como en Protección Social. Aquellas personas que son carga legal mayor de 18 años, deben cumplir con el requisito de “vivir a expensas” del beneficiario titular del beneficio. Los beneficios monetarios y los no monetarios que presentan los Programas sociales analizados, al ser considerados en conjunto –como una sumatoria muchas veces aplicable al mismo grupo de población- cobran una relevancia que funcionaría como un incentivo directo hacia la definición como carga legal, y por tanto, la no generación de ingresos o a la entrada al mercado de manera informal con el efecto directo en el Sistema Previsional. Por otra parte, tanto el monto del beneficio, como la acumulación de beneficios de distintos programas, sería un elemento importante que podría afectar el comportamiento laboral de los beneficiarios y por tanto, su comportamiento previsional. Como se ha dicho anteriormente, la condición de carga legal para el caso de la mujer es una decisión que se toma dentro del grupo familiar para que como conjunto puedan acceder a mayores beneficios. Si bien la verificación del número de cargas legales se ha actualizado por sistema (un niño no puede ser carga de dos personas diferentes), existen situaciones irregulares respecto de las mujeres mayores de 18 años que trabajan informalmente o que deciden no ingresar al mercado laboral.

El propósito de la medida es alinear la lógica previsional con la lógica de protección social avanzando en la regularización de las cargas legales.

Concretamente, se propone:

- Una mejor focalización de los beneficios entregados a las cargas legales mayores de 18 años según su capacidad generadora de ingreso.
- Una verificación más estricta de los criterios legales que definen una carga legal poniendo el foco específico en mujeres y jóvenes, y el desacoplamiento total de la cotización en salud del 7% en FONASA y la cotización previsional.
- Evaluar los impactos laborales en términos de ingresos (declarados y no declarados) que tiene el hecho de ser carga legal mayor de 18 años.
- Evaluar los impactos previsionales que tiene en el futuro el hecho de ser carga legal, considerando que son potenciales beneficiarias del Sistema de Pensiones Solidarias (ver capítulo III Análisis Global).
- Evaluar la viabilidad técnica y política de desacoplar la cotización en FONASA de la cotización en salud en el caso de los no pensionados. Esto implica desafíos para ambos sistemas pues se deben generar nuevos incentivos para la cotización en salud y por sobre todo para la cotización previsional, demostrando los beneficios asociados a la participación existente en ambos Sistemas.

II. Generar un sistema de incentivos que vuelva atractivo el destinar parte de las transferencias monetarias directas focalizadas a una cuenta de capitalización y ahorro previsional para la vejez.

Para algunos grupos específicos, el porcentaje de ingresos provenientes de transferencias monetarias estatales podría representar una importante proporción de sus ingresos totales. En la mayoría de los casos, estas transferencias no son susceptibles de cotizaciones previsionales, ya que no se contabilizan como parte del ingreso imponible. Es probable que gran parte de este grupo, evite el cotizar previsionalmente, justamente para no perder el acceso a beneficios sociales monetarios.

Los propósitos de la medida propuesta son a) permitir e incentivar a los beneficiarios de programas sociales a destinar un porcentaje de las

transferencias monetarias al Fondo Previsional de ahorro para la vejez; b) aumentar el saldo el fondo de ahorro previsional para aquella parte de la población más vulnerable del país; c) contribuir a generar Pensiones de vejez de un monto superior a la Pensión Básica Solidaria y d) mejorar la familiarización con el Sistema Previsional y con el concepto de ahorro para la vejez.

El efecto final de la medida debiese ser el aumento del saldo en la cuenta de capitalización individual, sea ésta voluntaria u obligatoria –especialmente dirigido al tramo de menores ingresos-.

Concretamente, se propone:

- Evaluar que algunas de estas trasferencias – principalmente aquellas destinadas a población que podría presentar alguna capacidad de ahorro- o parte de ellas, puedan ser destinadas a la cuenta de ahorros previsionales. En la práctica, frente a cada transferencia monetaria, el Estado ofrecería dos alternativas: (a) recibir la transferencia en un 100% en el presente, o (b) recibir una parte de la transferencia en el presente, destinar la otra parte a la cuenta de ahorro previsional futuro⁹ y recibir una bonificación estatal que será retirada sólo mediante una pensión de vejez¹⁰.
- Por otro lado, se ha estimado que la relación entre ahorro para el futuro y liquidez presente, es especialmente relevante para las familias beneficiarias de estas transferencias, por lo que deben establecerse incentivos adicionales en este sentido.
- Apertura de cuentas de ahorro previsional voluntario por medio del depósito de las

⁹ El dinero acumulado sólo puede ser retirado bajo el formato de una pensión de vejez y/o jubilación sobre los 65 años de edad. En caso de fallecimiento el dinero es heredado como una pensión de sobrevivencia.

¹⁰ Permitiendo una mayor afiliación de la población excluida del sistema previsional, una disminución del monto presente de la transferencia monetaria (menor liquidez presente), un aumento de la pensión de vejez de los beneficiarios (mayor liquidez futura en la vejez) y un cambio cultural de mayor conciencia y valoración por el ahorro para la vejez.

transferencias monetarias recibidas o parte de ellas en la edad laboralmente activa, en el caso de aquellos beneficiarios de transferencias monetarias que no se encuentren trabajando.

- Evaluar cuál será la bonificación estatal (el incentivo) a entregar a aquellos beneficiarios que decidan destinar un porcentaje de los beneficios a ahorro previsional.

III. Exigir como requisito de ingreso/elegibilidad a programas sociales la cotización por un saldo mínimo, como contribución a la educación previsional y cercanía con el Sistema

Los beneficiarios de Programas sociales pueden acceder a múltiples beneficios monetarios que son parte fundamental de su ingreso presente. Según el Informe de Valorización de Beneficios realizado por MIDEPLAN para la Encuesta CASEN, los subsidios monetarios representan un 53% del ingreso total de los hogares pertenecientes al primer decil de ingreso, es decir, dentro de los hogares más vulnerables del país primaria el ingreso presente por sobre el ahorro futuro al estar sujeto a la satisfacción de necesidades básicas con pocos recursos.

El objetivo de la medida es familiarizar a la población beneficiaria de programas sociales con el Sistema Previsional mediante la incorporación de un mínimo de participación en el Sistema de Pensiones y contribuir a su ahorro previsional.

Concretamente, se propone:

Permitir que los beneficiarios de programas sociales puedan acercarse al Sistema Previsional mediante la incorporación de un determinado número de cotizaciones previsionales, dentro de los criterios de elegibilidad de programas Sociales¹¹. Esta cotización pudiese ser en tanto trabajador en la cuenta de capitalización o como cotizante voluntario. El impacto que se busca generar si bien es educativo, tiene efectos fiscales en la medida que la población beneficiaria de programas sociales es muchas veces potencial beneficiaria del Sistema de Pensiones

¹¹ En la actualidad, existen alternativas previsionales para trabajadores informales, no remunerados y familiares, como la cuenta de ahorro voluntario.

Solidarias. Para implementar esta medida se requiere:

- El estudio exhaustivo de la situación previsional de los beneficiarios de programas sociales, para así ver en cuál de ellos se necesita modificar los criterios de elegibilidad. Por ejemplo, para el caso de Asignación Familiar, Seguro de Invalidez y Sobrevivencia o Seguro de Cesantía, esto no sería necesario pues ya se encuentra incorporado como requisito de acceso.
- Estimar el monto de la cotización a exigir a aquellas personas que pueden hacerlo de manera voluntaria: trabajadores independientes (antes de la implementación completa de su cotización obligatoria), familiares no remunerados en la cuenta de cotización voluntaria, trabajadores informales, entre otros.

MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PROGRAMAS SOCIALES

IV. Programas de protección que tengan acompañamiento deben considerar una salida laboral y/o previsional.

Se ha establecido que a nivel de diseño del Sistema de Protección para la población más vulnerable, no existen incentivos que promuevan el ingreso al mercado del trabajo remunerado, formal y con protección social. Ambos sistemas carecen además de incentivos que promuevan una participación activa en el Sistema Previsional¹².

Estudios del Programa Puente de Chile Solidario dan cuenta de la situación laboral de los beneficiarios, durante su intervención y egreso: un 52% de los trabajadores dependientes del estudio no tenía contrato escrito, y que un 85% de los trabajadores independientes del estudio no pagaban impuestos por su trabajo (FOSIS, 2006).

De esta manera, se busca potenciar la salida al mercado laboral, por medio del incentivo explícito hacia la formalidad laboral y/o previsional para aquellos programas sociales en los que el objetivo

sea un acompañamiento de mediano o largo plazo, como lo son el Sistema Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar. Esta reorientación del apoyo psicosocial y el acompañamiento sociolaboral busca aumentar la inserción laboral y generación de ingresos de los beneficiarios, mejorando su protección laboral y su capacidad de ahorro previsional. Mediante la incorporación de requisitos con nueva lógica “laboral y previsional”, se apunta a una mejor inserción en el mercado del trabajo y por consiguiente, un mejor comportamiento previsional. En concreto, al cotizar –al menos una vez- en el Sistema Previsional, la persona accede a los beneficios de Aporte Solidario, quitando peso al grupo de Pensiones Solidarias. Concretamente, se propone:

- Modificar los sistemas de acompañamiento orientando el apoyo psicosocial del Programa Puente de Chile Solidario y el acompañamiento socio laboral del Ingreso Ético Familiar hacia el ingreso al trabajo remunerado, formal y con protección social.
- Orientar a las familias a que sus integrantes que se encuentren dentro de la población económicamente activa, lo hagan de manera remunerada, estable, formal y con protección social.
- Incluir dentro del acompañamiento y habilitación que realizan ambos Sistemas de Protección de grupos vulnerables, la educación previsional como uno de los temas formativos a desarrollar en la orientación.

V. Orientar los programas sociales que promueven el emprendimiento, la capacitación y el autoempleo hacia la formalidad laboral y la participación previsional

Existen una multiplicidad de programas sociales que no han sido analizados en este informe, que dicen relación con el autoempleo, la capacitación y el emprendimiento laboral. Estos programas tienen como objetivo el desarrollo de capacidades para ingresar al mercado laboral tanto de manera dependiente como independiente. Es importante definir la formalidad asociada a este tipo de mecanismos de generación de ingresos a través del trabajo y el emprendimiento, como una de las múltiples vías para disminuir la desprotección y

¹² El Ingreso Ético Familiar contiene un bono orientado a la mujer buscando que ésta ingrese al mercado laboral formal, hecho que no se extiende a los hombres en la misma situación socioeconómica.

vulnerabilidad en los puestos de trabajos informales e irregulares.

El objetivo de la medida es orientar a los programas sociales destinados a fortalecer el autoempleo, capacitación y emprendimiento laboral hacia la formalidad laboral y la participación previsional. Concretamente, se propone:

- La incorporación de la dimensión previsional en dichos programas, mediante talleres de capacitación, guías de orientación o bien de manera más tangible en requisitos de egreso que exijan la participación en el sistema previsional (cotización).
- La instauración de la lógica previsional en el diseño de los programas sociales. Para ello, se propone la inclusión de un criterio de medición en la evaluación ex ante de nuevos programas sociales¹³.

Con el fin de estimar una potencial cobertura de la medida, se han verificado las coberturas de 2011 de algunos de los Programas de Empleo y Emprendimiento más relevantes, ejecutados por FOSIS y SENCE. (Informe Política Social, 2011, MIDEPLAN)

- Preparación para el Trabajo, actual “Yo Trabajo”, FOSIS, 7.344 beneficiados.
- Empleabilidad Juvenil, FOSIS, 4.170 beneficiados.
- Formación en Oficios, SENCE, 6,352 beneficiados.
- Línea emprendimiento FOSIS, 32.905 beneficiados.
- Acceso al Microcrédito, FOSIS, 48.000 beneficiados.

¹³Una de las atribuciones del Ministerio de Desarrollo Social es la elaboración de las pautas de diseño de los nuevos programas, pudiendo incluir como requisito mínimo, una consideración respecto de la evaluación sobre la relación existente entre la participación en programas y políticas destinadas al incentivo y fortalecimiento del emprendimiento y el autoempleo y la situación de informalidad laboral y previsional. Asimismo, es posible incluir en la discusión de Presupuesto (Con Ministerio de Hacienda), este componente, en relación al costo fiscal de cada Programa en términos previsionales.

En suma, sólo con los Programas contabilizados, es posible pensar en cerca de 100.000 potenciales beneficiados.

VI. Ampliar la focalización del Programa Subsidio al Empleo Joven a los trabajadores independientes entre 18 y 35 años.

El monto ahorrado en la cuenta de capitalización individual al momento de la jubilación de ve afectado en gran medida por las primeras cotizaciones realizadas durante el trabajo en la juventud. Sin embargo, las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones muestran que a pesar de que durante el 2010 hubo en promedio anual 3.670.098 afiliados de 35 años o menos, sólo 1.915.003 de estos cotizaron (52,2%).

La Reforma Previsional del año 2008 creó un nuevo programa para fomentar el empleo juvenil, aumentar los empleos con contratos formales e incrementar la cobertura y los fondos previsionales de los trabajadores jóvenes: el Subsidio al Empleo Joven. A pesar de ser un programa bien diseñado y con incentivos atractivos, no tuvo la popularidad suficiente, principalmente debido a la “competencia” existente con otros programas de empleo destinados a la juventud del SENCE. Según las estadísticas del programa analizado, desde marzo de 2009 a octubre de 2011, hubo un total de 820 empleadores que recibieron alguna vez el subsidio a la contratación, por un total de 76.366 trabajadores jóvenes contratados. Desde septiembre a octubre de 2011, 4.993 trabajadores jóvenes recibieron alguna vez el subsidio a la cotización del Subsidio al Empleo Joven.

Según la Encuesta CASEN 2009, existen 331.832 trabajadores independientes que tienen entre 18 y 35 años, de los cuales un 36,7% recibe ingresos por trabajos igual o inferior a \$273.000 mensual (121.729 personas).

El objetivo es aumentar la cobertura del Programa Subsidio al Empleo Joven mediante la ampliación de la focalización del Programa Subsidio al Empleo Joven a los trabajadores independientes entre 18 y 35 años. Extender los beneficios previsionales a todos los trabajadores jóvenes, sean estos dependientes o independientes, mejorando su situación previsional, entregándoles mayores

oportunidades de tener una mejor pensión autofinanciada de vejez y creando el hábito de cotización previsional voluntaria desde temprana edad laboral. Concretamente, se propone extender la población objetivo del programa a los trabajadores independientes entre 18 y 35 años que reciban ingresos por remuneración menores o iguales a 18 ingresos mínimos (anualmente).

MEDIDAS GENERALES DE FOCALIZACIÓN

VII. Asegurar la efectividad de la Ficha de Protección Social como instrumento de focalización de manera que no se contraponga a los objetivos previsionales

En relación a la utilización de la Ficha de Protección Social como instrumento de focalización de programas sociales, se desprende una serie de problemáticas que de cualquier manera, tienen efecto en

- (1) la postulación a programas sociales, y
- (2) la sub declaración de ingresos y por tanto, posiblemente, la sub cotización previsional.

Asimismo, destaca la dificultad en relación al reporte de variables por comportamientos fraudulentos de beneficiarios u operadores del sistema que intentan alterar la información con la finalidad de bajar los puntajes y acceder a los beneficios sociales, distorsionando la focalización que produce la FPS (Comité FPS, 2010).

El propósito de la medida es asegurar la efectividad de la Ficha de Protección Social como instrumento de focalización de manera que no se contraponga a los objetivos previsionales.

Concretamente, se propone:

- Respalda y promulga las propuestas del informe elaborado por la Comisión de Expertos para evaluar la Ficha de Protección Social (2010), tales como (a) establecer prácticas regulares de actualización de la Ficha de Protección Social, con normas claras respecto a la frecuencia y oportunidad de renovación de la encuesta para los hogares (Comité FPS, 2010: 80), y (b) crear conciencia entre los beneficiarios respecto de la

importancia de la veracidad de la información que se reporta y de los costos asociados a falsear dicha información. Para esto, se propone desde el Comité traspasar “el peso de la prueba” sobre las propias personas, quienes son las responsables de la veracidad y precisión de la información que proveen, con su debido respaldo y en conocimiento de las sanciones asociadas a cualquier fraude que se identifique (Comité FPS, 2010: 76).

VIII. Avanzar en la gradualidad de beneficios sociales otorgados según puntajes de corte asociados a ingresos

En la medida que una focalización presenta errores, ésta repercute no sólo en el acceso al programa y sus beneficios, sino que en términos de comportamiento previsional. Mientras los programas de Protección permitan o incentiven por ejemplo, la sub declaración de ingresos como estrategia de acceso a sus beneficios, se tendrán efectos previsionales negativos y difícilmente corregibles. El efecto final es una sub cotización y por tanto un menor saldo acumulado en las cuentas de capitalización.

Asimismo, los programas que definen entre sus criterios de acceso, determinados niveles de ingreso, presentan en la práctica, el mismo círculo vicioso. La generación de ingresos –y con ello la entrada al mercado laboral formal- se ve desincentivada, ya que a menor ingresos, mayor acceso a beneficios sociales. En la medida que estos puntajes de corte sean discretos, incentivan el “ajuste” al requisito por parte de los potenciales beneficiarios.

Por otra parte, la reciente modernización del Sistema de Protección Chileno ha hecho que el proceso de elegibilidad y asignación de recursos sea mejor focalizado mediante el cruce de datos entre diferentes instituciones. Un ejemplo de ello es la utilización de información entregada por la Superintendencia de Pensiones y el Servicio de Impuestos Internos por parte de la red FONASA para la correcta clasificación de los usuarios. Esto repercute directamente en términos previsionales, pues esos ingresos no generarán las cotizaciones asociadas correspondientes, disminuyendo con ello la cotización tanto en su cobertura, nivel y densidad.

De esta manera, el objetivo de la medida es avanzar en una correcta focalización de los beneficios sociales, mediante la gradualidad de beneficios sociales otorgados según puntajes de corte asociados a ingresos. Concretamente, se propone:

- La incorporación de la gradualidad y utilización de variables discretas en la asignación en los beneficios de los programas sociales, relacionada con niveles de ingreso no absolutos. Para ello, se requiere identificar los programas presentes en la política social chilena que presenten requisitos absolutos tanto de entrada como salida.
- Incorporar la gradualidad en la salida de los programas evitando así la mantención de los beneficiarios por un período un poco más extenso y/o la disminución gradual de beneficios.
- Revisar la gradualidad de los beneficios y criterios de elegibilidad por grupos de FONASA, Subsidio Único Familiar y Bono Marzo debido a la magnitud de éstos y la detección reciente de anomalías en la focalización de los beneficios.
- Estudiar la viabilidad de la medida en cada uno de los programas sociales identificados, coordinando una acción conjunta con los ministerios y subsecretarías correspondientes, estudiando el universo de beneficiarios actuales y potenciales beneficiarios de los programas ante la modificación de los criterios de elegibilidad y la asignación de beneficios graduales, y discutiendo los efectos presupuestarios de la modificación de criterios de elegibilidad y asignación de beneficios en los programas a intervenir.

IX. Revisar las lógicas de encadenamiento de los requisitos de acceso a beneficios entre programas y políticas sociales dado los efectos observados

Comúnmente, el hecho de pertenecer a un programa social específico entrega beneficios para otros programas sin una nueva verificación de los requisitos. En otras palabras, los requisitos de acceso entre algunos programas se encuentran

“encadenados” entre sí¹⁴. El objetivo de la propuesta es contribuir a mejorar la focalización de diferentes Programas y Políticas Sociales que utilizan como requisitos de acceso el ser beneficiario/potencial beneficiario de otros programas, en pos de eliminar el “efecto cadena” existente entre Programas Sociales. Concretamente, se propone:

- Evaluar el fin al encadenamiento por participación en otros programas en la selección de beneficiarios, o
- Evaluar la consolidación de la información para la verificación de los requisitos en el caso de Programas sociales que aún no se hayan incorporado al RIS (Registro de Información Social del Ministerio de Desarrollo Social).

X. Aumentar la periodicidad en la verificación de información para el acceso a programas, en aquellos en que prevalecen criterios de acceso contingente

Los criterios de acceso contingentes a programas dicen relación con la posibilidad que tiene el individuo para modificar su conducta respecto de esa característica específica. La mayoría de los programas sociales y políticas analizados basan sus criterios de elegibilidad y entrega de beneficios según factores contingentes tales como el nivel de ingreso, situación de vulnerabilidad según puntaje FPS, situación laboral e incluso situación previsional. Muchas veces esta información es verificada tan solo una vez al momento de entrega del beneficio.

Esta medida tiene por objetivo el contribuir a mejorar la focalización de los programas sociales, avanzando hacia la focalización perfecta o ideal. Concretamente, se propone:

¹⁴ Entre los ejemplos revisados se cuentan la clasificación en el Grupo A de FONASA, donde los causantes de Subsidio Único Familiar y los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria, tienen acceso preferente. Así, en el año 2010 el Grupo A de FONASA (4.545.653 beneficiarios en total) tenía 2.183.034 beneficiarios por ser causantes SUF y 246.876 beneficiarios por PBS. Por otro lado, el Sistema Chile Solidario, al tratarse de una red de ingreso al Sistema de Protección Social de familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, tiene dentro de sus pilares el acceso preferente a un gran número de programas sociales.

- Asegurar una revisión permanente de los criterios contingentes de los potenciales beneficiarios. Se consideran contingentes para efectos de esta medida, los relacionados con características que pueden ser modificables como resultado de un cambio de comportamiento, principalmente vinculadas al nivel de ingresos percibidos/declarados, tipo de contrato, situación previsional y declaración de cargas legales.

MEDIDAS DE LEVANTAMIENTO, MANEJO Y COORDINACIÓN DE INFORMACIÓN

XI. Incluir levantamiento de información previsional precisa, en encuestas representativas a nivel nacional

La información disponible en Chile obtenida a partir de encuestas transversales y longitudinales no permite hoy contar con el detalle respecto del comportamiento previsional a nivel representativo. Si bien la Encuesta de Caracterización Socioeconómica considera un módulo de trabajo, el levantamiento de información respecto de comportamiento previsional se limita a afiliación y cotización, dando cuenta únicamente de la cobertura y el comportamiento presente. Por otra parte, la Encuesta de Protección Social si bien indaga con mayor profundidad respecto de comportamiento laboral y previsional, comprendiendo en este último, las dimensiones de cobertura, nivel y densidad, ésta no es representativa del total de la población del país. Como se ha indagado, la EPS de 2011 incorporará nuevas personas a la muestra haciéndola una encuesta representativa.

El propósito de esta medida es levantar información previsional en encuestas representativas a nivel nacional y eventualmente comparables en el tiempo. En términos prácticos se propone la incorporación de las siguientes preguntas en la CASEN:

- En el caso de los que contestan no estar afiliados al Sistema Previsional: ¿por qué no está afiliado al Sistema Previsional?
- En el caso de los que contestan que han cotizado en el Sistema Previsional realizar las siguientes preguntas sobre su estado de

cotizaciones: ¿cuántos meses ha cotizado previsionalmente en el último año?, ¿ha cotizado por el monto que corresponde a su ingreso bruto?.

- Para todos los mayores de 18 años no pensionados por vejez o jubilación: ¿de qué manera va a financiar su vejez laboralmente inactiva?

XII. Avanzar hacia un sistema unificado y/o coordinado de manejo de información que permita el cruce de datos para todos los programas sociales, incluyendo información de Previsión Social.

La disponibilidad de información por beneficiario, obtenida a través de los distintos sectores, debe tener la factibilidad de ser manejada a nivel central permitiendo tanto la verificación de datos como la mejor focalización de la política social. El avance que representa el Registro de Información Social es sin duda de enorme relevancia. Sin embargo, no es suficiente en tanto sólo contiene la información de los programas que han sido focalizados mediante Ficha de Protección Social. Por otra parte, la Reforma Previsional del año 2008 instauró el "Sistema de Información de Datos Previsionales" (Ley 20.255 y su reglamento) administrado por el Instituto de Previsión Social¹⁵. Es necesario avanzar hacia el manejo de la información de todos los programas sociales en un sistema único, de modo de poder vincular comportamientos previsionales con los de beneficiarios de éstos. El objetivo es avanzar hacia la integración en un sistema único de información el comportamiento previsional de la población con información de todos los programas y políticas sociales. Concretamente, se propone:

¹⁵ Cuyo funcionamiento necesita de información de las siguientes instituciones: Servicio de Registro Civil e Identificación: información de fechas de nacimiento, roles únicos nacionales y nacionalidades de los eventuales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, Ministerio de Desarrollo Social: información disponible en el "Registro de Información Social", Caja de Previsión de la Defensa Nacional y a la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile: identificación de sus pensionados, Ministerio del Interior: información disponible de los beneficiarios de pensiones de gracia.

- Ampliar las facultades del Instituto de Previsión Social para tener información acerca de otros Programas sociales que no utilizan la FPS.
- Cambiar el reglamento de la Ley 20.255 ampliando las facultades y dominios del Instituto de Previsión Social respecto a la administración del Sistema de Información de Datos Previsionales.
- Ampliar información de las bases administrativas de otras entidades tanto públicas como privadas como son: FONASA, municipios e ISAPRES, entre otros.

PROPUESTAS GLOBALES

XII. Incentivar la cotización en personas que actualmente son informales

Tal como se revisó anteriormente, la informalidad laboral presenta fuertes efectos negativos en el comportamiento previsional de las personas. Las cifras de informalidad laboral en Chile indican que cerca del 20% de los trabajadores dependientes no tiene contrato escrito (según Encuesta Nacional de Empleo, 2011 y CASEN, 2009) y alrededor del 70% de los trabajadores independientes no emite boleta por su actividad (CASEN, 2009). Adicionalmente, es preocupante la existencia de trabajadores dependientes que no cotizan en previsión social y no cotizan en salud: un 20,3% no cotiza en previsión social (AFP, INP y otros) y un 20,2% no cotiza en salud (ISAPRE, FONASA). Por otra parte, a partir del análisis de programas sociales realizado, es posible pensar en la informalidad laboral como un fenómeno que se presenta a nivel contextual y como una estrategia de generación de ingresos en un mercado del trabajo complejo, y que a la vez se ve reforzada por ciertos requisitos que presentan los programas sociales para el grupo más vulnerable.

Como contrapartida, los análisis realizados demuestran que la variable más relevante en términos de contribuir a un mejor comportamiento previsional, es la formalidad laboral, puesto que en gran medida genera un pago constante de cotizaciones, asegurando cobertura, mejorando la densidad y disminuyendo las posibilidades de sub cotizaciones. A esto se le suma que la cotización es un derecho, generando obligaciones para ambas partes. Asimismo, a partir de 2012, el punto central

no lo constituye el tipo de vínculo laboral en términos de dependencia/independencia, sino la formalidad/informalidad laboral.

Si bien en la actualidad existe la posibilidad para quienes no perciben remuneraciones de cotizar previsionalmente (a través de la figura del afiliado voluntario), esta alternativa no ha sido utilizada con la fuerza ni masividad que se esperaría. En este contexto, se considera que los beneficios de este sistema no son suficientes para atraer a los trabajadores informales a que coticen de manera voluntaria en el Sistema de Pensiones.

Hoy en día los trabajadores informales presentan incentivos tendientes a mantenerse en esa situación –dado que si se formalizan, deben pagar impuestos, y pierden algunos beneficios sociales relevantes. Como resultado, se tiene a un grupo de trabajadores que –no obstante generan ingresos y posiblemente tienen capacidad de ahorro- no se encuentran participando del Sistema Previsional.

Por todo lo anterior, se considera necesario incentivar la cotización de aquellas personas que teniendo ingresos informales deciden maximizar sus ingresos presentes y marginarse de los canales institucionales de previsión. De esta manera, se busca atraer a las personas que mantienen trayectorias laborales inestables, esporádicas o bien, informales, a mejorar su comportamiento previsional, promoviendo la formalidad tanto en términos previsionales como laborales. Para ello, se propone:

- a) Permitir –en un periodo de tiempo acotado- la cotización, previa formalización previsional de este grupo.
 - Este “permiso” contribuiría a transparentar un sistema que hoy en día impide que las personas coticen previsionalmente cuando son informales.
 - Este permiso permitiría que las personas que decidan formalizar sus labores, puedan hacerlo sin correr el riesgo de ser excluidas de los programas sociales en las que son beneficiarios.
 - Este permiso podría contemplar la posibilidad de una rebaja tributaria por los ingresos declarados (base imponible) en este período.

- Asimismo, generaría un nuevo grupo de “cotizantes” que se transformarían en usuarios del Sistema de Pensiones aumentando el universo y asegurando una relación con el sistema.
- b) Hacer más atractiva la cotización –aunque esporádica y/o por bajos montos- en la cuenta de cotización voluntaria.
- Como segundo aspecto relevante, esta medida debe contemplar un continuo de incentivos hacia la incorporación de la figura del afiliado y cotizante voluntario, por medio de la creación de un esquema de incentivos que consideren el co-financiamiento estatal a los aportes previsionales de este grupo.
 - Estos incentivos deben operar siempre, por un periodo definido en el tiempo, de manera que sean capaces de atraer a nuevos cotizantes, y a la vez, de incentivarlos hacia la cotización en la cuenta de capitalización individual.
 - Por otra parte, el esquema de incentivos debe contemplar los criterios de salida adecuados, de modo que no inciten hacia el ahorrar en este sistema desestimando la posibilidad de mantenerse en el pilar contributivo obligatorio.
 - Por último, el monto y las características del co-financiamiento deben ser objeto de un estudio acotado que identifique, entre otras cosas, el máximo del aporte estatal.

XIII. Incorporar un sistema de cofinanciamiento estatal en el segmento más vulnerable de la población, que presenta bajo nivel y/o densidad de cotización

El Sistema de Pensiones Solidarias se compone principalmente de una Pensión Básica Solidaria (PBS) de Vejez e Invalidez y un Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez (APSV y APSI). El primero (PBS) se destina a aquellas personas pertenecientes al 60% más vulnerable de la población que no tienen derecho a recibir ninguna pensión de vejez o invalidez de ninguna institución previsional. El APSV y APSI en cambio, se destina a aquellas personas pertenecientes al 60% más vulnerable de la población cuya pensión autofinanciada no alcance la Pensión Máxima con Aporte Solidario para el caso de los mayores de 65 años. Ambos beneficios

representan una carga monetaria importante para el Estado¹⁶. La idea que sustenta la creación e interacción de los tres pilares, es que el Estado “está dispuesto” a solventar monetariamente aquellas situaciones en las que las personas –por distintos motivos- no logran acumular un saldo en su cuenta de capitalización individual el dinero suficiente para una pensión. Sin embargo, el hecho de que este aporte –o el financiamiento de las pensiones solidarias completas- se entregue una vez jubilada la persona, no tendría mayores efectos en el comportamiento previsional de la persona en su vida activa. En términos simples, el “ver” el beneficio cuando “efectivamente” lo necesita, no le permite a la persona prever con facilidad los beneficios que tiene el cotizar –y por tanto ser beneficiaria de APS- versus el no cotizar –y ser beneficiaria de PBS-.

El propósito de la medida es establecer un Sistema de Cofinanciamiento como incentivo a mejorar la cotización de los grupos económicos bajos y medios. Modificar el comportamiento previsional del grupo objetivo, por medio de la visibilidad de los montos acumulados en la cuenta de pensiones. Anticipar el gasto fiscal correspondiente a los pagos por concepto del Sistema de Pensiones Solidarias. Disminuir el grupo de potenciales beneficiarios de Pensión Básica Solidaria de Vejez incentivando a quienes sí pueden realizar cotizaciones durante su vida activa, pudiendo optar al beneficio de Aporte Previsional Solidario de Vejez y así tener una mejor pensión en el futuro. Trasladar/adelantar el “Pilar Solidario” y sus beneficios, a la vida activa de las personas que serán potencialmente beneficiarias de este Pilar en el futuro (Por medio de PBS o APS).

¹⁶ Las cifras de la Superintendencia de Pensiones y de la Dirección de Presupuestos indican que si bien la PBS de Vejez tiene una mayor cantidad de beneficiarios que el APS de Vejez, la primera gasta mayor presupuesto fiscal que el segundo. En el primer semestre de 2011 se entregaron en promedio 406.674 PBSV y 384.846 APSV. En términos presupuestarios, la DIPRES autorizó para el año 2011 un gasto fiscal de alrededor de 422 billones de pesos para la Pensión Básica Solidaria, y sólo 161 billones de pesos aproximadamente para el Aporte Previsional Solidario. Es decir, se aprecia la entrega de mayores beneficios de APS, a un costo menor por unidad o “beneficio entregado”.

En términos concretos, para la implementación de esta medida se propone instalar el mecanismo por el cual el Estado co-financia los aportes previsionales en los casos en que se evidencia un bajo nivel o densidad de cotización, con el objetivo de incentivar mejores pensiones, haciendo “visible” el ahorro en la vida activa de las personas. Condición para este cofinanciamiento, es que la persona efectivamente se encuentre cotizando en el Sistema de Pensiones. En el sistema actual, este aporte sólo se hace efectivo al final de la vida activa de las personas, y por tanto, impacta con baja fuerza en su comportamiento. En este sentido, la medida mantiene la misma lógica subyacente en medidas similares como el Bono por Hijo y la bonificación estatal en el APV, estos montos se destinan a la cuenta de capitalización individual (u otra afín) y sólo son retirables al momento de la jubilación. Por último, esta bonificación o adelanto podría servir como mecanismo facilitador que ayude en términos de la comprensión del Sistema de Pensiones, acercando a la población hacia su situación futura, e incentivando a la cotización –aunque esta sea esporádica y por bajos montos-, lo que podría disminuir la carga fiscal de la PBS y aumentar los beneficiarios de APS.

XIV. Afiliación por default

La existencia de una gran cantidad de personas que se encuentran excluidas del Sistema Previsional por no estar afiliadas es sorprendente: 3.741.539 personas mayores de 15 años (excluyendo a los estudiantes). Un 41,2% de este grupo (no afiliados), pertenece a la Población Económicamente Activa, es decir está ocupado o desocupado laboralmente: 1.541.978 (CASEN 2009).

A través de la afiliación por default se busca favorecer una vinculación inicial con el Sistema Previsional facilitando la cotización futura de aquella parte de la población que pudiese estar recibiendo ingresos por remuneración pero no está afiliada al Sistema de Pensiones. Mediante este cambio, es posible asegurar un mayor contacto de las personas con una institucionalidad que pareciera ser compleja y lejana en muchos casos.

En términos concretos, se propone asegurar la afiliación al Sistema Previsional de manera

automática para todos los mayores de 18 años. Vale la pena considerar la posibilidad de establecer un aporte inicial del Estado para los grupos de quintiles bajos, el que sólo se puede rescatar al término de su vida laboral o en situación de invalidez¹⁷. En caso contrario, este aporte inicial y los intereses que devenga se pierden para el afiliado. Es posible que esta medida tenga mayores efectos en términos de educación previsional que económica, pues los datos indican que el estar afiliado no contribuye –por si solo- a mejorar el nivel o densidad de cotizaciones, sin perjuicio de que pueda considerarse un primer paso o acercamiento al sistema previsional.

XV. Orientar la educación previsional hacia una mayor confianza en las instituciones y la formación de una ciudadanía informada previsionalmente

XV. a) Información Previsional

Uno de los factores que podría explicar los problemas de confiabilidad y baja participación en el Sistema Previsional, es la falta de conocimiento de éste en su conjunto. El Sistema Previsional no es fácil de comprender, y en él abundan manuales de alta dificultad. La baja popularidad que el sistema ostenta podría explicarse tanto por la dificultad para sortear problemas dentro de éste (obtención de respuestas, por ejemplo), sumado a que la prensa publica constantemente el aumento sostenido de las ganancias de las Instituciones asociadas (AFP).

El propósito es aumentar el nivel de conocimiento ciudadano del Sistema Previsional en su conjunto, haciéndolo más cercano y comprensible por medio de la educación previsional. Es necesario generar mayor información y conocimiento acerca del Sistema de Pensiones en un contexto mediático donde en general, la información que reciben las personas es muchas veces compleja y contradictoria.

Concretamente, se propone la creación y desarrollo de nuevas formas de aprendizaje sobre el sistema a través de diferentes canales de información considerando el contexto socio-cultural en el que se

¹⁷ Si la persona impone por un período determinado de tiempo durante su vida laboral.

insertan las personas de diferentes grupos socioeconómicos, generando mecanismos de aprendizaje sobre el sistema previsional integrados a la realidad cotidiana de todos los chilenos, especialmente de la población más vulnerable del país. Además, los mecanismos de educación previsional podrían utilizar los medios de comunicación (radio, televisión y prensa) realizando campañas para informar a las personas desde diferentes canales de manera clara, sencilla y masiva.

Para llevar a cabo esta medida se requiere:

- En primera instancia definir el conocimiento base que tiene que tener todo chileno mayor de 18 años sobre el Sistema de Pensiones para que pueda participar de él activamente. Los encargados de Educación Previsional deben ser capaces de definir perfiles y cuál es la información mínima que tiene que tener la ciudadanía para participar activamente del Sistema Previsional introduciendo las premisas básicas de la cotización previsional.
- Definir los canales de información y el lenguaje a utilizar, según los diferentes grupos de interés, pues existen diversos mecanismos de información y generación de confianza según los niveles socio-económicos y culturales de la población. Los encargados de la Educación Previsional deben ser capaces de identificar cuáles son las redes de confianza e información más utilizadas, para así acercarse de mejor forma a la ciudadanía¹⁸.

XV. b) La importancia de la Confianza

El Estudio IPSOS, realizado en 2011, demuestra que entre las industrias peor evaluadas, tanto las

ISAPRES como las Compañías de Seguros, logran sólo un 17% y 18%, respectivamente, entre quienes las evalúan como confiable o muy confiable. Ambas industrias tienen niveles de confianza neta negativa, al igual que las AFP (-16%) y las grandes tiendas (-24%). Por otra parte, la Encuesta Barómetro de CERC, realizada el 2011, indica que las AFP presentan bajos niveles de confianza estando por debajo de los Sindicatos, Bancos. En general, los medios de comunicación masivos como la televisión y los diarios de prensa bombardean a la población con mucha información, la que confunde y genera desconfianza. Un ejemplo ya mencionado son las noticias que muestran la rentabilidad y ganancias que han tenido las AFP en el último año, en el que ha habido crisis económica mundial (desde el año 2008 en adelante), sumado a la disminución de las pensiones de gran parte de la población debido a la baja rentabilidad de los fondos de ahorro y pensión.

El objetivo es orientar la educación previsional hacia una mayor confianza en las instituciones previsionales y en el Sistema de Pensiones en general.

Concretamente, se propone insertar la educación previsional dentro del proyecto ciudadano donde la tarea de informar y generar confianza y credibilidad se encuentra no sólo en el Estado sino también en las instituciones privadas y en las organizaciones ciudadanas. Para llevar a cabo esta medida se requiere un mejor manejo comunicacional del Sistema Previsional chileno tanto en la prensa como en los medios de comunicación. En este contexto, es necesario crear una estrategia comunicacional conjunta entre el mundo público y privado para que la información sobre el Sistema de Pensiones sea lo suficientemente transparente y claro para volver a restablecer la confianza con la ciudadanía. Dar a conocer los avances que se realizan cada día en la fiscalización del no pago de cotizaciones y otras situaciones anómalas.

XVI. Mayor fiscalización y multas o castigos a la no contratación, sub declaración, sub cotización, y DNPA:

Diversas problemáticas afectan a los trabajadores, teniendo un fuerte impacto en su comportamiento previsional, como la no contratación, la sub

¹⁸ (1) Para la población en situación de pobreza e indigencia: Implementar un capítulo de información previsional a trabajar en las fases de acompañamiento a las familias de Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar. (2) Para la población en situación de vulnerabilidad y desinformación previsional: Utilizar los mecanismos de información municipal: la OMIL, centros de apoyo familiar y de mediación vecinal, entre otros. (3) Utilizar mecanismos de información vecinal y barrial: juntas de vecinos y la educación de líderes dentro de las diferentes comunidades y comunicación entre pares.

declaración de ingresos y el no pago de cotizaciones. La ley establece que la existencia de una relación laboral es suficiente para hacer cumplir la legislación laboral referida a los deberes y derechos de empleador y trabajador. Sin embargo, en la práctica, aquellos trabajadores que sólo cuentan con un acuerdo de palabra presentan diversos problemas, entre los que se cuentan el incumplimiento de legislación laboral (como horarios, permisos, etc.), la sub declaración de ingresos, y consiguientemente, la sub cotización o ausencia de cotizaciones previsionales.

Se evidencia la existencia de grupos específicos de trabajadores en los que se concentra la práctica del contrato oral de trabajo, en desmedro del cumplimiento de obligaciones y deberes por ambas partes del acuerdo laboral. La CASEN 2009 indica que un preocupante 59,7% de trabajadores de casa particular no ha firmado contrato de trabajo, o no tiene contrato de trabajo. Por otra parte, análisis realizados por la Superintendencia de Pensiones, señalan que a un porcentaje significativo de trabajadores se les realiza imposiciones por un valor menor al que corresponde según su salario¹⁹. Las implicancias para el Sistema Previsional son negativas en términos del nivel de las cotizaciones. Si bien esto permite que la remuneración líquida a percibir, sea mayor, el fondo que acumula en el tiempo es de menor monto y, por lo tanto, los beneficios que obtendrá cuando los necesite, serán menores²⁰.

¹⁹(1) La sub cotización podría responder a una petición explícita del trabajador, mediante la cual se rebaja la base imponible de común acuerdo con el empleador, y por tanto el monto recibido mensualmente de libre disposición, es mayor. (2) Por otra parte, podría deberse a una imposición unilateral por parte del empleador, quien podría entregar parte de la renta del trabajador en Bonos de transporte, alimentación y otros, rebajando la base imponible. (3) La sub cotización podría deberse a un mutuo acuerdo de ambas partes.

²⁰ Cuyas consecuencias son al menos: (1) Disminución del monto de las Pensiones de vejez, y el consiguiente aumento de la posibilidad de ser beneficiarios de Pensión Básica Solidaria, y (2) Disminución del saldo acumulado en la cuenta de indemnización. (Superintendencia de Pensiones, 2010)

Como bien se sabe, las cotizaciones previsionales son de propiedad de los trabajadores y la obligación de los empleadores es enterarlas mensualmente en las AFP en la que el trabajador está afiliado.

La legislación establece que, frente a las cotizaciones previsionales, los empleadores deben (a) pagarlas oportunamente (en tiempo y monto), o bien, (b) declararlas y no pagarlas (DNP) que permite a los empleadores que enfrentan situaciones de iliquidez en sus empresas postergar el pago de sus cotizaciones previsionales a sus trabajadores. La Declaración y no pago automático (DNPA) corresponde a una presunción legal –creada por la Reforma Previsional- de que las cotizaciones que no se enteraron oportunamente se encuentran morosas, porque el empleador no las pagó, ni las declaró como DNP ni tampoco informó el cese de la relación laboral u otro movimiento de personal. No obstante los efectos –castigos o multas- el fenómeno de no pago de cotizaciones presenta algunas cifras clarificadoras respecto a su magnitud: Las AFP iniciaron 2.800 juicios a empleadores por Declaraciones y No Pago Automáticas, correspondiente a las DNPA del período Octubre 2008-2009. Asimismo, se estima un caudal potencial de procesos judiciales de 100.000, cifra que podría disminuir por gestiones de regularización. Del total de la mora presunta, que da origen a las DNPA, más del 98% corresponde a errores administrativos del empleador en la información que entregan a la AFP. En 2011, casi 20.000 empresas mantienen deudas previsionales con sus trabajadores. A esa fecha, hay aproximadamente US\$ 1.800 millones en imposiciones no pagadas a los trabajadores.

El propósito de la propuesta es contribuir a la disminución de contratos de palabra, incentivando la escrituración de éstos; de aquellos que presentan sub declaración de ingresos y sub cotización previsional. Disminuir el DNPA.

Concretamente, se propone:

- Un aumento de la sanción al empleador por la ausencia de contrato laboral con su empleado de casa particular (multa).
- Un aumento de la fiscalización en el nivel de formalización y cumplimiento de contrato de trabajadores de casa particular.

- Un aumento de información disponible destinada a los trabajadores, que demuestren explícitamente los beneficios de un contrato de trabajo escrito, versus sus problemáticas. Como se ha establecido en la sección “Educación Previsional”, dicha información debe contemplar las nociones mínimas de efectividad: ser clara y entregada por medio de cadenas de confianza, entre otras.
- Una mayor concientización de la Ley Bustos como incentivo a la existencia de contrato laboral y al pago de cotizaciones previsionales por parte del empleador.
- Un aumento de la fiscalización respecto de empleadores que presenten morosidad presunta de cotizaciones. Se estima que existe un problema de información, y por otra parte los altos niveles de desconfianza en AFP posibilitarían que exista la sensación de que no se realizan todos los esfuerzos necesarios por solucionar los problemas de no pago.
- Ahora bien, en el caso de que la DNP de cotizaciones responda –no a problemas de información- sino que efectivamente a una irregularidad del sistema, la medida debiese ser una mayor fiscalización y multas al no pago de cotizaciones (DNPA).

XVII. Evaluar la relación entre el nivel de cotización esperado de una persona de bajos niveles de ingreso y la obtención de una Pensión Autofinanciada sin beneficios estatales.

Aun cuando el comportamiento previsional pueda realizarse de manera estable en términos de tiempo como del monto durante la vida laboral de las personas, existen casos en que este comportamiento no se traducirá necesariamente en autofinanciamiento de la pensión futura. Ello ocurrirá en tanto el monto acumulado por el cotizante no sea igual o superior al de la Pensión Máxima Aporte Estatal (\$255.000). De esta manera, se han realizado ejercicios de simulación respecto a la Pensión Final Autofinanciada de una persona, considerando variables como sexo, edad de jubilación, inexistencia de APV, y cotización sin lagunas previsionales a lo largo de toda su vida laboralmente activa (desde los 24 años a edad de

jubilación)²¹. Como resultado, se observa que gran parte de este grupo socioeconómico (cuyas rentas brutas no superan los 500.000 pesos), no accede al APV. Para el caso de un hombre, que cotiza toda su vida activa –desde los 24 a los 65 años- sin presentar lagunas previsionales, y sin tener APV, alcanza una pensión autofinanciada por sobre la PMAS sólo al cotizar por una renta de 350.000 brutos. Para el caso de una mujer que cotiza toda su vida activa –desde los 24 a los 60 años- sin presentar lagunas previsionales, y sin tener APV, ésta alcanza una pensión autofinanciada por sobre la PMAS recién al cotizar por una renta de 460.000 brutos.

El objetivo de esta medida es asegurar la posibilidad de generar Pensiones Autofinanciadas, tanto para hombres como para mujeres, que consideren mecanismos atenuantes para períodos de no cotización, bajos niveles de renta imponible, y supongan comportamientos previsionales reales (inestables y/o esporádicos).

Concretamente, se propone facilitar los cálculos previsionales considerando lagunas previsionales, períodos de sobre cotización y sub cotización. Evaluar mecanismos que aumenten el nivel de las cotizaciones previsionales y que puedan generar un cambio en el resultado final de este grupo; en específico:

- Evaluar el aumento de la base imponible.
- Evaluar el retraso de la edad de jubilación, específicamente para las mujeres²².
- Evaluar el porcentaje de ahorro derivado de la cotización obligatoria. Concretamente, se propone establecer porcentajes de ahorro

²¹ Estos escenarios son privilegiados, pues no consideran la salida del mundo laboral por ciertos periodos, ni tampoco la posibilidad de sub cotizaciones. Puede estimarse que el ejercicio es conservador, ya que supone que la persona no ahorra en mecanismos alternativos, como APV.

²² Considerando las diferencias por sexo que se presentan en términos de los resultados previsionales por capitalización individual. En el caso de las mujeres la conjugación entre un menor número de años en edad económicamente activa y una mayor esperanza de vida, se traduce en una pensión menor. En este contexto, se propone avanzar hacia la implementación de medidas que mitiguen estos efectos sin caer en condiciones de contratación que sean perjudiciales para este grupo.

obligatorio que consideren la historia previsional de la persona, de manera de poder equilibrar periodos de cotización, con periodos de no cotización.