MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Subsecretaría de Previsión Social

Gobierno de Chile

# Análisis de los incentivos que generan los actuales programas sociales y políticas públicas sobre la cobertura, nivel y densidad de las cotizaciones previsionales.

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

Realizado por:
Centro de Políticas Públicas, Pont. Universidad Católica de Chile

**Marzo 2012**

**No.1**

# Documentos de Trabajo

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS PREVISIONALES

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

# INFORME FINAL

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

**CENTRO DE POLITICAS PÚBLICAS**

Ignacio Irarrázaval, Guillermo Wormald, Jimena López de Lérida, Isabel Mönckeberg,

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

Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE**

**(MARZO, 2012)**

# CONTENIDO

**CAPÍTULO I PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO** ..... **5**

INTRODUCCIÓN ..... **6**
OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN ..... **9**
ALCANCES DEL ESTUDIO ..... **10**

**CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO Y COMPONENTES METODOLOGICOS** ..... **11**

MARCO CONCEPTUAL ..... 12
COMPONENTES METODOLÓGICOS ..... 28

**CAPÍTULO III ANÁLISIS CONTEXTUAL** ..... **34**

I. ESTRUCTURA DEL MERCADO LABORAL ..... 35
II. SISTEMA DE PENSIONES ..... 60

**CAPÍTULO IV ANALISIS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES** ..... **96**

PROGRAMA: FONASA ..... **97**
PROGRAMA: FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA I, FONDO SOLIDADIO DE VIVIENDA II Y DS40 ..... **109**
PROGRAMA: CHILE SOLIDARIO ..... **117**
PROGRAMA: ASIGNACIÓN FAMILIAR ..... **128**
PROGRAMA: SUBSIDIO ÚNICO FAMILIAR (SUF) ..... **135**
PROGRAMA: INGRESO ÉTICO FAMILIAR ..... **142**
PROGRAMA: BONO MARZO ..... **149**
PROGRAMA: BONO INVIERNO ..... **153**
PROGRAMA: BONO BODAS DE ORO ..... **156**
PROGRAMA: SUBSIDIO AL EMPLEO JOVEN ..... **160**
PROGRAMA: INDEMNIZACIÓN POR TÉRMINO DE CONTRATO AL TRABAJADOR DE CASA PARTICULAR ..... **167**
PROGRAMA: SEGURO DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA (SIS) ..... **175**
PROGRAMA: POSTNATAL ..... **186**

PROGRAMA: SEGURO DE CESANTÍA ..... **196**
PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA DE VEJEZ (PBSV) ..... **214**
PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA DE INVALIDEZ (PBSI) ..... **221**
PROGRAMA: APORTE PREVISIONAL SOLIDARIODE VEJEZ ..... **225**
PROGRAMA: APORTE PREVISIONAL SOLIDARIODE INVALIDEZ ..... **225**
PROGRAMA: BONO POR HIJO(A) NACIDO(A) VIVO(A) O ADOPTADO(A) ..... **236**
PROGRAMA: AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO ..... **244**
PROGRAMA: AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO COLECTIVO (APVC) ..... **252**

**CAPÍTULO V ANÁLISIS GLOBAL DE PROGRAMAS ..... 257**

I. MAGNITUD DE LOS PROGRAMAS ANALIZADOS: PANORAMA GENERAL ..... **260**
II. MECANISMOS PRESENTES EN LOS PROGRAMAS SOCIALES EN RELACIÓN AL SISTEMA PREVISIONAL ..... **260**
III. RESULTADOS PREVISIONALES ..... **271**
IV. IDENTIFICACIÓN DE SEGMENTOS DE POBLACIÓN ESPECIFICOS ..... **275**

**CAPÍTULO VI PROPUESTAS Y MEDIDAS ..... 295**

I. PROPUESTAS GLOBALES ..... 297
II. MEDIDAS GENERALES DE PROGRAMAS SOCIALES ..... 314
III. MEDIDAS GENERALES DE FOCALIZACIÓN ..... 319
IV. MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PROGRAMAS SOCIALES ..... 324
V. MEDIDAS DE LEVANTAMIENTO, MANEJO Y COORDINACIÓN DE INFORMACIÓN ..... 329

**CAPÍTULO VII INDICADORES ..... 331**

I. REVISIÓN BILIOGRÁFICA ..... 332
II. FUENTES DE INFORMACIÓN ..... 333
III. INDICADORES GENERALES ..... 339
IV. INDICADORES DE PREVISIÓN ..... 340
V. IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN LA COBERTURA, DENSIDAD Y NIVEL ..... 347

# CAPÍTULO I

# PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

# INTRODUCCIÓN

Este estudio ha sido encargado por la Subsecretaría de Previsión Social a solicitud conjunta del Consejo Consultivo Previsional (CCP) y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (CU), ambas instituciones con responsabilidades normadas por la Ley de Reforma Previsional Ley 20.255[1]. 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- pudieran influir en la disposición de las personas beneficiarias, a cotizar en el Sistema de Previsión Social**, formalizar su situación laboral, entre otras. Asimismo, se recoge el interés por cuantificar los efectos de dichos programas en la magnitud, temporalidad y otras acciones relacionadas a la cotización previsional.

A modo de contexto, se observa 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.** Dichos comportamientos inciden en aspectos como la cobertura, densidad y nivel de sus cotizaciones previsionales.

Aún más, se intuye que la participación o no en dichos programas sociales pudiera influir diferenciadamente en los distintos grupos de trabajadores[2].

Una primera distinción relevante a este respecto, es entre aquellos trabajadores formales e informales, y que por tanto, presentan una relación normativa distinta respecto a la obligación y los incentivos frente a la cotización. Un segundo grupo de consideraciones dice relación con el sexo, edad y algunos componentes específicos de los programas sociales, entre los que se cuentan los criterios de focalización, y requisitos salida de éstos[3].

> *"Todo sistema previsional tiene como fin último la protección económica de los individuos frente a ciertas contingencias de carácter individual y social. Sin embargo, el nivel de cobertura potencial de un sistema previsional está fuertemente influenciado y delimitado estructuralmente por un conjunto de factores exógenos desde el punto de vista de la administración de la seguridad social –la estructura productiva, y por ende, la ocupacional, la capacidad contributiva, la dispersión relativa de la población.*
>
> *No obstante, los incentivos que se generen son determinantes para que el sistema previsional se aproxime o aleje de esos límites máximos que puede alcanzar la cobertura". (CEPAL, 2000, Costos e incentivos en la organización de un Sistema de Pensiones).*

[1] La Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones tiene como función informar sobre las evaluaciones y el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer las estrategias de educación y difusión de dicho sistema, a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector. Por su parte, dentro de las funciones que debe cumplir el Consejo Consultivo Previsional está la de asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), en particular sobre el potencial impacto en el mercado laboral, los incentivos al ahorro previsional, y los efectos fiscales de políticas públicas relativas a esta materia.

[2] Lo anterior guarda estrecha relación con el hecho de que cada uno de los Programas Sociales presenta requisitos de postulación, criterios de focalización y componentes y servicios diversos, y por lo tanto podrían tener efectos diferenciados en los distintos grupos de beneficiarios a los que se encuentran enfocados.

[3] En la sección “Marco teórico” se recoge un listado de los posibles determinantes de la cotización (su nivel, cobertura y densidad) explicitando todas aquellas variables relevantes de considerar en un análisis de este tipo.

En particular, la Subsecretaría de Previsión Social ha identificado dos consideraciones de interés:

1) Algunos Programas[4] pueden incentivar, positiva o negativamente, las cotizaciones previsionales de la población económicamente activa, lo cual tiene, a su vez, un impacto directo en el gasto fiscal destinado al Sistema de Pensiones Solidarias. De cualquier manera, se estima necesario indagar en otros factores que pudiesen provocar incentivos o desincentivos, tales como las decisiones racionales de los usuarios, externalidades positivas o negativas de los programas, entre otras.

2) La Política Social del país debe ser rediseñada teniendo en cuenta los incentivos y desincentivos a la cotización previsional. En particular, si se motiva la informalidad laboral o la disminución en la densidad y nivel de cotizaciones, ello puede tener un impacto directo en el Sistema de Pensiones Solidarias[5].

Vistos los puntos anteriores, a continuación se presentan los objetivos del estudio y sus alcances. El análisis tiene como objetivo el diagnosticar y describir los mecanismos presentes en Programas Sociales y Políticas Públicas, con el fin de proponer hipótesis explicativas respecto de los potenciales incentivos positivos y negativos que presentan los Programas para la cotización previsional, así como la creación de propuestas de mejora de los diseños de Programas Sociales, y la medición mediante indicadores respecto de las mejoras y avances en esta materia.

[4] Entre los programas que la Subsecretaría ha destacado de especial relevancia para efectos del presente estudio, se encuentran la Asignación Familiar, los Planes de Salud no contributivos, -es decir cuyos componentes incluyen beneficios monetarios y/o en especies-, los Programas de Subsidio a la Vivienda, los Seguros de Invalidez y Sobrevivencia, la Indemnización por Término de Contrato de trabajadores de casa particular, la Cotización a la AFC (Administradora Fondo Seguro de Cesantía), el Programa Chile Solidario –en todas sus líneas de acción-, y el mismo Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). De cualquier manera, se ha considerado necesario ampliar el universo de Programas Sociales a analizar, teniendo como criterio de selección los mecanismos de focalización, selección y priorización del grupo objetivo de cada Programa.

[5] TDR Licitación

# OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

## OBJETIVO GENERAL

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.

Lo anterior con el objeto que la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y el Consejo Consultivo Previsional dispongan de los antecedentes necesarios para proponer medidas que promuevan aumentos de la cobertura, el nivel y la densidad de cotizaciones previsionales, y cuente con un sistema de indicadores para el monitoreo y medición de las mejoras logradas mediante la implementación de dichas propuestas.

## 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).

   Lo anterior distinguiendo, entre otros grupos, trabajadores dependientes-independientes, alta-baja renta, características socio demográficas, temporales, entre otras variables relevantes. Respecto a los incentivos en la cobertura del sistema previsional, el Informe debe especificar el incentivo que generarían los diferentes programas sociales a la formalización o no de los trabajadores.

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.

4) Proponer indicadores que permitan monitorear la implementación de las medidas propuestas en cada programa social analizado.

5) 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, para los distintos sectores de la economía y grupos de trabajadores, y realizar una proyección de cómo estos indicadores se verán afectados por el conjunto de medidas propuestas.

# ALCANCES DEL ESTUDIO

Respecto a los alcances del Estudio es importante destacar que éste intenta elaborar –y en lo posible comprobar- la hipótesis de que existe una vinculación entre programas sociales, principalmente en torno a sus requisitos y criterios de focalización- y comportamiento previsional de sus beneficiarios.

En este sentido, luego de un análisis exhaustivo de cada uno de los Programas y Políticas Sociales escogidos, así como de un análisis global que intenta acercarse a las decisiones de los beneficiarios considerando los incentivos y desincentivos que éstos enfrentan, ha sido posible identificar algunos hallazgos relevantes. Éstos versan sobre cómo, los Programas Sociales estudiados pudieren influir en el comportamiento previsional de los usuarios, y por tanto, tener injerencia tanto a nivel de política pública y de comportamiento previsional, extrapolándose –en algunos casos- a otros programas no estudiados.

Sin embargo, es relevante destacar que el presente estudio no ha analizado todos los Programas Sociales existentes que pudieran tener efecto, interactuar e interconectarse con el comportamiento previsional, sino sólo, una selección de ellos. Por lo mismo, tanto las hipótesis como los análisis individuales por Programa y globales, son válidos para estos Programas, considerando su diseño –y no, necesariamente, su implementación en la práctica-.

Por otra parte, en el presente estudio se identifican recomendaciones de política que evidentemente requieren de un estudio con mayor profundidad, dada la información requerida y la factibilidad tanto política como económica; que en muchos de los casos escaparon de los fines y tiempos de este estudio.

# CAPÍTULO II

# MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

# MARCO CONCEPTUAL

El Sistema Previsional chileno es parte de un Sistema de Protección Social de garantías ciudadanas. Existen un conjunto de obligaciones estatales, en particular, el derecho a un nivel de vida digno, que involucre la provisión de, al menos, niveles mínimos de servicios sociales y un acceso igualitario a éstos. 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 solidarias.

Dentro de este contexto, el estudio propone comprender el comportamiento de chilenos y chilenas 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 identificarán los mecanismos presentes en los Programas y Beneficios Sociales que tengan efectos las cotizaciones previsionales de los individuos, con el fin de proponer medidas que promuevan un aumento en la participación en el Sistema.

La discusión teórica pretende clarificar los conceptos que se analizarán para cumplir con los objetivos del estudio, atendiendo tanto a la teoría económica y social, como a las principales características del Sistema de Pensiones y las Políticas Sociales.

## I. PROTECCIÓN SOCIAL COMO GARANTÍA CIUDADANA

La necesidad de instalar una visión más inclusiva y sustentable de la protección social ha llevado a considerar como posibles beneficiarios no sólo a quienes viven en situación de pobreza, sino a asegurar niveles mínimos de protección al conjunto de la ciudadanía: es el modelo denominado *Protección como Garantía Ciudadana* el cual que brinda orientaciones fundamentales para la integralidad e inclusividad de la Protección Social. Esta perspectiva se fundamenta en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 y otros instrumentos de la normativa internacional de derechos humanos. En este contexto, los derechos sociales son invocados cada vez más, como criterio fundamental orientador de la Política Social, "*tanto entre los diversos actores políticos como en los organismos internacionales porque, entre otras razones, permiten usar el criterio de universalidad para prestar servicios de asistencia social y bienestar*" (Gordon, 2002)

En Chile, este enfoque ha sido integrado paulatinamente en las definiciones de políticas públicas. En los últimos años hemos visto que la Protección Social se considera como una política que va más allá del resguardo frente a la adversidad o el riesgo. El concepto de Protección Social implica tener un sentido y responsabilidad social, sustentado en el principio de la solidaridad, en la promoción y el desarrollo de las capacidades individuales, y en la libertad del ciudadano en el curso de su ciclo vital (MIDEPLAN, 2005: 6).

De esta manera, un enfoque de derechos aplicado a políticas sociales, considera a la Protección Social como un derecho exigible y no una cuestión de caridad. En otras palabras, los beneficiarios de los esquemas de Protección Social son considerados 'titulares de derechos' que efectúan legítimos reclamos sobre la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios. En este contexto se reconoce a los adultos mayores, en tanto ciudadanos, como destinatarios de un piso mínimo de bienestar que se encuentra asegurado por derecho. Asimismo, se identifica un conjunto de obligaciones estatales, en particular, en relación a los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho a un nivel de vida digno, que involucre la provisión de, al menos, niveles mínimos de servicios sociales y un acceso igualitario a éstos.

Como veremos, el **Sistema de Protección Social** es un conjunto coordinado de políticas y acciones que acompañan el ciclo vital de las personas, y que se entienden –como hemos revisado hasta ahora- como un derecho exigible de todos los ciudadanos. En este sentido, es importante conocer cómo se incorpora dentro del ciclo de vida, la situación y particularidades de las personas mayores.

Dentro de las necesidades y demandas específicas de este grupo de la población, se encuentra la disminución de la capacidad de generación de ingresos autónomos, la mayor demanda por cuidados especiales, la preocupación por el monto de las pensiones y jubilaciones, entre otros elementos.

## II. SISTEMA DE PENSIONES Y REFORMA PREVISIONAL: DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA, OBJETIVOS E IMPLEMENTACIÓN

La Reforma Previsional del año 2008 es parte esencial del Sistema de Protección Social chileno y beneficia especialmente a la población adulta mayor del país. Incluye una serie de acciones que intentan subsanar la baja calidad del servicio y cobertura del sistema previsional antiguo de capitalización individual. De esta manera, mediante la reforma al antiguo sistema de pensiones, se crea un sistema que consagra derechos sociales, basado en los fundamentos de solidaridad y equidad (Política Nacional del Adulto Mayor, 2006).

**Diagrama (1). Evolución histórica del Sistema de Pensiones chileno**

Fuente: Elaboración propia en base a Arenas 2010

### SISTEMA PREVISIONAL ANTERIOR A LA REFORMA DE 2008

La Reforma del año 2008 no es la primera transformación que ha experimentado el Sistema Previsional chileno, pues durante los años 80' se reemplazó el sistema de reparto colectivo administrado por el sector público, implementando un sistema de capitalización individual administrado por el sector privado (Cox, 2000). Este cambio estructural del Sistema de Pensiones es parte de una ola de reformas previsionales en América Latina, las cuales buscaron alcanzar los siguientes objetivos (CEPAL, 2000):

(1) Reducir o eliminar el déficit actuarial del sistema de pensiones,
(2) Aumentar la afiliación al sistema pensiones, y
(3) Aumentar el retorno de las contribuciones.

Gracias a la transferencia masiva de recursos públicos desde los Estados durante la fase de transición inicial, y al establecimiento de un mecanismo relativamente automático de racionamiento de las prestaciones -como la contribución definida-, las reformas latinoamericanas buscaron cerrar en el largo plazo el déficit actuarial del régimen público de pensiones. Desde el punto de vista del aumento de los afiliados, las reformas no parecen

haber jugado ningún papel significativo. Por el contrario, con ellas el esfuerzo de afiliación se concentró en la población de ingresos medios y altos, excluyendo a los trabajadores independientes (CEPAL, 2000).

En este sentido el nivel de afiliación está estrechamente relacionado con el nivel de cotización del Sistema de Pensiones. Según Berstein, Larraín y Pino (2005), el nivel de cotizantes del sistema de pensiones aumentó desde la reforma de los 80', sin embargo la cobertura no se diferenció sustancialmente de la que ya existía en el sistema antiguo (Berstein et al, 2005: 8). Un problema del Sistema de Capitalización Individual, reconocido por los mismos autores es que la capacidad de las personas de cotizar depende de si tienen empleo, pues "*el mercado del trabajo es un insumo primordial para explicar el nivel de las pensiones*" (Ibíd.: 3).

Por otro lado, luego de los cambios experimentados en los años 80', los beneficiarios de las pensiones pudieron retirar sus fondos bajo tres modalidades alternativas: retiro programado, renta vitalicia o una combinación de ambos, alternativas que continúan hoy en día. La edad de jubilación era de 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres, teniendo la opción de hacer un retiro anticipado recibiendo la pensión de jubilación antes de cumplir dicha edad.

Los montos de las pensiones dependían de las contribuciones individuales acumuladas en el periodo laboral[6], sin embargo, no todas las personas cumplían las condiciones para acceder a una cobertura previsional adecuada. Es por ello que el Estado garantizaba una pensión mínima para todos los afiliados que cotizaran por más de 20 años y cuyos fondos no cubrieran dicho monto (Garantía Estatal de Pensión Mínima, GEMP) (CEPAL, 2000).

## REFORMA PREVISIONAL DEL 2008

En el contexto de un Sistema Previsional de Capitalización Individual con una fuerte participación del sector privado, se diseñó y aprobó la Reforma al Sistema Previsional en el año 2008. Estas medidas transformaron el sistema de previsión en uno mixto, existiendo elementos de capitalización individual y transferencias monetarias del Estado, permitiendo así mejores niveles de cobertura y pago de pensiones.

Las medidas tomadas por la Reforma pueden sintetizarse en **tres grandes ejes** (Arenas, 2010):

(1) Retorno del Estado a un rol preponderante en el Sistema de Pensiones, mediante la creación del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y la nueva institucionalidad pública, que establece derechos universales en materia de seguridad social para todas las personas que desarrollan su vida laboral en Chile.

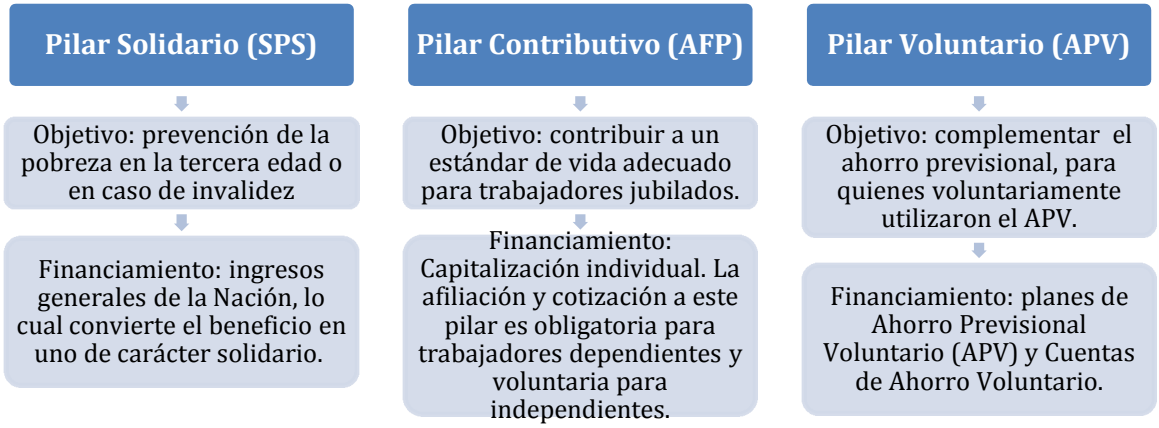
(2) Implementación de medidas destinadas a aumentar la cobertura previsional de los grupos vulnerables como jóvenes, mujeres y trabajadores independientes.

(3) Perfeccionamiento del Sistema de Capitalización Individual, con el objetivo de aumentar su competencia y rentabilidad, favoreciendo además el ahorro previsional voluntario (APV).

La Reforma, instaló un Sistema Previsional que sigue rigiendo hoy en día para el país, el cual se basa en **tres pilares fundamentales**: el Pilar Solidario, el Pilar Contributivo, y el Pilar Voluntario. En el siguiente diagrama se muestran los objetivos de cada uno de los Pilares, y la forma de financiamiento que éstos utilizan para asegurar pensiones mínimas a todos los chilenos:

[6] Los trabajadores debían cotizar el 10% de sus remuneraciones laborales y pagar comisiones por la administración de los fondos realizado por las AFP, el retorno de las inversiones de los fondos de pensiones, y factores actuariales (expectativa de vida por género, edad, etc.).

**Diagrama (2) Objetivos, destinatarios y financiamiento de los Pilares del Sistema de Pensiones**




Fuente: elaboración propia en base a Superintendencia de Pensiones, 2011

De esta manera, el nuevo Sistema de Pensiones busca asegurar que todo aquel que haya tenido una trayectoria laboral a lo largo de su vida, cuente con los recursos necesarios para envejecer dignamente. La meta es terminar con la indigencia de los adultos mayores y reducir al mínimo la pobreza en este grupo etario.

## PILAR SOLIDARIO

El Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) es uno de los principales componentes del Pilar Solidario que incorpora al Nuevo Sistema Previsional a quienes no estaban anteriormente -en el Sistema de Capitalización Individual anterior al 2008-, y a quienes no ahorran lo suficiente para poder tener una pensión digna durante su jubilación.

Este sistema entrega pensiones de vejez e invalidez, integrados a los beneficios de la capitalización individual (AFP), potenciando el Pilar Solidario del Sistema (Arenas, 2010: 92). De esta manera, desde el 2011, toda persona que pertenezca al 60% más pobre de la población; y que cumpla con los requisitos de edad y residencia, podrá acceder a los siguientes beneficios:

- **Pensión Básica Solidaria (PBS)**, que reemplaza a la PASIS, y suprime gradualmente la Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM).
    a. La **Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV),** es el beneficio financiado por el Estado al que pueden acceder quienes no tienen derecho a pensión en ningún régimen previsional, que cumplen los requisitos de tener más de 65 años de edad, pertenecer al 60% de la población más vulnerable del país y acreditar 20 años de residencia en el país, desde los 20 años de edad, y haber vivido a lo menos 4 de los últimos 5 años en Chile.
    b. La **Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI),** es el beneficio financiado por el Estado al que pueden acceder personas declaradas inválidas que no tienen derecho a pensión en ningún régimen provisional, que cumplen con los requisitos de tener entre 18 y 65 años de edad, integrar un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población chilena, y acreditar 5 años de residencia en Chile en los últimos 6 años anteriores a la fecha de solicitud del beneficio.

- **Aporte Previsional Solidario (APS),** se creó el Aporte Previsional Solidario de vejez, que tiene requisitos similares a la PBS y consiste en un subsidio complementario para aquellos que reciben una PSB menor al máximo de las Pensiones con Aporte Solidario.

    a. El **Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV)** es el beneficio financiado por el Estado, al que pueden acceder las personas hayan cotizado en el Sistema de Pensiones contributivo, y que tengan una pensión base mayor que cero e inferior o igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS).

    b. El **Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI)** es un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, para todas aquellas personas que han sido calificadas como inválidas, y que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, financien una pensión inferior a la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV), tengan entre 18 y 65 años de edad, integrar un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población chilena, acreditar 5 años de residencia en Chile en los últimos 6 años anteriores a la fecha de solicitud del beneficio, y no ser imponente o pensionado de Dipreca o Capredena.

Por otro lado, la Reforma del Sistema Previsional del año 2008, modifica las normativas de los Pilares Contributivo y Voluntario del Sistema de Pensiones.

## PILAR CONTRIBUTIVO

Dentro del **Pilar Contributivo**, se modificó la normativa del Sistema de AFP de la siguiente manera:

- **Mayor competencia y menores costos** en el Sistema haciendo licitaciones entre las AFP para que nuevos afiliados paguen comisiones más bajas. Además, se eliminaron las comisiones fijas por cotización, retiros y transferencia de saldos que disminuían los ahorros previsionales; y la secesión de la administración del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) por parte de éstas. Se autorizó la creación de AFP como filiales de compañías de seguro incorporando así nuevos actores al sistema y aumentando la competencia, se incentivó la subcontratación de servicios desde las administradoras, y se establecieron regulaciones a los conflictos de interés dentro de las mismas.
- **Mayor rentabilidad de los Fondos de Pensiones** ampliando las alternativas de inversión en Chile y en el exterior, alcanzando mejores pensiones para los afiliados.

## PILAR VOLUNTARIO

En cuanto al **Pilar Voluntario,** se crearon nuevos mecanismos de ahorro voluntario, incentivándose su uso de manera tributaria y con beneficios en el aumento de éstos.

- El **Ahorro Previsional Voluntario (APV),** es una alternativa de ahorro adicional al ahorro obligatorio el cual es previo a la Reforma del 2008. Su principal objetivo es incrementar el saldo en la cuenta de capitalización, aumentando así la pensión a recibir. En el 2008 se creó un nuevo incentivo al APV dirigido a la clase media.
- El **Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC),** fue un nuevo mecanismo creado por la Reforma mediante el cual los ahorros realizados por los trabajadores son complementados por sus empleadores, a través de acuerdos entre la empresa y sus trabajadores.

Como se observa, las principales transformaciones a un Sistema que en los últimos años indican un cambio radical de paradigma; y demuestran el esfuerzo del Estado para asegurar el eficiente funcionamiento del sistema de pensiones, integrando los componente público -Pilar Solidario- con lo privado -cotización

individual y voluntaria-, en un equilibrio que permita asegurar la Protección Social de todos los ciudadanos. (Arenas, 2010).

Por último, es importante destacar que la Reforma Previsional, se encuentra en proceso de implementarse en un 100% a lo largo de toda la población del país. La nueva normativa del Sistema de Pensiones implica un cambio estructural en el ciclo de vida de muchas personas, especialmente del grupo beneficiado directamente por el nuevo Pilar Solidario. Por otro lado, se reconoce como parte de una política de Protección Social que busca entregar a todos los chilenos las oportunidades para vivir dignamente. Esto conduce a pensar que existen nuevos paradigmas, normativas y mecanismos institucionales y laborales, que pueden determinar la manera en que las personas perciben las oportunidades y seguridades que enfrentan en las distintas etapas de su vida, afectando tanto sus decisiones en el presente como en el futuro.

## III. LA COTIZACIÓN

Cuando se habla de **cotización**, se habla principalmente del porcentaje del ingreso de una persona con el que puede contribuir para financiar su pensión, es decir, la renta que recibirá una vez que se retire de la fuerza de trabajo por motivo de jubilación o invalidez. Para cotizar en el Sistema de Pensiones en Chile, es obligatorio afiliarse al sistema de capitalización individual, eligiendo para ello una administradora privada de fondos de pensión (AFP). La cotización en este sentido tiene 3 ejes de análisis en sí misma, los cuales son:

1. **Cobertura**: que refiere al número de personas que cotizan.
2. **Nivel**: que refiere al monto de dinero que cada persona cotiza y que resulta en el saldo de capitalización individual.
3. **Densidad**: que refiere a la periodicidad de cotización y que resulta en el saldo de capitalización individual.

La **afiliación** es 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. Desde 1983, la afiliación es obligatoria para los **trabajadores dependientes**, pues forma parte de su contrato laboral con el empleador. Por el contrario, esta afiliación es voluntaria para aquellos trabajadores dependientes del sistema antiguo y para trabajadores independientes.

Por otra parte, todo trabajador dependiente afiliado a una AFP está **obligado a cotizar,** lo cual se realiza por medio de las obligaciones de su empleador. Por otro lado, el trabajador que desarrolla en forma autónoma e independiente una profesión u oficio que reporte un ingreso, puede afiliarse y cotizar en el sistema, acción que lo debe realizar por su propia iniciativa. Las personas que no ejerzan actividades remuneradas tienen la opción de cotizar en el Sistema de Previsión en una cuenta de capitalización individual voluntaria en la AFP de elección.

## DETERMINANTES DE LA COTIZACIÓN

La participación en el Sistema Previsional, y la cotización específicamente, se pueden ver determinadas por una multiplicidad de factores.

*Existirían factores estructurales socio demográficos, como la edad y el sexo de una persona, y factores contingentes relacionados con una amplia gama de dimensiones: desde el marco legal en el cual se insertan los individuos y el marco socio-laboral, desde el nivel de ingreso, la participación laboral y el grupo familiar.*

### A) NORMATIVA ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES

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). En Chile existe una amplia normativa respecto del sistema de capitalización individual, el cual, sumado a la Reforma Previsional se presenta como un factor importante que determina la densidad, magnitud y cobertura de las cotizaciones.

Existen, por ejemplo, distinciones normativas en relación a las personas que cotizan y no cotizan. Entre los trabajadores independientes, aquellos que ejercen individualmente una actividad mediante la cual obtienen rentas del trabajo se encontrarán obligados a cotizar desde diciembre de 2012, según la nueva normativa. Por otro lado, existen trabajadores independientes que no están obligados a cotizar pues no perciben rentas gravadas con el artículo 42 Nº2 de la Ley de Renta, o bien no ejercen actividades remuneradas.

En la normativa del Sistema de Pensiones se encuentran presentes otros mecanismos que afectan directamente la cotización de la población, como la cotización obligatoria, los incentivos a la cotización voluntaria, la opción de retiro anticipado y renta vitalicia, la definición de la base imponible, y los componentes de protección social como el Pilar Solidario, entre otros. Por otra parte, es importante considerar además la coercitividad de esta normativa y del efecto que esto podría tener en términos de comportamiento.

Para estudiar el comportamiento de los cotizantes en el sistema de pensiones, es necesario revisar la normativa presente en el Sistema de Previsión Social (así como su nivel de coercitividad), diferenciando por público objetivo y disposiciones legales, que pudiesen tener efecto en los incentivos de comportamiento frente al Sistema Previsional.

### B) ESTRUCTURA DEL MERCADO LABORAL

Como se ha mencionado anteriormente, la estructura y composición del mercado del trabajo son determinantes primordiales en el funcionamiento del Sistema Previsional. Existe por un lado, la definición de **Población Económicamente Activa** (PEA) o **Fuerza de Trabajo,** la cual clasifica a las personas que se encuentran en edad de trabajar (sobre 15 años de edad) y que están ocupados o desocupados:

- **Ocupados**: se refiere a todas las personas en edad de trabajar que trabajan recibiendo un pago en dinero o especie, o un beneficio o cuenta propia.
- **Desocupados**: se refiere a todas las personas en edad de trabajar que no han tenido empleo pero que han buscado y además se encuentran disponibles para trabajar.
    - Dentro de los desocupados, se define como **cesante** a aquellas personas que anteriormente tuvo un empleo que duró por lo menos 1 mes. Se define como quienes **buscan trabajo por primera vez** a aquellos que no hayan tenido un empleo que durara por lo menos 1 mes.

Durante el mes de agosto de 2011, la Fuerza de Trabajo fue de 8.066.930 personas en todo el país[7].

La estructura del mercado del trabajo tiene como característica estar diferenciada entre trabajo dependiente y trabajo independiente, dicha clasificación laboral puede definirse de la siguiente manera**:**

- **Trabajador Dependiente:** trabajador que presta servicios personales bajo vínculo de subordinación/dependencia a un empleador, y en virtud de un contrato de trabajo de plazo fijo o indefinido. El **contrato de trabajo** tiene como efectos laborales el respaldo de acuerdos, remuneración, jornada de trabajo, horas extraordinarias, descanso semanal, vacaciones legales, fuero laboral y término de contrato. Además, tiene **efectos previsionales, tales** como atención médica, seguro de accidentes del trabajo, seguro de cesantía, pensiones de vejez, de invalidez, de sobrevivencia, entre otros. En términos de fomralidad –laboral y previsional- es importante destacar la figura del dependiente sin contrato escrito de trabajo. Si bien aún a falta de escrituración, persisten los derechos laborales, la informalidad en que se encuentran estas personas muchas veces se traduce también en una informalidad previsional (no cotizaciones).
- **Trabajador Independiente:** trabajador que no depende de empleador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia, en virtud de una boleta de honorarios. Para efectos previsionales, el empleador es considerado como trabajador independiente. Existen 2 tipos de trabajadores independientes:
    a. **Formalizados:** emiten boletas de honorarios o realizan declaraciones anuales de renta ante el Servicio de Impuestos Internos.
    b. **Informales:** no emiten boleta de honorarios, dentro de los que se destacan agricultores, feriantes, transportistas, taxistas, comerciantes, entre otros.

El mercado del trabajo en Chile y América Latina se encuentra marcado por su condición de informalidad. Según la OIT (2002), el 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. 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.

Dentro de la estructura del mercado del trabajo, existen otras variables que determinan la trayectoria laboral de las personas. Pueden existir distinciones en el **grado de estabilidad del empleo**, el **ingreso y salida del mercado laboral**, el **tipo y tamaño de empresa en la que se trabaja**, y la **trayectoria laboral** y **expectativas laborales** del cotizante.

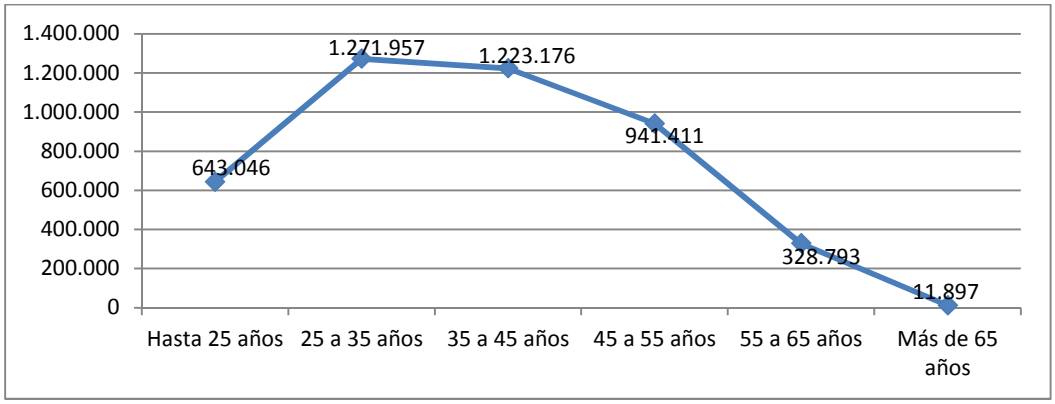
En este sentido, se vuelve de suma relevancia para este estudio la consideración de la estructura laboral chilena y la participación en el mercado del trabajo, como ejes de análisis que puedan determinar la cotización y sus diferentes formas en el comportamiento de los chilenos.

## C) CARACTERÍSTICAS SOCIO DEMOGRÁFICAS: EDAD Y SEXO

Los datos que muestran tanto el gráfico (1) y la tabla (1) a continuación, revelan que **existen diferencias en el número de cotizantes en el sistema de pensiones según el grupo etario y el sexo de las personas**. Ello se puede deber a muchos factores, entre ellos los diferentes fenómenos de inserción laboral y ciclo de vida que viven hombres y mujeres de diferentes edades.

[7] Información obtenida en página web de Instituto Nacional de Estadísticas (www.ine.cl) Las citas a páginas web tienen que incluir la fecha de consulta.

**Gráfico (1) Nº de cotizantes según tramo de edad, diciembre 2010**




Fuente: elaboración propia a partir de datos del IPS

| Tabla (1) Nº de Cotizantes diferenciados por sexo, diciembre de 2010 | | |
|---|---|---|
| **Hombres** | **Mujeres** | **Total de Cotizantes** |
| **2.677.033** | 1.743.275 | 4.420.308 |

Fuente: elaboración propia con datos IPS

Dado lo anterior se muestra que hay más cotizantes en el grupo de edad de entre 25 y 45 años, que existen menos mujeres cotizando que hombres. Las determinantes estructurales se presentan como factores tan importantes como el nivel de ingreso, los cuales interactúan entre sí generando comportamientos y prácticas que se traducen en formas de participación previsional específicas.

## IV. POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

El presente estudio tiene en consideración que toda Política Pública, en especial las Políticas Sociales, se definen a partir de la detección de una necesidad, un grupo específico de focalización de ésta, y los componentes y actividades encaminadas hacia la resolución del problema detectado. Dado que las políticas públicas en general, tienen como propósito la transformación y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, su biografía presente y futura, es interesante indagar el efecto (como incentivo o desincentivo) que puedan tener sobre la cotización y el ahorro previsional. En la práctica, los Programas Sociales en Chile tienen diferentes mecanismos en términos de transferencia y asignaciones desde el Estado a la población, y de focalización, dirigiendo las políticas hacia grupos específicos que necesitan las ayudas gubernamentales, pudiendo atender diversas lógicas sociales, entre ellas:

- **Lógica de Protección:** lógica que busca mejorar la calidad de vida y entregar garantías mínimas y oportunidades a la población más vulnerable del país. Destacan las áreas de intervención que se relacionan con el bienestar de las personas, como Salud, Vivienda y Pobreza.
- **Lógica de Previsión:** lógica que busca mejorar las condiciones laborales y previsionales de la población económicamente activa. Destacan las áreas de intervención de Trabajo y Previsión Social.

Existe la hipótesis que el beneficio y la participación de los usuarios en estas Políticas y Programas Sociales podría estar incidiendo por medio de incentivos y desincentivos, en el nivel, cobertura y densidad de las cotizaciones en el Sistema de Pensiones de Chile. Para comprenderlas de mejor manera y según sus diferentes lógicas y objetivos, se describen a continuación las diferentes áreas de intervención consideradas por este estudio.

## A) LÓGICA DE PROTECCIÓN

### SALUD

La salud constituye una dimensión importante del bienestar de las personas, un estado de salud favorable se asocia a una mejor calidad de vida y mayor esperanza de vida (Mideplan, 2011: 130). En Chile, existen múltiples Programas Sociales y políticas focalizadas que buscan mejorar la situación de **salud** de la población chilena, especialmente aquella que es más vulnerable. Entre ellas existe el **Fondo Nacional de Salud** (FONASA), el cual otorga cobertura de salud a las personas que cotizan el 7% de sus ingresos, así como. para aquellas que no tienen recursos propios o un trabajo remunerado. Resulta relevante poder conocer con mayor detalle este tipo de política, ya que existiría una vinculación con el tema previsional a estudiar. De hecho, existe una nueva normativa para aquellas personas que pertenecen al Grupo A de clasificación y que perciben una pensión de vejez o invalidez entregada por el IPS, la Pensión Básica Solidaria, a los cuales **no se les descuenta el 7% para salud.**

### VIVIENDA

La calidad de vida de la población depende de la posibilidad de habitar una vivienda que cumpla con estándares mínimos necesarios para el desarrollo de las personas de manera saludable y con integración social (Mideplan, 2011: 106). La política habitacional ha disminuido el déficit habitacional cuantitativo, dejando en evidencia algunos problemas como el hacinamiento y el allegamiento externo.

El hacinamiento consiste en el espacio disponible para los residentes de una vivienda, medido por el número de personas del hogar con el número de dormitorios de la vivienda. En el año 2009, 426.206 hogares vivían en situación de hacinamiento (Mideplan, 2011: 110). El allegamiento en cambio, es la estrategia utilizada por los hogares para solucionar el problema de falta de vivienda y consiste en compartir vivienda con otro hogar. En el año 2009, 243.753 hogares eran afectados por allegamiento, representando un 5,2% del total de hogares del país (Mideplan, 2011: 112).

### POBREZA

La pobreza es uno de los problemas más urgentes del país, su superación constituye una de las mayores necesidades a las cuales se enfrenta la Política Social. La pobreza es una condición social que tiene múltiples aristas y por lo tanto diferentes conceptualizaciones. En este estudio, siguiendo la utilización formal adoptada en el país, se entenderá pobreza como un estado de carencia de las condiciones materiales mínimas para acceder a un nivel de bienestar digno (Mideplan, 2011: 34). Existe además una relación entre la pobreza y distribución de los ingresos, situación que determina los niveles de movilidad social del país.

En el año 2009, un 3,7% de la población tenía ingresos mensuales inferiores a la línea de pobreza extrema ($32.067 en zona urbana; $24.710 en zona rural). En el mismo año, la encuesta CASEN demostró que el 15,1% de la población chilena tenía ingresos mensuales inferiores a la línea de pobreza ($64.134 en zonas urbanas; $43.242 en zonas rurales). La distribución del ingreso, medida con el coeficiente de Gini, se ha mantenido

establemente alta, reflejando una sociedad chilena con altos niveles de desigualdad. Un país con un alto nivel de desigualdad tiene un coeficiente de Gini superior a 0,5; en el año 2009 Chile marcó un 0,53[8].

## B) LÓGICA DE PREVISIÓN

### TRABAJO

El trabajo es una de las actividades primordiales del ser humano. En la práctica, es la fuente principal de ingreso de los hogares chilenos, constituyendo un componente fundamental en la creación de una sociedad de oportunidades y seguridades (Mideplan, 2011). Hoy en día existen diferentes problemas dentro del mercado laboral entre ellos, los niveles de desempleo y la seguridad laboral.

El **desempleo**, se define como aquella situación en que personas con edad de trabajar, se encuentran desocupados pero buscando trabajo. Para el año 2010, la tasa de desempleo nacional alcanzó el 8,2% representando 630.000 personas. Dentro de los jóvenes que están en edad de trabajar y buscan hacerlo, un 18,6% se encuentra desempleado (Mideplan, 2011: 181). Por su parte, la tasa de empleo nacional para el año 2010 alcanzó un 53,6% representando 7,12 millones de personas. Existiendo una tendencia mayor en la población entre 25 y 59 años de edad (71,2% de empleo en este grupo), y en los hombres (66,9% de este grupo).

La situación laboral de las mujeres es diferente a la de los hombres. Para el año 2010, el 45,4% de las mujeres mayores de 15 años se encontraba económicamente activa, alrededor de 3 millones de mujeres; en contraste con los hombres cuya tasa de participación fue de 72,1% (Ibíd.: 184). Este indicador no se distribuye de manera homogénea según nivel socioeconómico, pues sólo el 25,5% de las mujeres mayores de 15 años del quintil I se encuentra económicamente activa, mientras que un 58,7% de las mujeres mayores de 15 años del quintil V lo está.

### PREVISIÓN SOCIAL

Dentro de las Políticas de Previsión a revisar en este estudio se encuentran principalmente las creadas y modificadas con la Reforma Previsional del 2008. Específicamente se abordarán en el análisis contextual y en el análisis por Programas Sociales, diferenciando entre el Pilar Solidario y el Pilar Voluntario del Sistema de Pensiones.

## C) MECANISMO DE FOCALIZACIÓN: FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las políticas y programas sociales utilizan mecanismos de focalización que definen grupos específicos a beneficiar. . Muchas instituciones gubernamentales utilizan la **Ficha de Protección Social (FPS)** como instrumento de focalización de sus programas sociales. Esta permite identificar a las familias vulnerables del país, con una concepción más dinámica de la pobreza medida únicamente por ingresos, midiendo tanto los recursos económicos como las necesidades de las familias, y los riesgos que éstas enfrentan. La FPS obedece a la idea de que los beneficios sociales del Estado sean capaces de recoger los cambios experimentados por la

[8] Información obtenida del Informe de Política Social 2011, del Ministerio de Planificiación (Mideplan).

pobreza, identificando las distintas dimensiones de ésta, reconocer quiénes viven situaciones de vulnerabilidad, y obtener información para aplicar los programas de protección social[9].

"Actualmente hay 10 servicios y 7 Ministerios que utilizan la FPS para la elegibilidad de beneficiarios de 60 programas sociales" (Irarrázaval et al, 2011: 74). Las instituciones que usan esta ficha asignan puntajes de corte para seleccionar los beneficiarios de los programas sociales. En su mayoría, los programas complementan el uso del puntaje FPS con otros criterios de selección y requisitos de acceso, un ejemplo de ello es el Sistema Previsional reformado, que ha desarrollado un instrumento técnico de focalización especializado que permite ordenar a la población de adultos mayores en situación de pobreza (Ibíd.). Este método muchas veces incentiva comportamientos en los encuestados "para obtener el puntaje requerido para calificar o mantener los beneficios, en especial en quienes se encuentran en el límite de los puntos de corte de los programas sociales" (Ibíd.). Un puntaje muy utilizado como punto de corte es 11.734 el cual corresponde al límite correspondiente al 40% más vulnerable de la población.

Es un tema a indagar la relación que existente entre la Ficha de Protección Social en tanto mecanismo de focalización para Programas y Políticas Sociales, y el Sistema Previsional con los beneficios que éste mismo otorga desde el Pilar Solidario, y el nivel de cotizantes de éste.

Considerando que existe cierta convergencia entre la población objetivo del Sistema de Pensiones Solidarias, las políticas y los Programas Sociales, se hace necesario indagar en el comportamiento de este grupo y la relación que puede existir entre ambos.

*Los individuos toman decisiones racionales buscando maximizar su utilidad, satisfaciendo sus necesidades en condiciones de escasez de manera egoísta y seguida por su interés personal. Para poder decidir autónomamente, los individuos actúan sobre la base de información completa y relevante.*

## V. RACIONALIDAD DE LOS ACTORES

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, o quienes responden la Ficha de Protección Social, son personas que pueden definirse como actores racionales que toman decisiones respecto de su vida presente y futura.

En este contexto, para estudiar el comportamiento previsional de las personas, se deben considerar diversas variables, tanto económicas como sociales, con el fin de comprender cuáles son sus determinantes. En este sentido, a continuación se abordará la racionalidad de los actores desde las siguientes perspectivas teóricas: microeconomía y sociológica.

### A) TEORÍA MICROECONÓMICA

La teoría microeconómica aplicada a los fenómenos humanos del ciclo de vida, el ahorro y la previsión para la vejez, cuentan con diversas variables que pueden ser leídas como incentivos y/o desincentivos para tomar decisiones económicamente racionales.

[9] Información obtenida de página web de Ficha de Protección Social (www.fichaproteccionsocial.gob.cl)

De manera más general, es importante decir que los agentes al momento de tomar decisiones, se enfrentan a disyuntivas entre múltiples opciones de elección y responden a incentivos donde los beneficios son mayores a los costos de su elección.

Sin embargo, como postula von Hayek (1945), el conocimiento no se encuentra concentrado o integrado, sino que está disperso, incompleto y contradictorio en los diferentes individuos. Lo anterior se resuelve mediante un sistema de precios que comunican la **información**, coordinando así las acciones separadas de los diversos actores.

Los individuos al enfrentar disyuntivas entre múltiples opciones de elección, responden a incentivos donde los beneficios son mayores a los costos de su elección. Existen problemas de información en las personas: el conocimiento no se encuentra integrado, sino que disperso, incompleto y es muchas veces contradictorio. Los comportamientos previsionales de los individuos estarían determinados, entre otras cosas, por la información que tienen los usuarios del Sistema.

Por otro lado, la **Teoría del Ciclo de Vida**, afirma que los individuos buscan tener un nivel de ingresos estable a lo largo de su vida, ahorrando durante los años de trabajo y gastando sus ingresos durante sus años de jubilación. En este mismo contexto, es probable que los individuos busquen tener un consumo estable a lo largo de su existencia, para lo cual ahorren y des-ahorren durante su ciclo de vida. En la economía, existiría un individuo representativo que busca maximizar su función de utilidad considerando los recursos con los que cuenta lo largo de su vida (Repetto, 2001: 7). Sin embargo, en la actualidad existe una tensión entre la capacidad de las personas de asegurar su solvencia presente y poder destinar parte de sus ingresos al ahorro futuro. Lo anterior tiene efectos en poder asegurar una toma de decisiones coherente y lo más racional posible. Como se verá, para ciertos grupos de ingresos (bajos y medios), el problema no radica necesariamente en la falta de voluntad para implementar planes de ahorro, sino que se encuentra condicionado a ser una "segunda prioridad", dados los niveles de ingreso presente.

El comportamiento previsional de los individuos estaría según lo propuesto por este enfoque, determinado por la información que tienen los usuarios del sistema. En este sentido cobraría relevancia las acciones de educación previsional que pudieran explorarse, con el fin de disminuir asimetrías de información.

Los estudios que se enfocan en el comportamiento previsional de los individuos señalan que existen diferentes variables que explican la cotización o no cotización de éstos. Entre las variables e incentivos más relevantes se cuentan[10]:

i. **Incentivos económicos para cotizar:**
   - Solvencia económica actual.
   - Cotización percibida como una inversión.

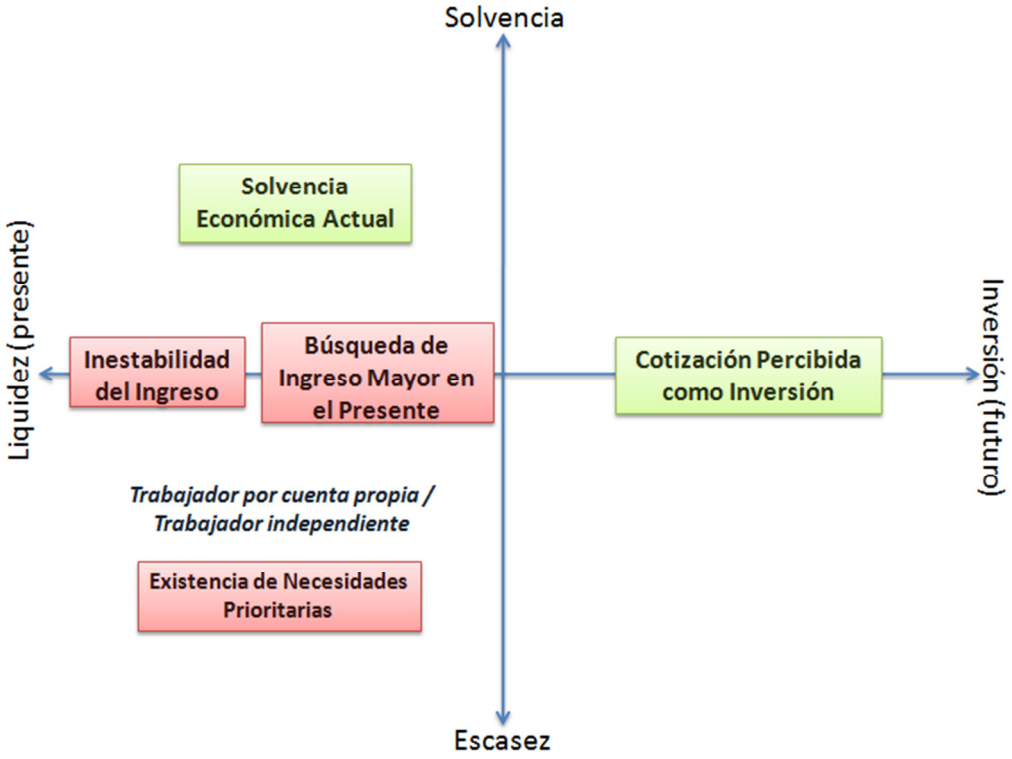
ii. **Incentivos económicos para no cotizar:**
   - Existencia de necesidades prioritarias.
   - Inestabilidad del ingreso.

iii. **Modelos de comportamiento individual y grupal**
   - Previsión como "protección" contra riesgos de la vejez
   - Previsión como ahorro previsional mediante cotizaciones
   - Previsión como patrimonio o inversión en bienes y capital

El diagrama siguiente muestra la conjugación de diversos escenarios laborales y solvencia económica, con el fin de explicar en cierta medida las decisiones respecto a cotizar o no.

[10] Estudio Cualitativo y Propuesta de Políticas para Extensión de la Protección Social en Trabajadores Independientes, Consultora ARSChile Ltda, Agosto 2009

**Diagrama (3) Motivos Económicos para Cotizar y No Cotizar**




Fuente: Estudio Cualitativo y Propuesta de Políticas para Extensión de la Protección Social en Trabajadores Independientes, Consultora ARSChile Ltda., 2009

Por otro lado, la economía del comportamiento es una rama de la economía que se propone formular modelos del comportamiento humano agregando elementos de la psicología, la sociología, la antropología, entre otras disciplinas. Estudia la validez de los supuestos del modelo económico visto más arriba, proponiendo modelos donde las decisiones son realistas y tomadas por personas normales (Repetto, 2001). Esta teoría problematiza entre otras cosas el comportamiento inter-temporal de las personas frente al ahorro, preguntándose ¿Cómo toma la gente sus decisiones de ahorro? ¿Cuál es el papel de la inconsistencia inter temporal? ¿Cómo percibe la gente el riesgo financiero? (Brandts, 2007).

## B) TEORÍA SOCIOLÓGICA

La visión microeconómica es complementada desde la perspectiva de la economía del comportamiento mostrando que la racionalidad de los actores es mucho más compleja que lo que el individualismo metodológico propone. La teoría sociológica por su parte, discute también las visiones de la economía tradicional incorporando los conceptos de red social y capital social. Se reconoce que el problema de la teoría económica tradicional se encuentra en el individualismo metodológico que ésta propone más que en el supuesto de elecciones racionales. Se busca de esta manera incorporar a la teoría de la elección racional de los actores el **enfoque de vínculos sociales**, aumentando el potencial explicativo de ambas disciplinas.

El **Capital Social** refiere a las propiedades de una organización social cuya función es facilitar la acción y generar recursos e información -tales como las redes, la confianza y las normas compartidas- que facilitan la cooperación y coordinación para el beneficio mutuo de sus integrantes. Es un reflejo de las relaciones sociales de pertenencia, el orden social y las normas. Según Putnam (1995) la vida se hace mucho más fácil para las

personas cuando existe un alto nivel de capital social, porque están insertos en redes donde priman las relaciones recíprocas de solidaridad y confianza con normas compartidas que facilitan la cooperación.

Granovetter (1985) propone que la acción, específicamente la acción económica, está **inmersa en redes sociales**, en un entramado de vínculos e interacciones entre personas. La acción entonces no está orientada solamente hacia la maximización de la utilidad individual sino también a fines sociales de la red donde se inserta, como la amistad, la familia, la confianza, y la educación. El capital social compone la naturaleza de esta red donde se inserta la acción, entregando información y contactos que sirven para la realización del interés individual y colectivo.

La **confianza** se construye en la interacción social y en las expectativas generadas entre los individuos y con las instituciones sociales. La **confiabilidad es necesaria en una organización social y se articula en torno a la institucionalidad, las pautas morales y culturales**. Por ejemplo, el nivel de cotización puede estar influido por la confianza institucional hacia el Sistema Previsional, las AFP y el Estado en general (ARS Chile, 2009). La teoría sociológica ha relevado la importancia de la confianza en las instituciones y los efectos positivos que ésta pudiera tener en generar mejores comportamientos previsionales. Concretamente, se propone que existen en la práctica, problemas de confianza en las instituciones, que se ven agravadas por noticias que a nivel nacional pudieran estar afectando los niveles de comportamiento previsional. En este sentido, cobran relevancia las acciones de educación previsional que pudieran explorarse con el fin de disminuir asimetrías de información y aumentar la generación de confianza institucional.

En el caso de los trabajadores independientes, las redes familiares y el núcleo de contactos son primordiales al momento de pensar en ayuda económica en caso de cesantía y vejez (Ibíd.). Por otro lado, la estructura de relaciones vinculada a la información disponible sobre el Sistema Previsional indica que ésta es escasa, poco clara y con un lenguaje inentendible. Lo anterior conduce a que esta desinformación se potencie "*con las principales fuentes de información a la que acceden los independientes; por una parte, predomina el contacto con sus cercanos y familiares directos, en virtud de la confianza que se tiene en que ellos no les entregarán u ocultarán información según su conveniencia*" (Ibíd.: 4), teniendo menor acceso a información precisa y detallada.

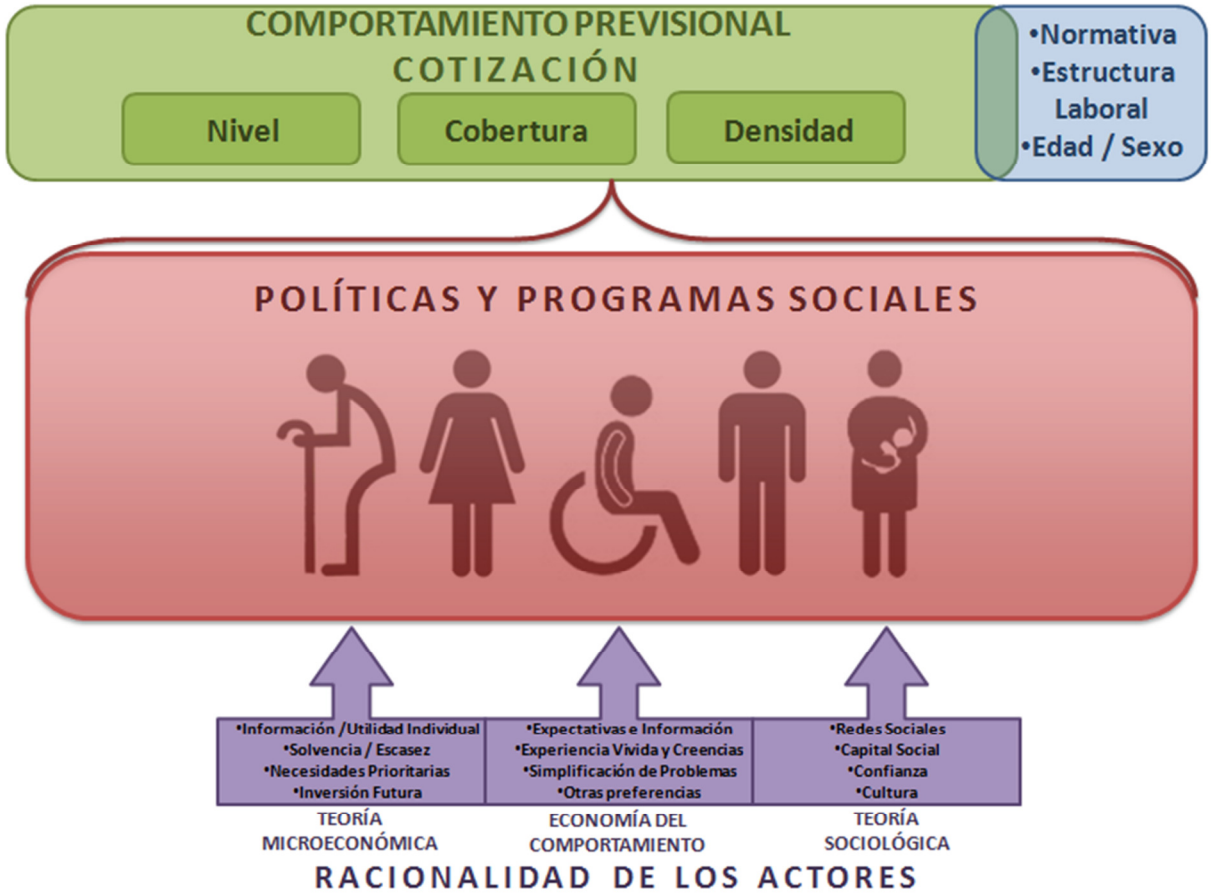
La **cultura** juega un rol importante en la configuración de la racionalidad de los actores (DiMaggio, 1994). Existen algunas estructuras sociales y marcos culturales que favorecen el cálculo y el interés individual mientras que otras estructuras y formas inducen a los agentes a comportarse de manera altruista, desinteresada y generosa. El perfil de la racionalidad de los actores depende del marco socio-cultural en que se insertan, determinando las representaciones que tienen los individuos en torno al Sistema Previsional, y por lo tanto sus formas de decidir.

De este modo, es posible entender la racionalidad de los actores como elementos que involucran dimensiones individuales y colectivas, basándose en los postulados de la teoría microeconómica, la economía del comportamiento y la teoría sociológica. Se comprenderá el comportamiento previsional como un fenómeno con múltiples aristas al momento de ver su convergencia con las políticas y programas sociales.

## MAPA CONCEPTUAL

Considerando las teorías anteriormente descritas a continuación se explican las variables relevantes que serán consideradas en el estudio a través de un mapa conceptual. Teniendo como base la racionalidad de las personas usuarias de las políticas y programas sociales del gobierno, se verá de qué manera éstos inciden en su comportamiento previsional en cuanto a su nivel, cobertura y densidad de la cotización[11].

**Diagrama (4) Esquema Conceptual del estudio**




Fuente: Elaboración propia

[11] Este marco conceptual debe entenderse complementario con el método de análisis de programas sociales que se presenta en la sección siguiente.

# COMPONENTES METODOLÓGICOS

## I. TÉCNICAS DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Este estudio combina técnicas cualitativas y cuantitativas, con el fin de realizar un diagnóstico de las Políticas y Programas Sociales y la interacción de éstos con los niveles, cobertura y densidad de las cotizaciones de sus usuarios potenciales.

En este marco, se contempló una etapa de revisión de información secundaria, que tiene por objetivo contextualizar la estructura del mercado laboral en Chile, el Sistema de Pensiones existente y cada Política Social analizada, a fin de proveer de toda la información necesaria para el desarrollo de los objetivos del estudio. En este sentido, se han revisado exhaustivamente bases de datos, documentos de interés, normativa vigente, entre otros.

En una segunda etapa, el análisis de documentos fue complementado como un levantamiento de información desde los actores clave identificados en el proceso específicamente con los implementadores en terreno de los Programas Sociales de Protección.

A continuación se explicitan las fuentes de información secundarias a utilizar, así como los actores identificados como actores clave en el proceso de levantamiento de información:

### A) REVISIÓN DE INFORMACIÓN SECUNDARIA

Este estudio revisó una gran variedad de información secundaria. Por un lado, el análisis d de datos cuantitativos se hizo con el objetivo de enmarcar y caracterizar tanto la situación laboral en el país, los Programas Sociales, como los potenciales beneficiarios de éstos, e indicadores del Sistema de Previsión Social y del mercado laboral chileno.

Entre las fuentes secundarias y resultados descriptivos que se revisaron se encuentran[12]:

- 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
- Panel de Control Reforma Previsional
- Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN, 2009)

[12] Es importante mencionar que se revisarán los Informes Públicos disponibles al momento de la revisión de documentos. Por otra parte, se solicitarán a los organismos pertinentes las bases de datos original, sin embargo, el análisis de éstas está condicionado a la disponibilidad de ellas al momento del estudio.

## B) ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD A ACTORES CLAVE

Por otra parte, se realizaron 6 entrevistas en profundidad a actores clave en el proceso de ejecución de Programas Sociales –específicamente respecto de los mecanismos y criterios de selección de sus beneficiarios. Entre ellos se contó con actores relevantes:

- **Sectoriales:** Encargados del diseño, ejecución y evaluación de Programas Sociales incluidos en el estudio.
- **Municipios:** Encargados de Divisiones Sociales, Asistentes Sociales de terreno, entre otros.
- **Ejecutores** de programas incluidos en el estudio, con énfasis en programas de ejecución municipal y sectorial.

## C) CASOS DE ESTUDIO

Como parte de la metodología de trabajo, se han seleccionado en conjunto con la contraparte, programas y políticas sociales que pudieren incidir –positiva o negativamente- en el nivel, cobertura y densidad de las cotizaciones previsionales.

Si bien éstos han sido anticipados en la sección anterior, en la tabla (2) se muestran los Programas y las Políticas Sociales que serán estudiados en profundidad en la investigación como casos de estudio:

**Tabla (2) Programas y Políticas Sociales**

| Área de Política Social | Política / Programa | | |
|---|---|---|---|
| **Salud** | FONASA | 1. Clasificación por tramos de FONASA | |
| **Vivienda** | Subsidio a la Vivienda | 2. Fondo Solidario de Vivienda I y II | |
| | | 3. Subsidio Habitacional D40 | |
| **Pobreza** | 4. Chile Solidario, con enfoque en la entrada preferencias a otros Programas Sociales y transferencias monetarias. | | |
| | 5. Asignación Familiar | | |
| | 6. Subsidio Único Familiar | | |
| | 7. Ingreso Ético Familiar | | |
| | Bonos | 8. Bono Marzo | |
| | | 9. Bono Invierno | |
| | | 10. Bono Bodas de Oro | |
| **Trabajo** | 11. Subsidio al empleo joven (Reforma Previsional 2008) | | |
| | 12. Indemnización por término de contrato al trabajador en casa particular | | |
| | 13. Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) | | |
| | 14. Postnatal | | |
| | 15. Seguro de Cesantía | | |
| **Previsión** | Pilar Solidario | Pensión Básica Solidaria | 16. PBSV |
| | | | 17. PBSI |
| | | Aporte Previsional Solidario | 18. APSV |
| | | | 19. APSI |
| | | 20. Bono por Hijo Nacido Vivo | |
| | Pilar Voluntario | 21. APV | |
| | | 22. APVC | |
| **Instrumento de Focalización** | 23. Ficha de Protección Social (FPS) | | |

Para cada uno de los Programas, se realizará una taxonomía descriptiva y un análisis explicativo que contempla al menos, la identificación de:

- Servicio: refiere al Servicio/Ministerio del que depende el Programa
- Nombre del programa
- Año de inicio: Refiere al primer año de implementación del Programa
- Año de término: Refiere al último año presupuestado de funcionamiento del Programa, especialmente relevante para Programas como el Bono Bodas de Oro y Chile Solidario.
- Objetivo general del Programa
- Objetivo/s específico/s del Programa
- Componentes del Programa
- Beneficios asociados: Refiere al tipo de beneficios que el Programa contempla, como por ejemplo, capacitación, tipos de prestaciones, transferencias directas de dinero.
- Mecanismos de selección, priorización y postulación, instrumentos de caracterización utilizados para estos fines, y puntaje máximo exigible (FPS)
- Requisitos de postulación del Programa
- Población objetivo del Programa
- Presupuesto Año 2011 (en miles de $)
- Cantidad de beneficiarios último año de ejecución del Programa
- Tiempo de intervención estimado del Programa para cada beneficiario.

En la tabla siguiente, se especifica la información con la que se realizará una comparación inicial de los Programas seleccionados para el presente estudio.

| TAXONOMÍA PROGRAMAS SOCIALES | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nº | Servicio: Refiere al Servicio/Ministerio del que depende el Programa | Nombre del programa | Año de inicio: Refiere al primer año de implementación del Programa | Año de término: Refiere al último año presupuestado de funcionamiento del Programa | Objetivo general del Programa | Objetivo/s específico/s del Programa | Componentes del Programa | Beneficios asociados: Refiere al tipo de beneficios que el Programa contempla. | Mecanismos de selección, priorización y postulación | Instrumentos de caracterización utilizados para estos fines, y puntaje máximo exigible (FPS) | Población objetivo del Programa | Presupuesto Año 2011 (en miles de $) | Presupuesto entregable: (sin contemplar costos administrativos) | Cantidad de beneficiarios último año de ejecución del Programa | Tiempo de intervención estimado del Programa para cada beneficiario. |
| 1 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4 | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5 | | | | | | | | | | | | | | | |

La taxonomía descriptiva de cada Programa Social analizado se encuentra incluida en los anexos de este informe. Por otra parte el análisis de cada Programa Social se incluye en el cuerpo de este informe, en la sección “Análisis de Programas Sociales”.

## D) MÉTODO DE ANÁLISIS

La forma de analizar la información contenida en este informe en función de responder a los objetivos generales y específicos ha sido diferente en cada etapa del estudio. En una primera etapa se realizó un análisis contextual tanto del mercado del trabajo como del Sistema Previsional de corte descriptivo atendiendo a las variables de investigación y los objetivos del estudio. Una segunda etapa de análisis consistió en la revisión exhaustiva de la Política Social, tanto a nivel descriptivo como explicativo atendiendo a la problemática que motivó este estudio. En una tercera etapa de análisis, se recogieron los supuestos que habían sido incorporados tanto en el planteamiento inicial del estudio como en las etapas de análisis para así elaborar propuestas y líneas de acción y trabajo.

El análisis de los Programas Sociales buscó la integración de las variables del estudio de manera reflexiva y comprensiva, a fin de dar cuenta de los mecanismos presentes en ellos que puedan estar influyendo en la participación en el Sistema Previsional.

El siguiente diagrama resume de manera sencilla el marco de análisis desarrollado para cada uno de las Políticas Sociales que componen el estudio. El objetivo de éste es presentar cuáles son los parámetros y preguntas bajo los cuales se realizará el análisis de cada una de las políticas sociales previamente seleccionadas.

Es importante destacar que las decisiones que toman las personas tienen una base intertemporal, conforme a la situación presente, su trayectoria pasada, y sus proyecciones futuras. Las decisiones en primer lugar son tomadas por individuos que no obstante puedan tener una idea y proyección de su situación futura, ésta se encuentra marcada por incertidumbre y complejidad respecto del mercado del trabajo, su inserción o no inserción en él, y como resultado, su forma de participación en el Sistema de Previsión Social.

El modelo contempla dos niveles de análisis:

1. **Las características de las políticas del que pudieran ser beneficiarios**: los requisitos, la definición de la población objetivo que éste realiza, el instrumento de focalización utilizado y los beneficios que entrega
2. **El nivel de influencia que las características de la política tienen sobre las decisiones racionales de los beneficiarios**: cómo los distintos grupos beneficiarios puedan ver modificado su comportamiento, tanto frente al mercado laboral como al Sistema Previsional. Este análisis considera el impacto teórico de cada uno de los programas y políticas sociales analizados, en relación a una situación en la que estos programas no existen, de manera ilustrativa sin presuponer la existencia de una relación directa y causal sobre el comportamiento de las personas.

Finalmente, el análisis contempla el levantamiento de un **marco contextual**, en términos de poner en perspectiva los posibles efectos de la política social sobre el comportamiento previsional de los grupos, identificando por un lado, la cobertura (para dar una idea de la magnitud de beneficiarios) y su presupuesto y por otro, el comportamiento previsional de su población objetivo.

A continuación, se exponen los principales nudos críticos que serán observados y analizados en cada una de las Políticas Sociales analizadas:

## NIVELES DE ANÁLISIS:

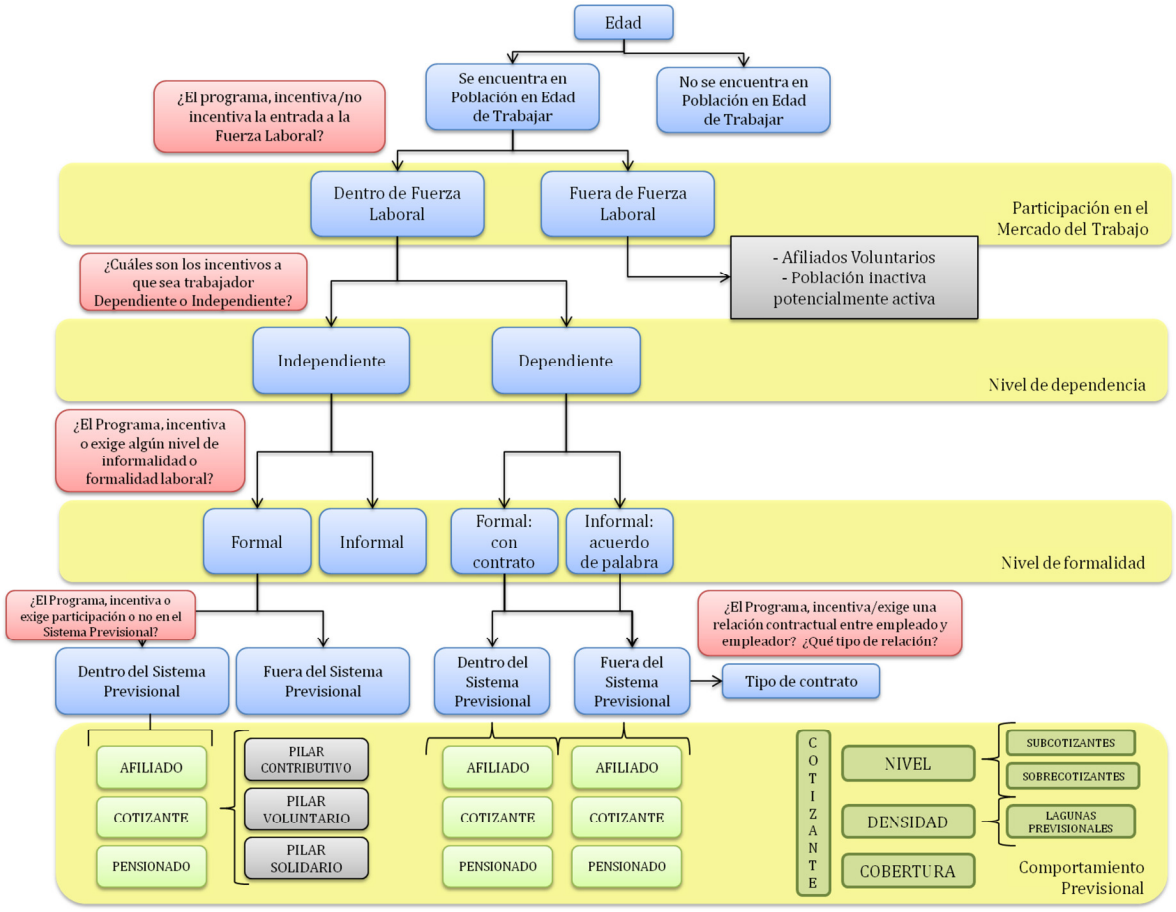
### Primer nivel de análisis

1. Requisitos del programa: requisitos de entrada y salida del programa
2. Definición de la población objetivo del programa.
3. Instrumento de focalización utilizado por el programa:
   - Focalización por criterios estructurales (edad, sexo)
   - Focalización por criterios contingentes (sensibles a cambios en el comportamiento)
4. Beneficios del programa:
   - Tipo de beneficio,
   - Temporalidad de los beneficios,
   - Periodicidad de los beneficios.

### Segundo nivel de análisis

1. Identificación de población y/o grupos específicos en los que el programa tiene incentivos fuertes o débiles respecto de la modificación del comportamiento.
   a) Respecto a las decisiones laborales
   b) Respecto a las decisiones previsionales

**Diagrama (5) Método de análisis**



SIMBOLOGÍA:

- Las flechas indican las decisiones que los individuos pueden tomar en relación al mercado de trabajo y su previsión.
- En rojo, las preguntas que el análisis utilizará con el objetivo de identificar el árbol de decisiones que un programa o política pudiera estar incentivando en sus beneficiarios.
- En azul, se detallan los posibles estados correspondientes al Mercado laboral.
- En verde claro, los posibles estados correspondiente al Sistema de Pensiones.
- En verde oscuro, las variables a analizar para cada individuo cotizante en el Sistema de Pensiones. Éstas son el nivel de sus cotizaciones, la densidad y la cobertura del sistema.
- En gris, los tres pilares del Sistema de pensiones en los que un individuo puede estar/caer, dadas las decisiones tomadas en las etapas precedentes y sus características propias.
- En amarillo, los niveles de análisis identificados: participación en el mercado del trabajo, nivel de dependencia laboral, nivel de formalidad laboral y comportamiento previsional.

**Nota Metodológica**

El presente análisis ha considerado un análisis a nivel teórico, respecto del diseño y la normativa de los Programas. Por esta razón, el resultado es un conjunto de hipótesis que identifican los posibles efectos en el comportamiento de los beneficiarios respecto de:

a) El Mercado del Trabajo

b) El Sistema Previsional

En este contexto, es importante recalcar que el análisis realizado se trata de un levantamiento de relaciones y direccionalidades a nivel teórico, considerando la racionalidad de los usuarios.

Asimismo, se han identificado ciertos Programas relevantes en términos de su magnitud, cobertura, o bien, la relevancia de los efectos que estarían produciendo en términos de la afiliación, cobertura, nivel y densidad de cotización. Por otra parte, se han identificado Programas que estarían presentando incentivos negativos, o bien, no presentarían incentivos positivos frente al comportamiento previsional de ciertos grupos específicos.

# CAPÍTULO III

# ANÁLISIS CONTEXTUAL

En este capítulo expone el marco analítico que servirá de contexto para el posterior análisis de los Programas Sociales. Se presenta un diagnóstico del mercado laboral en Chile, y del Sistema de Pensiones, distinguiendo entre los Pilares Solidario, Contributivo y Voluntario. Este capítulo pone énfasis en el análisis del grado de cobertura actual del Sistema de Pensiones Solidarias, particularmente, respecto de la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, y el monto entregado por el APS a sus beneficiarios.

# I. ESTRUCTURA DEL MERCADO LABORAL

## ECONOMÍA FORMAL E INFORMAL

La estructura y composición del mercado del trabajo son determinantes primordiales en el funcionamiento del Sistema Previsional. De modo más general la literatura plantea que **la seguridad social deriva directamente de la condición laboral de las personas** (OIT, 2005; OIT, 2008; Tokman, 2007). **El tipo de participación en este mercado: nivel de remuneración, nivel de dependencia, tipo de contrato y temporalidad del trabajo entre otras cosas, influirían en la cobertura, nivel y densidad de las cotizaciones**. En este sentido se vuelve relevante la situación de informalidad de muchas actividades laborales remuneradas, pues su existencia implica desprotección laboral y social.

Como se mencionó anteriormente, el 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). Entre ellos se encuentran microempresarios y asalariados en aquellas empresas, trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, trabajadores domésticos y a domicilio.

Los trabajadores informales presentarían una situación de desprotección debido a su **inestabilidad laboral** e **inseguridad de ingresos**. Además de otorgar prioridad a necesidades más inmediatas y tener menor capacidad contributiva (OIT, 2005). A diferencia de ellos, los **trabajadores formales** poseen ingresos estables permitiéndoles contribuir regularmente para su jubilación (Ibíd.). Sin embargo, la vulnerabilidad no se limita puramente al sector informal, sino que abarca también a "*todos los que trabajan en unidades productivas reconocidas dentro de los marcos legales y de regulación existentes pero para los que las leyes no se aplican plenamente, sea por insuficiente fiscalización o porque la legislación es inadecuada o impone costos excesivos que conspiran contra su cumplimiento*" (Tokman, 2007: 22). A su vez, Tokman postula que **la inserción laboral y el reconocimiento legal de la relación laboral** prevaleciente constituyen requisitos imprescindibles para acceder a la protección social (Ibíd., 31). En coherencia con ello, cabe la pregunta acerca de cómo vincular informalidad con la protección social que implica la participación en el sistema previsional.

## ENFOQUE LABORAL

En este estudio, se hará una aproximación a la situación laboral y protección social de la población en base a un **enfoque laboral.** Esta aproximación se basa en **categorías laborales** identificadas en censos y encuestas nacionales representativas. Se asume que ciertas categorías de personas son más propensas a sub declarar sus ingresos en registros fiscales, entre ellos los trabajadores por cuenta propia, los desempleados, y los inactivos. Se piensa que aquellas personas que no trabajan y que no buscan trabajo, son más propensas a involucrarse en actividades informales para obtener ingresos (Portes y Halles, 2005: 413).

Esta investigación se aproximará al estudio del mercado del trabajo por medio de este enfoque, utilizando principalmente la Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas y la Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN. Si bien, ambas fuentes de información son representativas, éstas no son comparables entre sí, por lo que un complemento de ambos instrumentos sirve para comprender mejor la realidad laboral del país. Se considerarán como variables de análisis:

i. Población Económicamente Activa (PEA);
ii. Ocupados y desocupados;
iii. Dependientes e independientes;
iv. Inactivos.

Por último, es relevante destacar que **la informalidad laboral no está directamente relacionada con pobreza** y que los trabajadores informales, si bien tienden a estar más desprotegidos, muchas veces, acceden a ingresos más elevados que los trabajadores dependientes de baja calificación.

**En este sentido, el problema fundamental, mirado desde el punto de vista de la previsión social, es cómo incentivar la imposición de aquellos que teniendo ingreso (a través del mercado formal o informal de trabajo) deciden maximizar su ingreso presente y marginarse de los canales institucionales de previsión y ahorro para la vejez**. Son ellos un grupo objetivo fundamental del estudio, especialmente cuando a esta inserción precaria en el mercado de trabajo se le suma la vulnerabilidad a la pobreza de sus hogares. Es en este contexto que adquiere relevancia la pregunta por el impacto que tiene sobre estos trabajadores y sus familias los programas sociales como agentes incentivadores o des-incentivadores de su decisión de insertarse en los mecanismos institucionales de previsión social.

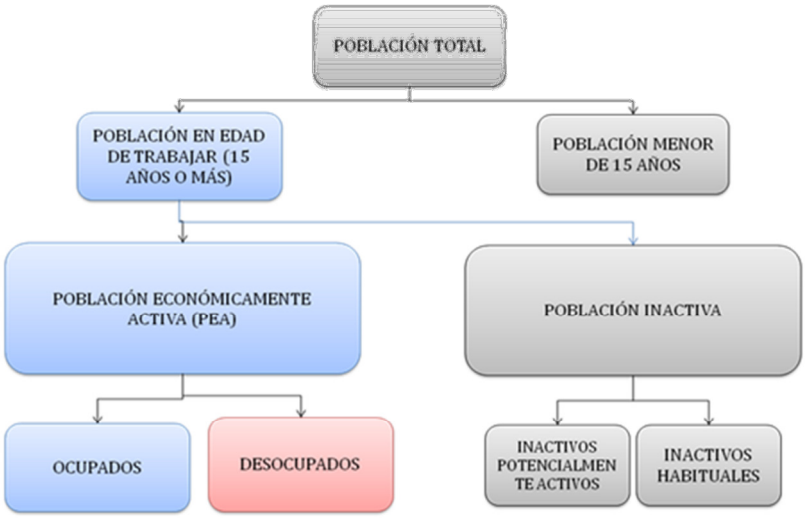
## MERCADO LABORAL EN CHILE

Con el objetivo de aclarar los términos y conceptos que se utilizarán en el presente análisis, en los siguientes diagramas se han especificado las relaciones entre las distintas categorías ocupacionales relativas al mercado del trabajo.

En específico, se muestra una primera distinción relativa a la **población en edad de trabajar o fuerza de trabajo**, que corresponde a población mayor de 15 años. Dentro de este universo, se distingue la **población activa de la inactiva**. A continuación, se distingue dentro de la población activa, aquellas personas **ocupadas de las desocupadas**. A su vez, dentro de las ocupadas, podemos diferenciar a un grupo de **población dependiente (con acuerdo de palabra o bien contrato escrito) de un grupo independiente, (que a su vez, puede ser formal o informal).** Para cada uno de los grupos, los análisis distinguen según sexo, rama de actividad económica[13].

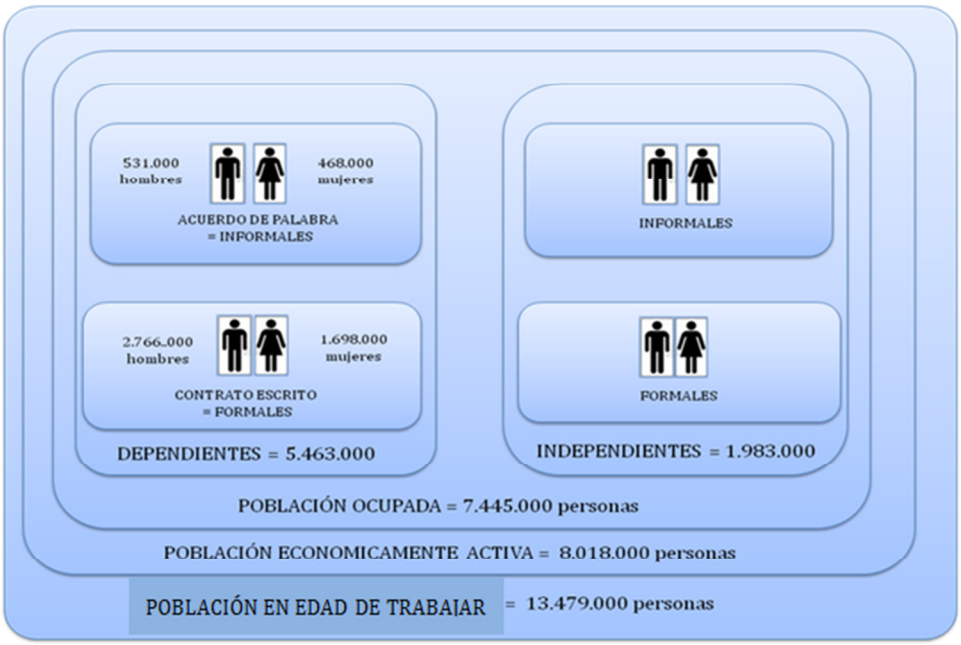
[13] Ramas de actividad económica:

**Diagrama (1) Relaciones conceptuales relativas al mercado laboral**




Fuente: Elaboración Propia en base a Manual conceptual y metodológico INE

**Diagrama (2) Relaciones conceptuales relativas al mercado laboral**



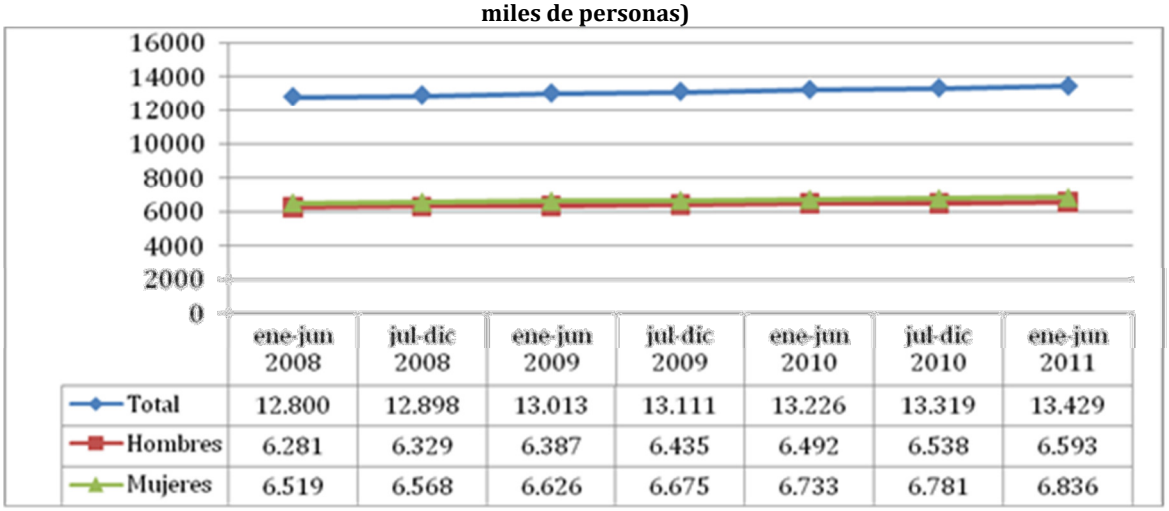

Fuente: Elaboración Propia en base a Manual conceptual y metodológico INE; con estadísticas de Encuesta Nacional de empleo, correspondientes al promedio del primer semestre de 2011 (valores aproximados).

## A) POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

La definición de **Población Económicamente Activa** (PEA) o **Fuerza de Trabajo,** considera a las personas que se encuentran en edad de trabajar (sobre 15 años de edad) y que están ocupados o desocupados. El mercado del trabajo en Chile se caracteriza en general por tener una gran proporción de su población económicamente en edad de trabajar, es decir de 15 años o más, la cual se distribuye homogéneamente entre hombres y mujeres, siendo estas últimas levemente superior. Este grupo se vuelve relevante a la hora de compararlo con la participación en el sistema previsional, pues muestra que hay una gran cantidad de personas que son **potenciales cotizantes** y usuarias del sistema de pensiones.

Como señala el gráfico (1) la población en edad de trabajar del país ha aumentado de manera sostenida, siendo las mujeres superiores numéricamente a los hombres, representando un 51% aproximadamente del total de la población mayor de 15 años.

**Gráfico (1) Población en Edad de Trabajar (15 años o más) entre enero y junio de 2011 (promedio semestral en miles de personas)**




| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 12.800 | 12.898 | 13.013 | 13.111 | 13.226 | 13.319 | 13.429 |
| Hombres | 6.281 | 6.329 | 6.387 | 6.435 | 6.492 | 6.538 | 6.593 |
| Mujeres | 6.519 | 6.568 | 6.626 | 6.675 | 6.733 | 6.781 | 6.836 |

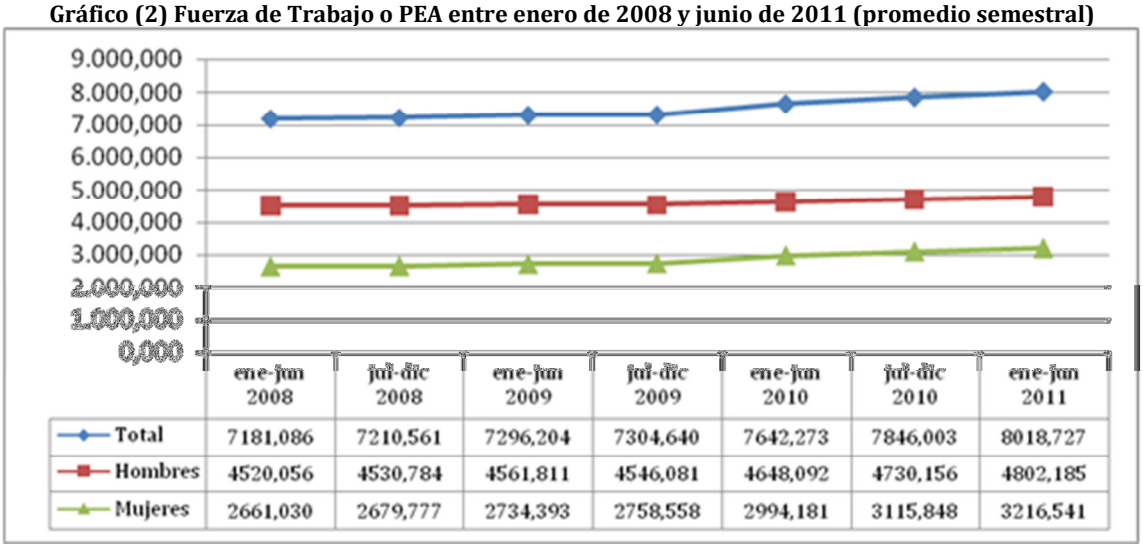
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

Por otro lado, se observa que la Población Económicamente Activa (PEA) corresponde a 8.018.727 personas, es decir, alrededor de un 59,7% de la población en edad de trabajar del país. En este caso, existen grandes diferencias entre hombres y mujeres, existiendo entre los hombres, mayor proporción de PEA.

En este punto, es importante señalar que este porcentaje de mujeres, no obstante sea menor que el de los hombres, viene en aumento a lo largo de las últimas décadas. Este es un dato relevante, al que se le suma, además, que la **incorporación de la mujer al mercado del trabajo**, es desigual sobretodo, en términos de quintiles de ingresos (bastante menor en los quintiles de hogares más vulnerables). Este hecho incorpora al análisis una pregunta fundamental: ***¿Cuáles son las mejores estrategias para incentivar la incorporación de los distintos segmentos y su cotización?*** Por otra parte, este grupo aparece como **"inactivas"** en gran parte de las estadísticas, sin embargo, en su mayoría se encuentran dentro del mercado del trabajo, pero como **trabajadoras informales**. Esto plantea un tema relevante del estudio que es la pregunta acerca de **cómo pasar de un incentivo previsional individual a uno de tipo familiar para mejorar la motivación por cotizar, especialmente de las mujeres, vinculado con su interés por mejorar los niveles de protección del hogar.**

Para ejemplificar el punto, observamos que durante el primer semestre de 2011, respecto del total de la fuerza de trabajo, un 59,9% son hombres (4.802.185 personas) y un 40,1% son mujeres (3.216.541 personas). La evolución de la fuerza de trabajo desde enero de 2008 se muestra en el gráfico (2):

**Gráfico (2) Fuerza de Trabajo o PEA entre enero de 2008 y junio de 2011 (promedio semestral)**



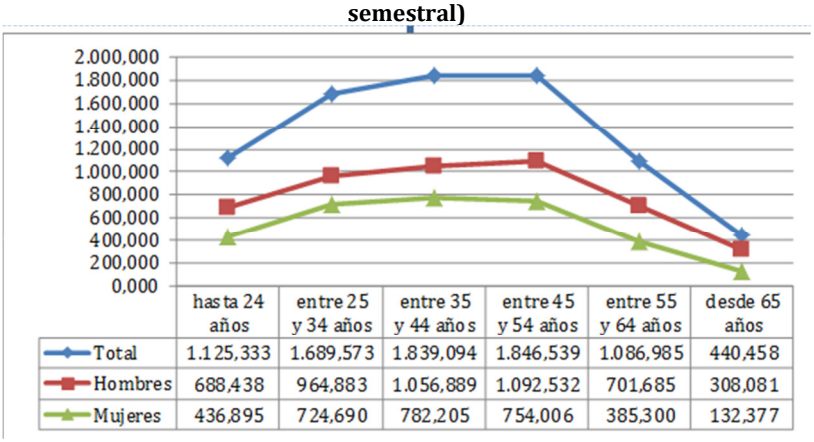

| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 7181,086 | 7210,561 | 7296,204 | 7304,640 | 7642,273 | 7846,003 | 8018,727 |
| Hombres | 4520,056 | 4530,784 | 4561,811 | 4546,081 | 4648,092 | 4730,156 | 4802,185 |
| Mujeres | 2661,030 | 2679,777 | 2734,393 | 2758,558 | 2994,181 | 3115,848 | 3216,541 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

El gráfico (3) muestra que en el primer semestre de 2011 la PEA tiene una distribución según tramos de edad bastante variable:

- La PEA aumenta hasta los 54 años de edad y luego disminuye desde los 55 años en adelante concentrando su mayor proporción entre los 35 y los 54 años de edad, un 45,9% de la PEA se encuentra en estos tramos de edad.
- Tanto los hombres como las mujeres siguen esta tendencia, siendo los hombres superiores numéricamente en todas las edades. En el caso de los hombres, un 44,8% de la PEA masculina tiene entre 35 y 54 años de edad, mientras que las mujeres, un 47,8% de la PEA femenina tiene entre 35 y 54 años de edad.
- Al revisar qué sucede con la población de 65 años y más, de un total de 440.458 personas en la PEA, 69,9% son hombres y 30,1% son mujeres.

**Gráfico (3) Población Económicamente Activa según tramo de Edad entre enero y junio de 2011 (promedio semestral)**




| | hasta 24 años | entre 25 y 34 años | entre 35 y 44 años | entre 45 y 54 años | entre 55 y 64 años | desde 65 años |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 1.125,333 | 1.689,573 | 1.839,094 | 1.846,539 | 1.086,985 | 440,458 |
| Hombres | 688,438 | 964,883 | 1.056,889 | 1.092,532 | 701,685 | 308,081 |
| Mujeres | 436,895 | 724,690 | 782,205 | 754,006 | 385,300 | 132,377 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

## B) OCUPADOS Y DESOCUPADOS

Dentro de la PEA se puede diferenciar entre **ocupados** y **desocupados**, los cuales tienen las siguientes características:

- **Ocupados**: se refiere a todas las personas en edad de trabajar que trabajan recibiendo un pago en dinero o especie, o un beneficio o cuenta propia. Generan ingresos por remuneración teniendo solvencia presente para cotizar en el sistema previsional.
- **Desocupados**: se refiere a todas las personas en edad de trabajar que actualmente no tienen empleo pero que han buscado y además se encuentran disponibles para trabajar. Dentro de los desocupados, se define como **cesante** a aquellas personas que anteriormente tuvieron un empleo que duró por lo menos 1 mes. Se define como quienes **buscan trabajo por primera vez** a aquellos que no hayan tenido un empleo que durara por lo menos 1 mes. En este grupo, hay potenciales ocupados y por lo tanto potenciales cotizantes en el sistema de pensiones.

Según las estadísticas de la Encuesta Nacional de Empleo, la tasa de ocupación del primer trimestre de 2011 (enero a marzo) fue de 55,3, para los hombres fue de 68,6 y para las mujeres 42,5[14]. Al revisar el nivel de ocupación de la población, se puede ver en el gráfico (4) que éste ha ido aumentando sostenidamente desde enero de 2008 siendo siempre superior en hombres que en mujeres.

**Gráfico (4) Número de Ocupados entre enero de 2008 y junio de 2011 (promedio semestral)**

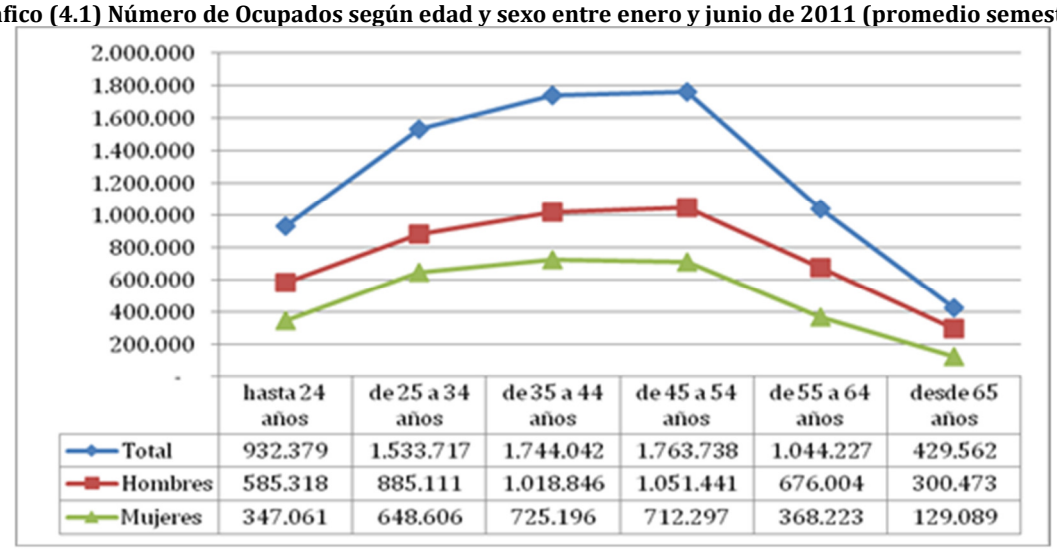
| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 6.614,697 | 6.655,597 | 6.567,790 | 6.597,144 | 6.973,991 | 7.249,113 | 7.445,451 |
| Hombres | 4.216,680 | 4.224,452 | 4.139,723 | 4.126,326 | 4.295,692 | 4.409,613 | 4.513,958 |
| Mujeres | 2.398,016 | 2.431,145 | 2.428,066 | 2.470,817 | 2.678,299 | 2.839,500 | 2.931,493 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

El gráfico (4.1) muestra qué sucede con los ocupados según sexo y edad. Se puede ver que los hombres superan a las mujeres en número de ocupados laboralmente en todas las edades, siendo el grupo entre 45 y 54 años el más grande: 1.051.441 hombres ocupados.

[14] Datos de Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

**Gráfico (4.1) Número de Ocupados según edad y sexo entre enero y junio de 2011 (promedio semestral)**




| | hasta 24 años | de 25 a 34 años | de 35 a 44 años | de 45 a 54 años | de 55 a 64 años | desde 65 años |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 932.379 | 1.533.717 | 1.744.042 | 1.763.738 | 1.044.227 | 429.562 |
| Hombres | 585.318 | 885.111 | 1.018.846 | 1.051.441 | 676.004 | 300.473 |
| Mujeres | 347.061 | 648.606 | 725.196 | 712.297 | 368.223 | 129.089 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

Al observar las diferencias entre los datos del año 2011 y los de 2008, se observa que proporcionalmente **el aumento de la fuerza de trabajo ha sido considerablemente mayor en las mujeres**. En ellas la fuerza de trabajo ha aumentado en un 18,1%, en cambio en los hombres un 6,5%.

**Tabla (1) Diferencias proporcionales en fuerza de trabajo según sexo, entre años 2008 a 2011*.**

| Ocupados | 1° semestre 2008 | 1° semestre 2011 | Variación 2011-2008 | Variación porcentual |
|---|---|---|---|---|
| **Hombres** | 4.216,680 | 4.513,958 | + 297,278 | 6,5% |
| **Mujeres** | 2.398,016 | 2.931,493 | + 533,477 | 18,1% |

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)
*Las diferencias porcentuales y tasas de variación han sido calculadas a partir de los promedios semestrales.

Por otra parte, es interesante ver qué porcentaje de la PEA se encuentra **cesante**. El gráfico (5) muestra el número de cesantes promedio durante el primer semestre de 2011. De un total de 510.610 cesantes, 266.178 corresponden a hombres (52,1%) y 244.432 corresponden a mujeres (47,9%). Al ver la relación entre el número de cesantes de ese período y la fuerza de trabajo se puede ver que un 6,4% de la fuerza de trabajo se encontraba cesante durante el primer semestre de 2011.

**Gráfico (5) Número de Cesantes entre enero de 2011 y junio de 2011 (promedio semestral)**

| | Cesantes |
|---|---|
| Total | 510,610 |
| Hombres | 266,178 |
| Mujeres | 244,432 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

A modo de resumen de la estructura ocupacional del mercado del trabajo, se realiza un **análisis de la población según su condición laboral para cada decil de ingreso de acuerdo a la Encuesta CASEN 2009**:

De acuerdo a la tabla (1.1), el número de ocupados, desocupados e inactivos varía según decil de ingreso para el 2009:

- Dentro del grupo de los ocupados en el 2009, éstos aumentan a medida que aumenta el nivel de ingresos: un 3,7% de los ocupados (246.598 personas) pertenece al decil I, un 9,5% (629.021 personas) pertenece al decil IV y un 12,1% de los ocupados (801.158 personas) pertenece al decil X.
- En el caso de los desocupados, este número disminuye a medida que aumenta el nivel de ingresos: un 20,9% de los desocupados (157.981 personas) pertenece al decil I, un 9,9% (74.394 personas) pertenece al decil IV, y un 4,5% de los desocupados (34.068 personas) pertenece al decil X.
- En el grupo de los inactivos en el año 2009, su número aumenta a medida que aumenta el nivel de ingresos: un 13,8% de los inactivos (811.745 personas) pertenece al primer decil de ingresos, un 11,5% (673.381 personas) pertenece al decil IV y 5,4% de los inactivos (316.500 personas) pertenece al decil X.

**Tabla (1.1) Condición Laboral para cada Decil de Ingreso en el año 2009**

| Decil | Ingreso Autónomo Promedio | Condición de Actividad 15 años y más | | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Ocupado | % del total de ocupados | Desocupado | % del total de desocupados | Inactivo | % del total de inactivos | |
| **I** | 81.954 | 246.598 | 3,7 | 157.981 | 20,9 | 811.745 | 13,8 | 1.216.324 |
| **II** | 140.917 | 478.112 | 7,2 | 117.874 | 15,6 | 798.580 | 13,6 | 1.394.566 |
| **III** | 170.595 | 565.791 | 8,6 | 105.935 | 14,0 | 718.137 | 12,2 | 1.389.863 |
| **IV** | 190.843 | 629.021 | 9,5 | 74.394 | 9,9 | 673.381 | 11,5 | 1.376.796 |
| **V** | 217.475 | 686.943 | 10,4 | 66.424 | 8,8 | 606.657 | 10,3 | 1.360.024 |
| **VI** | 258.134 | 765.405 | 11,6 | 63.310 | 8,4 | 562.240 | 9,6 | 1.390.955 |
| **VII** | 309.860 | 795.574 | 12,0 | 51.707 | 6,8 | 497.826 | 8,5 | 1.345.107 |
| **VIII** | 400.455 | 825.715 | 12,5 | 45.238 | 6,0 | 460.355 | 7,8 | 1.331.308 |
| **IX** | 556.847 | 818.166 | 12,4 | 38.321 | 5,1 | 425.851 | 7,3 | 1.282.338 |
| **X** | 1.539.463 | 801.158 | 12,1 | 34.068 | 4,5 | 316.500 | 5,4 | 1.151.726 |
| **Total** | 419.891 | 6.612.483 | 100 | 755.252 | 100 | 5.871.272 | 100 | 13.239.007 |

Fuente: Elaboración propia en base a informe "Resultados Encuesta CASEN en materia laboral", SENCE (2010)

La siguiente tabla muestra qué sucede según sexo durante el año 2009 utilizando información de la Encuesta CASEN:

En la tabla (1.2) se ve que tanto hombre como mujeres mayores de 15 años siguen la tendencia general, sin embargo es importante señalar algunos hallazgos importantes. Al revisar el número total de ocupados, desocupados e inactivos según sexo se muestra que el número de ocupados es superior en hombres que en mujeres, teniendo una diferencia de alrededor de 1.400.000 personas, los hombres representan un 58,7% del total de ocupados en el 2009 . En el caso de los inactivos, las mujeres son numéricamente superiores a los hombres a los hombres representando un 65,8% del total de inactivos con 3.864.316 personas.

El informe del SENCE sobre la CASEN 2009 refiere además a la situación laboral de la población en el año 2009 según sexo y edad. En este sentido, el ingreso per cápita promedio para los hombres era de $507.257 y para las mujeres $305.495. Por otro lado también se resalta el hecho de que del total de ocupados un 70% tiene entre 16 y 55 años de edad, de los desempleados un 40% tiene entre 15 y 25 años, de los inactivos un 35% tiene entre 15 y 25 años pues se incluye a los estudiantes, si se considera a las personas mayores de 60 años el porcentaje de inactivos sube a 67% (SENCE, 2010).

| Tabla (1.2) Condición Laboral para cada Decil de Ingreso según Sexo en el año 2009 | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Hombres | | | | | | Mujeres | | | | | |
| Decil | N° Ocupados | % del total de hombres ocupados | N° desocupados | % del total de hombres desocupados | N° Inactivos | % del total de hombres inactivos | N° Ocupados | % del total de mujeres ocupadas | N° desocupados | % del total de mujeres desocupadas | N° Inactivos | % respecto del total de mujeres inactivas |
| I | 145.719 | 4% | 85.783 | 23% | 261.777 | 15% | 87.671 | 4% | 64.821 | 19% | 504.059 | 13% |
| II | 305.065 | 8% | 63.274 | 17% | 235.876 | 13% | 15.1187 | 6% | 50.669 | 15% | 525.370 | 14% |
| III | 350.108 | 9% | 51.239 | 14% | 208.725 | 12% | 188.492 | 8% | 50.300 | 14% | 474.922 | 12% |
| IV | 378.791 | 10% | 33.734 | 9% | 193.859 | 11% | 225.338 | 9% | 38.508 | 11% | 454.869 | 12% |
| V | 408.792 | 11% | 33.215 | 9% | 177.403 | 10% | 251.791 | 10% | 29.767 | 9% | 404.532 | 10% |
| VI | 449.914 | 12% | 28.413 | 8% | 161.970 | 9% | 288.154 | 12% | 31.192 | 9% | 380.052 | 10% |
| VII | 455.899 | 12% | 28.878 | 8% | 148.439 | 8% | 309.843 | 12% | 21.191 | 6% | 324.475 | 8% |
| VIII | 471.614 | 12% | 22.305 | 6% | 137.502 | 8% | 328.391 | 13% | 21.728 | 6% | 305.093 | 8% |
| IX | 452.416 | 12% | 14.447 | 4% | 139.553 | 8% | 333.803 | 13% | 22.530 | 6% | 271.507 | 7% |
| X | 465.228 | 12% | 17.530 | 5% | 91.516 | 5% | 319.971 | 13% | 16.277 | 5% | 219.437 | 6% |
| **Total** | **3883546** | **100%** | **378818** | **100%** | **1756620** | **100%** | **2484641** | **100%** | **346983** | **100%** | **3864316** | **100%** |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

## C) TRABAJADORES DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES

Por otra parte, la estructura del mercado del trabajo tiene como característica estar diferenciada entre trabajo dependiente y trabajo independiente, pudiendo definirse de la siguiente manera:

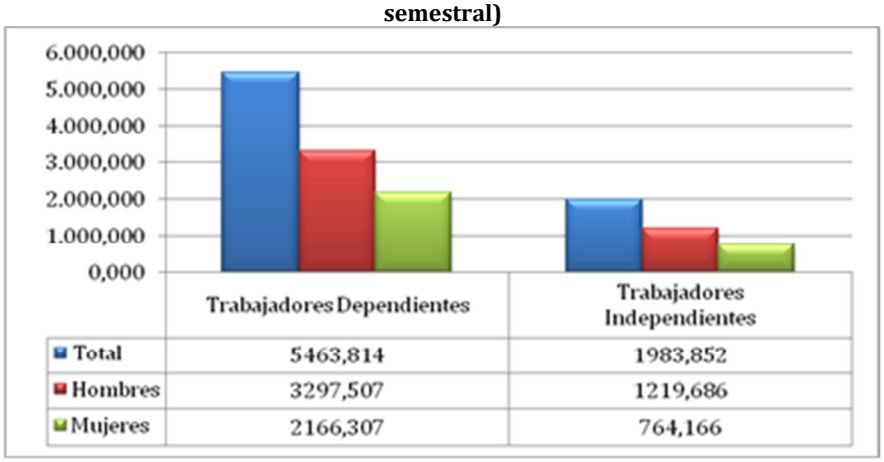
- **Trabajador Dependiente:** trabajador que presta servicios personales bajo vínculo de subordinación/dependencia a un empleador, y en virtud de un contrato de trabajo (escrito o de palabra) de plazo fijo o indefinido. Además de regular aspectos de la relación laboral como remuneración, jornada, entre otros, éste **tiene efectos previsionales, tales como atención médica, seguro de accidentes del trabajo, seguro de cesantía, pensiones de vejez, de invalidez, de sobrevivencia, entre otros**.
- **Trabajador Independiente:** trabajador que no depende de empleador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia. Para efectos previsionales, el empleador es considerado como trabajador independiente. Existen 2 tipos de trabajadores independientes:
  - **Formalizados:** emiten boletas de honorarios o realizan declaraciones anuales de renta ante el Servicio de Impuestos Internos.
  - **Informales**: no emiten boleta de honorarios. Dentro de este grupo destacan agricultores, feriantes, transportistas, taxistas, comerciantes, entre otros.

Al revisar el grupo ocupacional de quienes trabajan, es posible ver que existen grandes diferencias entre trabajadores dependientes e independientes y entre hombres y mujeres. El gráfico (6) muestra el número de trabajadores dependientes e independientes durante el primer semestre de 2011. Durante este período hubo en promedio 5.463.814 trabajadores dependientes, de los cuales 60,4% son hombres (3.297.507) y 39,6% son mujeres (2.166.307). Por otro lado, los trabajadores independientes fueron en promedio 1.983.852 personas, de los cuales 61,4% son hombres (1.219.686) y 38,6% son mujeres (764.166). En la tabla (2) se aprecia que respecto de quienes trabajan, hombres y mujeres presentan proporciones similares de dependencia e independencia laboral.

| Tabla (2) Diferencias porcentuales entre trabajadores dependientes e independientes según sexo entre enero y junio de 2011 (promedio semestral). | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Trabajadores dependientes o independientes** | **Trabajadores dependientes** | **%** | **Trabajadores independientes** | **%** | **Totales** |
| **Hombres** | 3.297,507 | 73,0% | 1.219,686 | 27,0% | 4.517,190 |
| **Mujeres** | 2.166,307 | 73,9% | 764,166 | 26,1% | 2.930,470 |

Fuente: Elaboración Propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

**Gráfico (6) Número de Trabajadores Dependientes e Independientes entre enero y junio de 2011 (promedio semestral)**



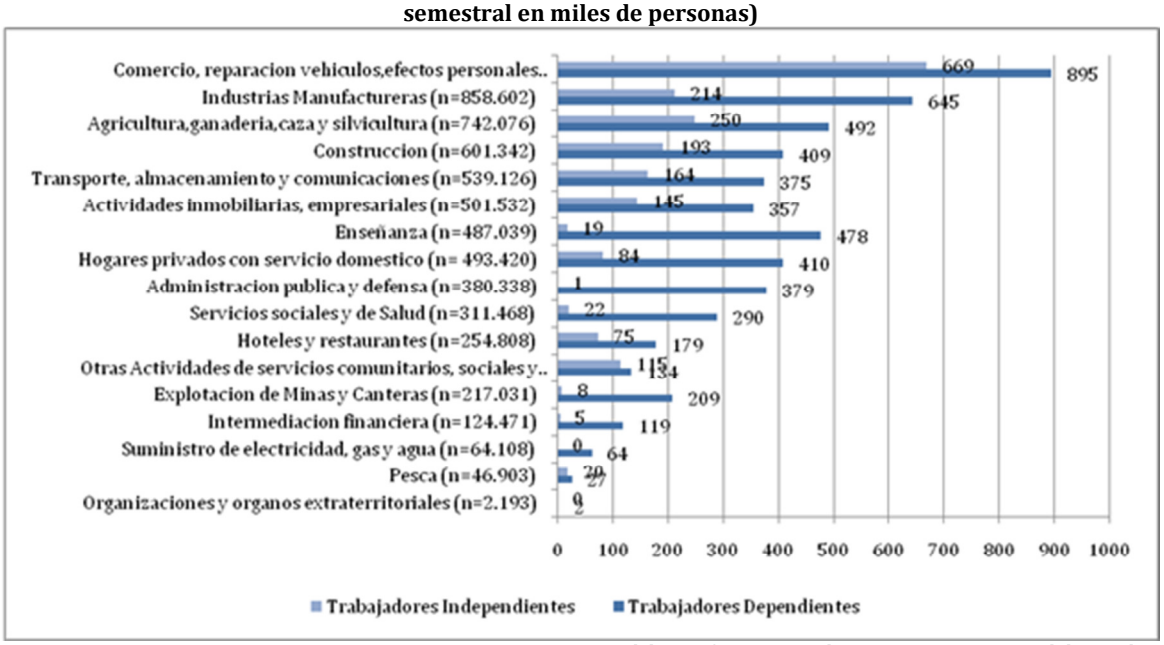

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

A continuación se realiza un análisis respecto de la **situación laboral de los trabajadores dependientes e independientes, según rama de actividad económica**. Al respecto, se observa que la situación de hombres y mujeres, dependientes e independientes es bastante diferente según el sector de la economía en la cual se ejerza la actividad laboral.

El gráfico (7) muestra el número de ocupados según sector, observándose que:

- El sector que agrupa más ocupados durante el primer semestre de 2011 es *comercio* concentrando 1.564.641 trabajadores de los cuales 42,8% son trabajadores independientes, (669.325 personas), y el restante 57,2% dependientes.
- Por otra parte, otro grupo que concentra una gran cantidad de ocupados independientes es el de la *agricultura, ganadería, caza y silvicultura*, siendo un 33,7% del total de esta rama, personas independientes. (249.667 personas).
- En cuanto a la *industria manufacturera,* de un total de 858.602 ocupados, un 75,1% (644.630 trabajadores) son dependientes, y un 24,9% (213.972 trabajadores) son independientes.
- Por otro lado cabe destacar los sectores que tienen una mayor proporción de trabajadores dependientes, dentro de los que se destacan *enseñanza, administración pública y defensa y explotación de minas y canteras.*

**Gráfico (7) Número de Ocupados según Rama de Actividad Económica entre enero y junio de 2011 (promedio semestral en miles de personas)**




Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

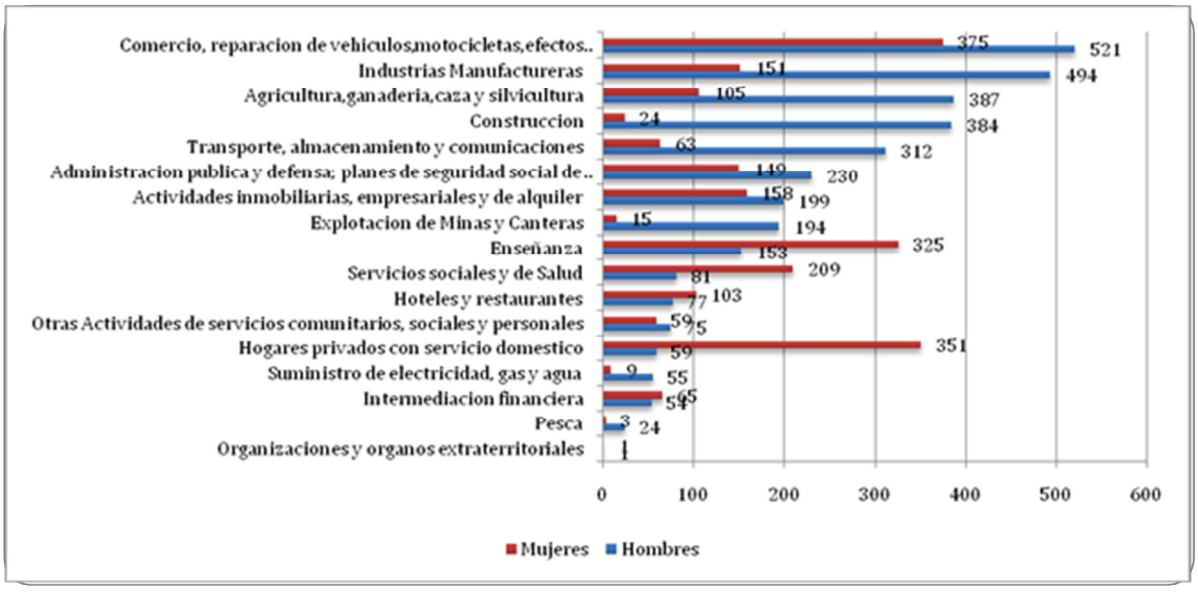
Al ver las diferencias por sexo dentro de cada sector de la economía para trabajadores dependientes, se aprecian las mayores diferencias según actividad económica.

El gráfico (8) muestra que las trabajadoras dependientes mujeres se concentran mayormente en los sectores de:

- *Comercio:* el sector concentra a 374.631 mujeres dependientes, que representan el 41,8% de trabajadores del sector. (895.135)
- *Hogares privados con servicio doméstico:* en este sector, de un total de 409.738 trabajadores dependientes 85,6% (350.861) son mujeres.
- *Enseñanza:* concentra a 325.305 trabajadoras dependientes, representando al 68,1% de trabajadores del sector.

**Gráfico (8) Número de Trabajadores Dependientes según Sexo y Rama de Actividad Económica entre enero y junio de 2011 (promedio semestral en miles de personas)**

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011



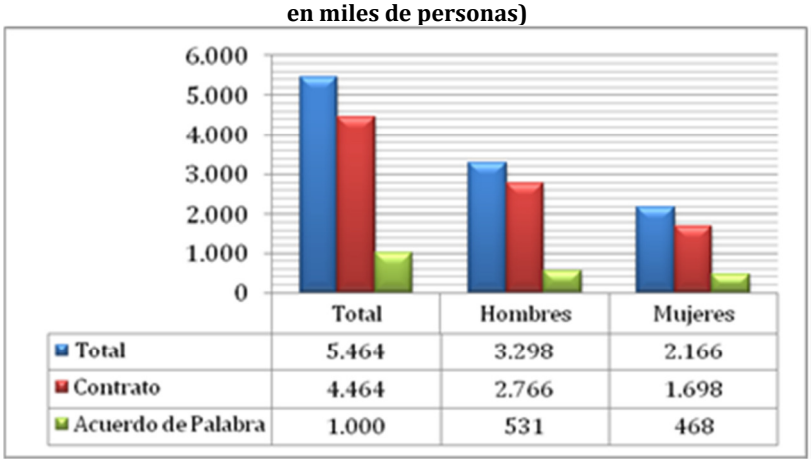
Al ver qué sucede con los trabajadores independientes (gráfico I en anexo), se puede ver que dentro del área de *comercio* hay 361.868 mujeres trabajando de manera independiente, representando un 54,1% de los trabajadores independientes de esta rama, mientras que los hombres son 307.457 trabajadores. Por otra parte, la situación de los trabajadores independientes hombres es diferente que la de las mujeres, pues ellos se concentran más en sectores como la *agricultura, ganadería, caza y silvicultura y construcción.*

Ahora bien, dentro de los trabajadores dependientes, existen aquellos que tienen **contrato escrito** y aquellos que tienen un **"acuerdo de palabra"**.

Al revisar la situación laboral de los trabajadores dependientes, se puede ver que no existen necesariamente condiciones homogéneas de trabajo. Es posible observar diferencias en relación a la existencia de un contrato escrito por una parte, y la cotización de salud y previsión. El gráfico (9) muestra el número de trabajadores dependientes según el tipo de contrato. De un total de 5.463.814 trabajadores dependientes un 18,3% (999.583) no tiene contrato escrito y trabaja con un acuerdo de palabra.

- Al ver qué sucede según sexo, de los trabajadores dependientes hombres un 16,1% (531.283) tiene acuerdo de palabra. En el grupo de mujeres trabajadoras dependientes un 21,6% (468.255) tiene acuerdo de palabra. Esto es relevante, ya que podría dar cuenta de la vinculación entre contrato de trabajo, formalización laboral y por ende, cotización.

**Gráfico (9) Trabajadores Dependientes según tipo de contrato entre enero y junio de 2011 (promedio semestral en miles de personas)**




Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

Al contrastar esta información con la Encuesta CASEN del 2009, es posible ver que existen datos que se asemejan a la tendencia del 2011. En la tabla (3) se muestra que el número de trabajadores dependientes o "asalariados" según la encuesta que **no ha firmado contrato** es bastante alto, correspondiendo a 991.456 casos. Estos trabajadores dicen tener contrato pero no haberlo firmado o no tener contrato alguno.

**Tabla (3) Número de trabajadores dependientes según tipo de contrato durante el 2009 (CASEN)**

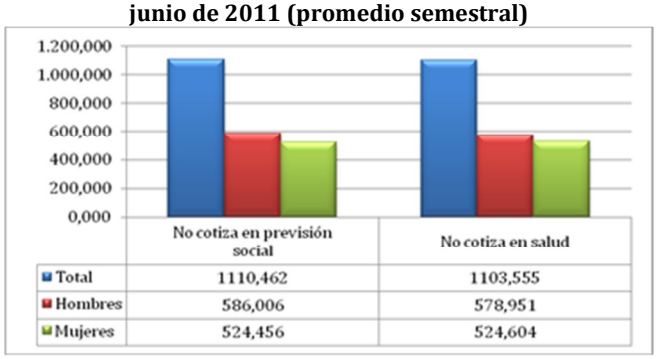
| | Firmó contrato | No firmó o no tiene contrato | Total dependientes |
|---|---|---|---|
| **Total** | 3.814.759 | 991.456 | 4.882.305 |
| **Hombres** | 2.357.972 | 520.164 | 2.928.520 |
| **Mujeres** | 1.456.787 | 471.292 | 1.953.785 |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Considerando las prestaciones laborales de los trabajadores dependientes, en el gráfico (10) se puede ver que existe un 20,3% (1.110.462) del total de trabajadores dependientes (correspondientes al primer semestre de 2011) que **no cotiza en previsión social** (AFP, INP, otros) y un 20,2% (1.103.555) de los trabajadores dependientes que **no cotiza en salud**, sea en una ISAPRE, en FONASA u otros. Al comparar estos valores por sexo se puede ver que tanto para cotización previsional como de salud hay una cantidad similar de hombres y

mujeres que no lo hacen. Sin embargo, sí se observan diferencias, en términos proporcionales al analizarlo en relación al número de trabajadores dependientes. De un total de 3.297.507 trabajadores dependientes hombres, un 17,8% no cotiza en previsión social y un 17,6% no cotiza en salud. Por otro lado, de un total de 2.166.307 trabajadoras dependientes mujeres, un 24,2% no cotiza en previsión social y un 24,2% no cotiza en salud.

**Gráfico (10) Nivel de Trabajadores Dependientes que No Cotizan en Previsión Social y en Salud entre enero y junio de 2011 (promedio semestral)**




| | No cotiza en previsión social | No cotiza en salud |
|---|---|---|
| Total | 1110,462 | 1103,555 |
| Hombres | 586,006 | 578,951 |
| Mujeres | 524,456 | 524,604 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

Lo anterior demuestra que a pesar de que los trabajadores dependientes son vistos a priori como trabajadores formales, éstos no necesariamente lo son, presentando irregularidades que los posicionan al margen de la institucionalidad laboral y de la protección social chilena.

El gráfico (11) muestra **cómo se distribuye este fenómeno según rama de actividad económica**. Una primera constatación, es que 4.464.275 trabajadores dependientes tienen contrato escrito, representando a un 81,7% del total de trabajadores dependientes. Los trabajadores dependientes con acuerdo de palabra son 999.538.

Al revisar en qué sector de la economía es mayor el número de trabajadores con 'acuerdo de palabra' se puede ver que se encuentran en:

- *Comercio:* concentra al 18% del total de trabajadores con acuerdo de palabra (179.795, trabajadores).
- *Agricultura*: concentra al 15,4% del total de trabajadores dependientes con acuerdo de palabra.
- *Hogares privados con servicio doméstico*. Éste último tiene alrededor de 211.650 trabajadores, representando cerca de 51,7% de este grupo.

**Gráfico (11) Número de Trabajadores Dependientes según Tipo de Contrato y Rama de Actividad Económica entre enero y junio de 2011 (promedio semestral en miles de personas)**

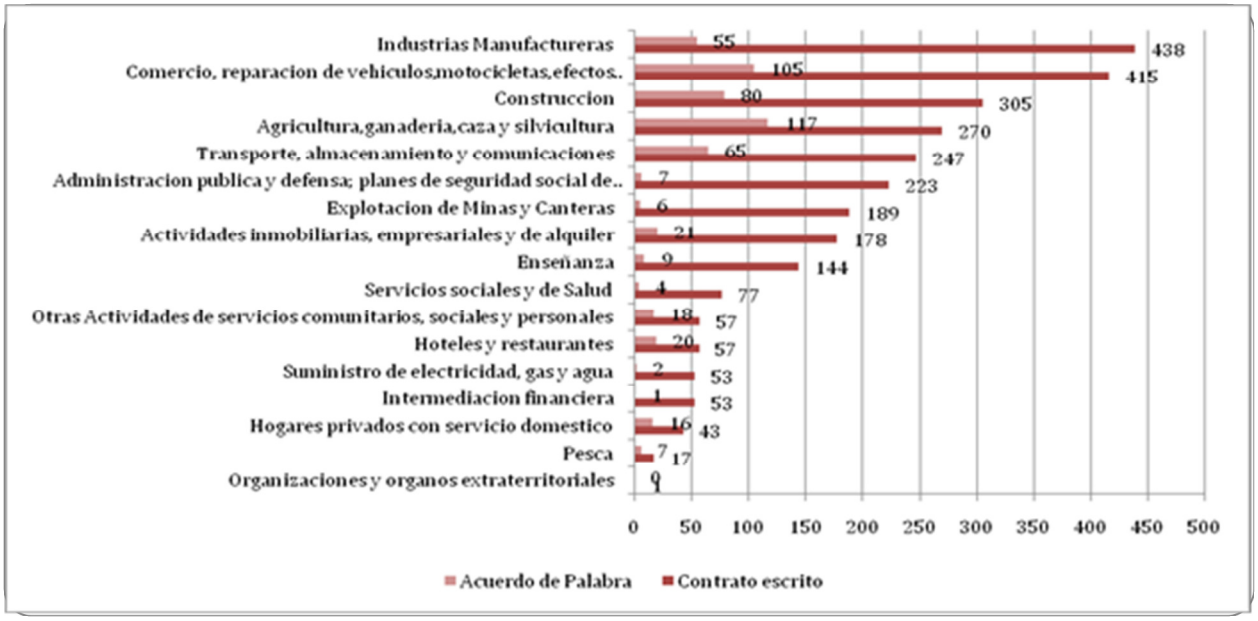
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

Por otra parte, cuando se analizan las diferencias según sexo se ve que la situación de los trabajadores dependientes hombres es diferente a la de las trabajadoras dependientes mujeres. Los gráficos (12) y (13) muestran el tipo de contrato según rama de actividad para cada grupo. Según el gráfico (12) hay una mayor cantidad de contratos escritos que acuerdos de palabra en todas las ramas de la economía para trabajadores hombres. Sin embargo, el "acuerdo de palabra" es un acuerdo laboral que rige para muchos trabajadores dependientes del país. Este grupo se encuentra más propenso a **trabajar informalmente** y en situaciones laborales irregulares.

Es relevante saber dónde se concentran los trabajadores dependientes hombres con acuerdo de palabra, estos son:

- ***Agricultura*** con 117.306 trabajadores, representando un 22,1% del total de trabajadores hombres dependientes con acuerdo de palabra.
- ***Comercio*** con 105.162 trabajadores, representando un 19,8% del total de trabajadores hombres dependientes con acuerdo de palabra.
- ***Construcción*** con 79.538 trabajadores aproximadamente, representando el 15% del total de trabajadores hombres dependientes con acuerdo de palabra.

**Gráfico (12) Número de Trabajadores Dependientes Hombres según Tipo de Contrato y Rama de Actividad Económica entre enero y junio de 2011 (promedio semestral en miles de personas)**

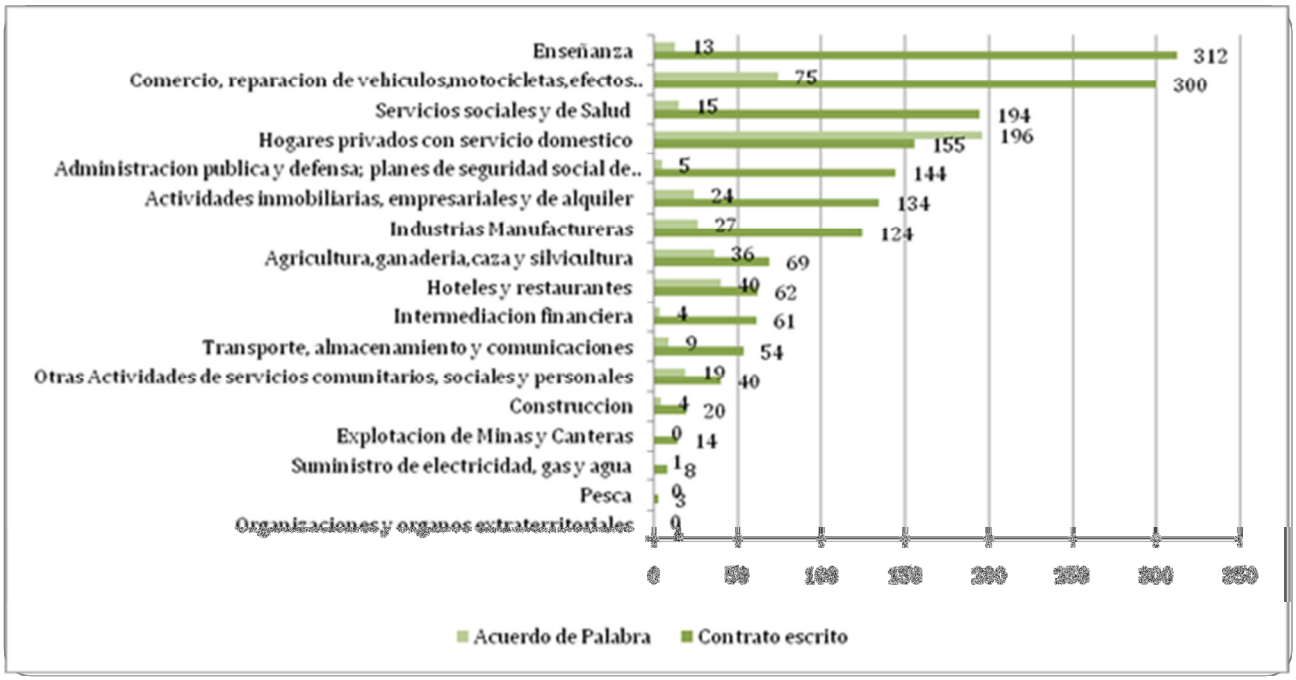



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

En el caso de las trabajadoras dependientes mujeres (gráfico 13) predominan los acuerdos de palabra en las áreas de:

- ***Hogares privados con servicio doméstico,*** representando un 55,7% (195.524) del total de mujeres que trabajan de manera dependiente en este sector, y un 41,8% del total de mujeres dependientes con acuerdo de palabra.
- Por otra parte, los sectores de *enseñanza*, comercio, servicios sociales y de salud, hoteles y restaurantes, agricultura, construcción, entre otros, predominan los contratos escritos.

**Gráfico (13) Número de Trabajadoras Dependientes Mujeres según Tipo de Contrato y Rama de Actividad Económica entre enero y junio de 2011 (promedio semestral en miles de personas)**




Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

## D) TRABAJADORES DEPENDIENTES POR TIEMPO DEFINIDO

Considerando lo anterior, es importante analizar la duración del contrato o acuerdo de palabra de los trabajadores dependientes, revisando si éste es indefinido o definido (a plazo fijo). **El grupo de trabajadores con contrato definido, no tiene garantías permanentes de trabajo, pudiendo entrar y salir esporádicamente del mercado del trabajo, según lo determine el tipo de contratos**. Esta entrada y salida es determinante en la **densidad de cotizaciones**, es decir, la periodicidad mensual con la que las personas cotizan en el sistema previsional. Trabajos esporádicos pueden generar **lagunas previsionales** (períodos de no cotización).

Tanto con un contrato escrito, como con un acuerdo de palabra, se puede tener un contrato definido que puede ser del tipo:

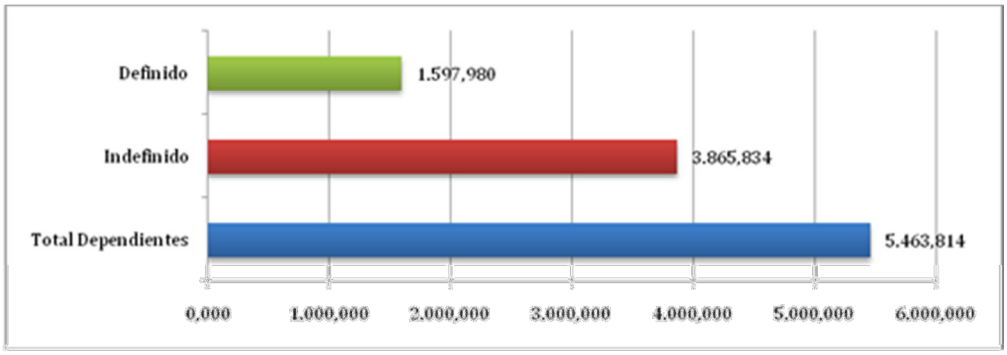
- *Por obra, faena, proyecto o actividad*,
- *Limitado a la temporada*,
- *Po reemplazo,*
- *Limitado a menos de 3 meses* y
- *Renovable una vez al año*[15].

Este análisis es relevante en tanto **la duración del contrato, podría estar relacionada con igual período de tiempo en cotizaciones realizadas, y por ende tener un efecto en términos de densidad de cotizaciones.** El siguiente gráfico muestra el número de trabajadores dependientes según la duración y tipo de contrato (definido o indefinido) para el primer semestre de 2011 (en promedio). El gráfico (14) señala que del total de trabajadores dependientes durante el primer semestre de 2011, un 70,8% tiene contrato escrito o acuerdo de

[15] Categorías según la Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas

palabra de plazo indefinido, siendo cerca de 1.490.000 personas. El resto de los trabajadores tiene contrato o acuerdo de plazo definido. Este contrato escrito o acuerdo de palabra de tiempo definido puede tener la categoría de: *limitado a menos de 3 meses, limitado a la temporada, renovable 1 vez al año, o por obra, faena, proyecto o actividad.*

**Gráfico (14) Número de Trabajadores Dependientes según Duración del Contrato Escrito o Acuerdo de Palabra entre enero y junio de 2011 (promedio semestral en miles de personas)**




Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

La siguiente tabla muestra la temporalidad de las relaciones laborales según nivel de ingresos:
De acuerdo a la tabla (4) con datos del año 2009, el tipo de contrato de los trabajadores varía según el nivel de ingreso autónomo que éstos perciban, mientras mayor el nivel de ingreso hay una mayor proporción de trabajadores con un contrato permanente:

- En el grupo de trabajadores que pertenecen al primer decil de ingreso autónomo sólo un 47% tiene una ocupación permanente, 26% tiene un trabajo de temporada, 20 % tiene un trabajo ocasional y un 6% tiene trabajo por plazo.
- En el grupo de trabajadores del decil IV un 68% tiene un trabajo permanente, 17% tiene trabajo por temporada, 11% un trabajo ocasional y 4% trabaja por plazo.
- En el grupo de trabajadores del último decil de ingresos un 88% tiene trabajo permanente, un 4% tiene trabajo por temporada, un 5% tiene trabajo ocasional y un 3% tiene trabajo por plazo.

**Tabla (4) Porcentaje de personas por tipo de ocupación principal para cada decil de ingreso autónomo en el 2009**

| Decil | Tipo de Contrato de Ocupación Principal | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Permanente | De Temporada | Ocasional | A Prueba | Por Plazo |
| I | 47% | 26% | 20% | 1% | 6% |
| II | 59% | 20% | 15% | 1% | 5% |
| II | 63% | 18% | 13% | 1% | 5% |
| IV | 68% | 17% | 11% | 1% | 4% |
| V | 69% | 15% | 11% | 1% | 4% |
| VI | 75% | 12% | 8% | 1% | 4% |
| VII | 76% | 11% | 8% | 1% | 4% |
| VIII | 80% | 8% | 7% | 1% | 4% |
| IX | 84% | 6% | 7% | 0% | 2% |
| X | 88% | 4% | 5% | 1% | 3% |

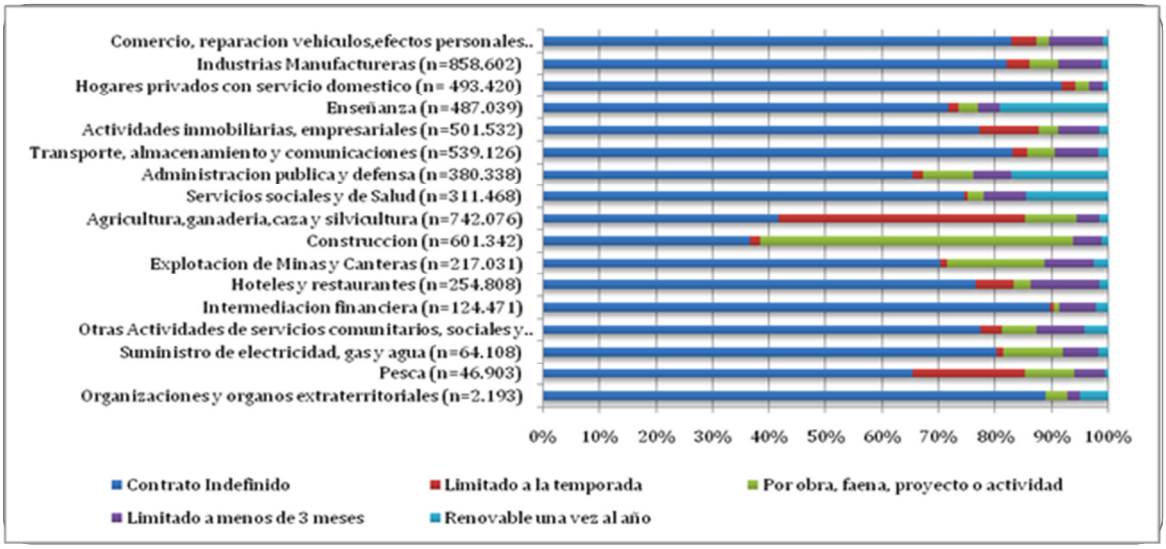
Fuente: Elaboración propia en base a informe "Resultados Encuesta CASEN en materia laboral", SENCE (2010)

A continuación se observa la proporción de trabajadores dependientes por rama de actividad según duración y tipo de contrato o acuerdo de palabra, en promedio para el primer semestre de 2011:

Cuando se observa la distribución de los trabajadores dependientes según la duración del contrato escrito o acuerdo de palabra, emergen grupos críticos que es necesario estudiar más a fondo. En específico, los grupos que tienen una menor proporción de trabajadores con contrato indefinido son (gráfico 15):

- ***Agricultura, ganadería, caza y silvicultura****:* los datos muestran que dentro de la agricultura más del 40% de los trabajadores dependientes está contratado limitado a la temporada.
- ***Construcción****,* en este sector, más de un 50% de los trabajadores dependientes está contratado por obra, faena, proyecto o actividad.

**Gráfico (15) Número de Trabajadores Dependientes por Rama de Actividad según Duración y Tipo de Contrato o Acuerdo de Palabra entre enero y junio de 2011 (promedio semestral en miles de personas)**

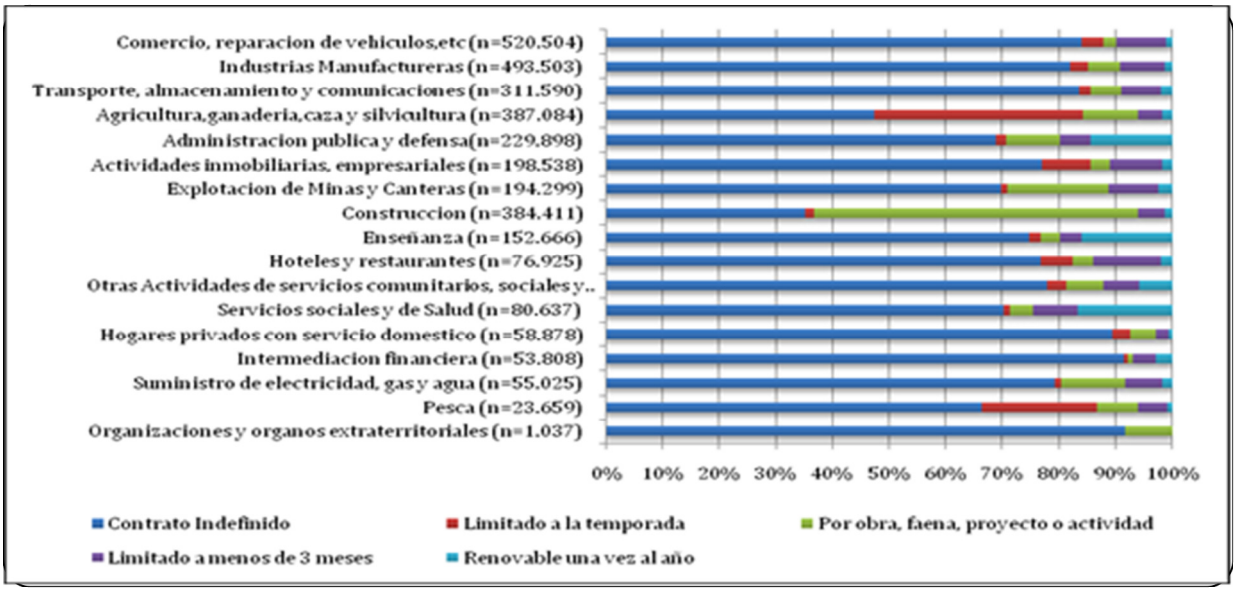



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

Al observar por sexo, en el caso de los trabajadores dependientes hombres se puede ver en el gráfico (16) que éstos siguen la tendencia general presentando una mayor proporción con contrato definido temporalmente en los sectores de *agricultura* y *construcción.*

- En el sector de *agricultura* más de un 30% de los trabajadores, de un total de 387.084 trabajadores dependientes, tiene un contrato limitado por temporada, es decir, cerca de 116.000 personas.
- En el sector de la *construcción* más de un 50% de los trabajadores tienen contrato por obra.
- Por otra parte, el *comercio* agrupa 520.504 trabajadores dependientes hombres, de los cuales sobre un 80% tiene contrato o acuerdo de palabra indefinido.

**Gráfico (16) Número de Trabajadores Dependientes Hombres por Rama de Actividad según Duración y Tipo de Contrato o Acuerdo de Palabra entre enero y junio de 2011 (promedio semestral en miles de personas)**

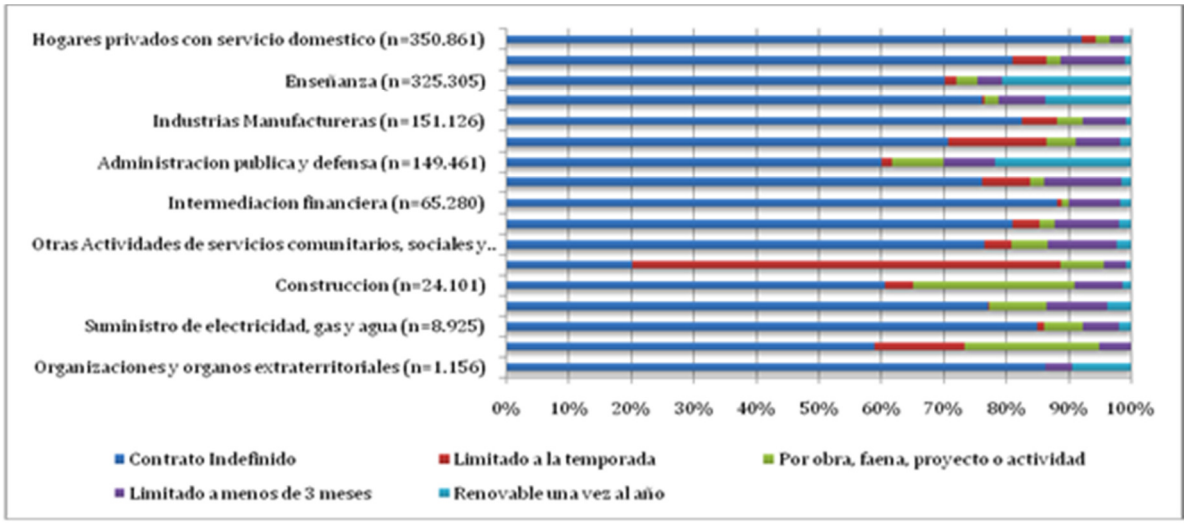



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

En el caso de las trabajadoras dependientes mujeres (gráfico 17), éstas presentan una situación distinta a la de los hombres.

- Llama la atención la gran proporción de trabajadoras mujeres en el sector ***hogares privados con servicio doméstico*** que trabajan como asesoras del hogar, de un total de 350.861 mujeres, más del 90% tiene contrato (o acuerdo de palabra) de duración indefinida.
- Por otra parte destaca la gran proporción de mujeres que trabajan en la *agricultura* con contrato limitado por temporada: de un total de 105.326 mujeres que trabajan de manera dependiente en el rubro, alrededor de un 60% de ellas trabaja limitada por la temporada, es decir, como *temporeras.*
- Además, si bien componen un grupo menor de las mujeres, en los sectores de *construcción* y *pesca* hay una gran proporción que trabaja por obra (faena, proyecto o actividad). De un total de 24.101 mujeres trabajadores dependientes del sector *construcción*, alrededor de un 25% de ellas tiene este tipo de contrato o acuerdo.

**Gráfico (17) Número de Trabajadores Dependientes Mujeres por Rama de Actividad según Duración y Tipo de Contrato o Acuerdo de Palabra entre enero y junio de 2011 (promedio semestral en miles de personas)**




Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

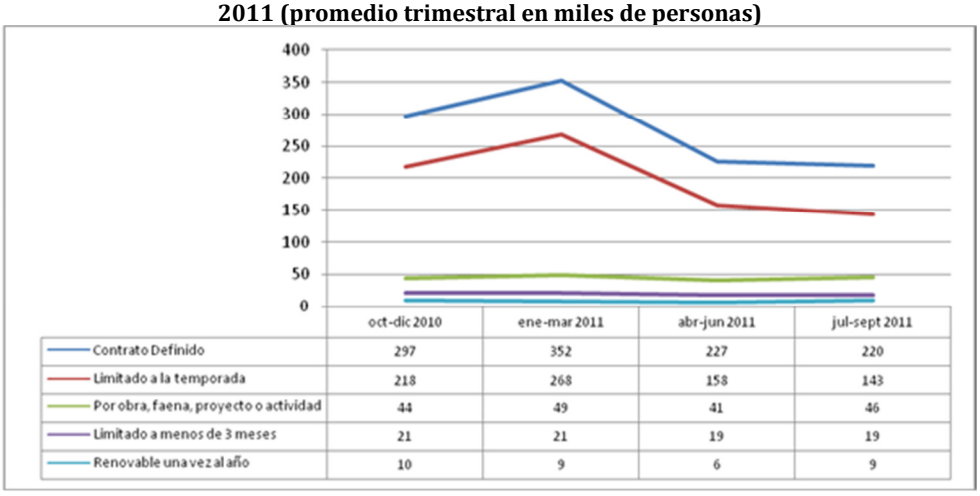
Cuando se analiza la situación contractual de los trabajadores dependientes en diferentes momentos temporales es posible ver que la cantidad de trabajadores con contratos definidos fluctúa según el momento del año y el sector de la economía a la cual pertenecen.

El gráfico (18) muestra el número de trabajadores dependientes del sector *agricultura, ganadería, caza y silvicultura,* con contrato definido entre octubre de 2010 y septiembre de 2011.

- Es posible ver que durante el primer trimestre del 2011 el número de trabajadores dependientes con contrato definido tiene un alza significativa que sin embargo desciende durante el segundo trimestre del 2011 en más de 100.000 trabajadores.

La tendencia es fuertemente determinada por el número de trabajadores que tienen contratos o acuerdos como *temporeros* los cuales aumentan y descienden en grandes cantidades en estos trimestres. Este fenómeno se replica tanto en hombres como en mujeres (ver gráficos 2 y 3 en anexo).

**Gráfico (18) Número de Trabajadores Dependientes de la Rama *Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura* con Contrato o Acuerdo de Palabra de Tiempo Definido y Tipo de Contrato entre octubre de 2010 y septiembre de 2011 (promedio trimestral en miles de personas)**

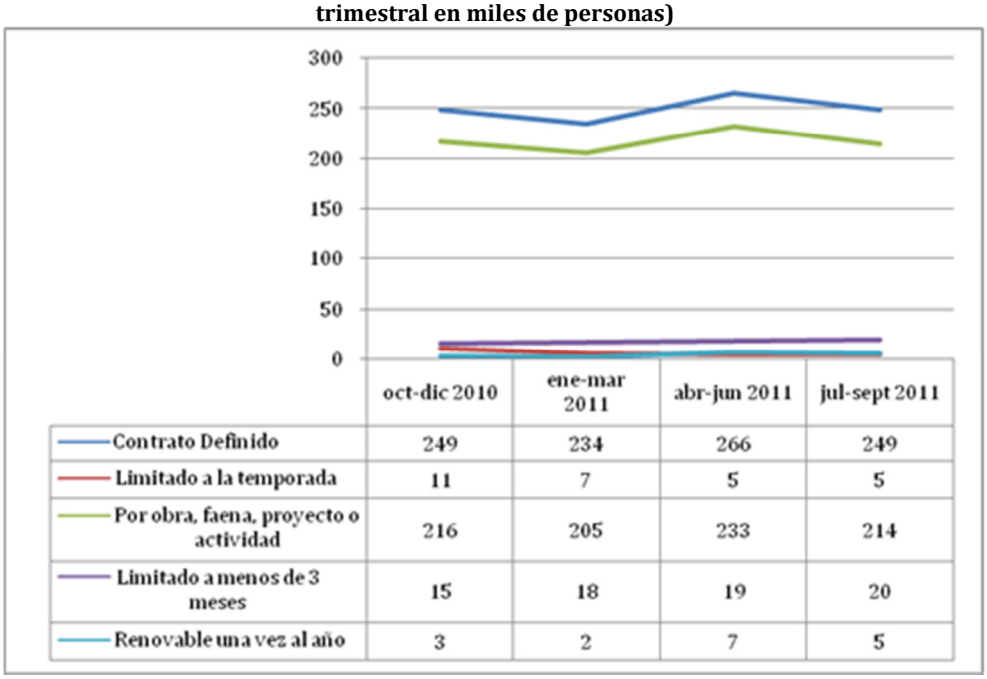



| | oct-dic 2010 | ene-mar 2011 | abr-jun 2011 | jul-sept 2011 |
|---|---|---|---|---|
| Contrato Definido | 297 | 352 | 227 | 220 |
| Limitado a la temporada | 218 | 268 | 158 | 143 |
| Por obra, faena, proyecto o actividad | 44 | 49 | 41 | 46 |
| Limitado a menos de 3 meses | 21 | 21 | 19 | 19 |
| Renovable una vez al año | 10 | 9 | 6 | 9 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

De igual manera, en el caso de los trabajadores dependientes hombres del sector de la *construcción*, la situación fluctúa a lo largo del año, mostrando esta vez una leve baja del número de trabajadores dependientes hombres con contrato definido entre enero y marzo de 2011, y un alza en el trimestre posterior. La tendencia es afectada por la gran cantidad de contratos por faena, obra, proyecto, actividad que hay en este sector: entre el primer trimestre de 2011 y el segundo semestre de 2011, la cantidad de trabajadores dependientes hombres con contrato u acuerdo definido por obra fue de 13,7% aproximadamente (Gráfico 19).

**Gráfico (19) Número de Trabajadores Dependientes Hombres de la Rama *Construcción* con Contrato o Acuerdo de Palabra de Tiempo Definido y Tipo de Contrato entre octubre de 2010 y septiembre de 2011 (promedio trimestral en miles de personas)**



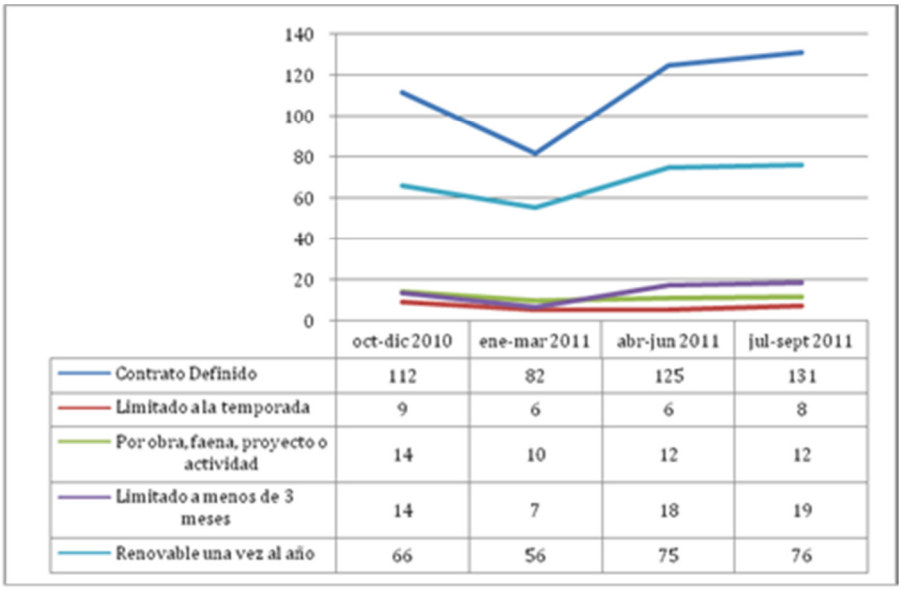

| | oct-dic 2010 | ene-mar 2011 | abr-jun 2011 | jul-sept 2011 |
|---|---|---|---|---|
| Contrato Definido | 249 | 234 | 266 | 249 |
| Limitado a la temporada | 11 | 7 | 5 | 5 |
| Por obra, faena, proyecto o actividad | 216 | 205 | 233 | 214 |
| Limitado a menos de 3 meses | 15 | 18 | 19 | 20 |
| Renovable una vez al año | 3 | 2 | 7 | 5 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

En el caso de las mujeres se han analizado dos sectores económicos diferentes que pueden ser interesantes para la investigación: *enseñanza* y *hogares privados con servicio doméstico (asesoras del hogar).* El gráfico (20) muestra el número de trabajadoras dependientes mujeres del sector *enseñanza* que tienen contrato definido.

- Se observa que entre enero y marzo de 2011 hay una disminución de alrededor de 30.000 trabajadoras con contrato definido, valor que vuelve a repuntar en el resto del año. En este caso, el tipo de contrato o acuerdo que prima es el renovable una vez al año.

**Gráfico (20) Número de Trabajadoras Dependientes Mujeres de la Rama *Enseñanza* con Contrato o Acuerdo de Palabra de Tiempo Definido y Tipo de Contrato entre octubre de 2010 y septiembre de 2011 (promedio trimestral en miles de personas)**



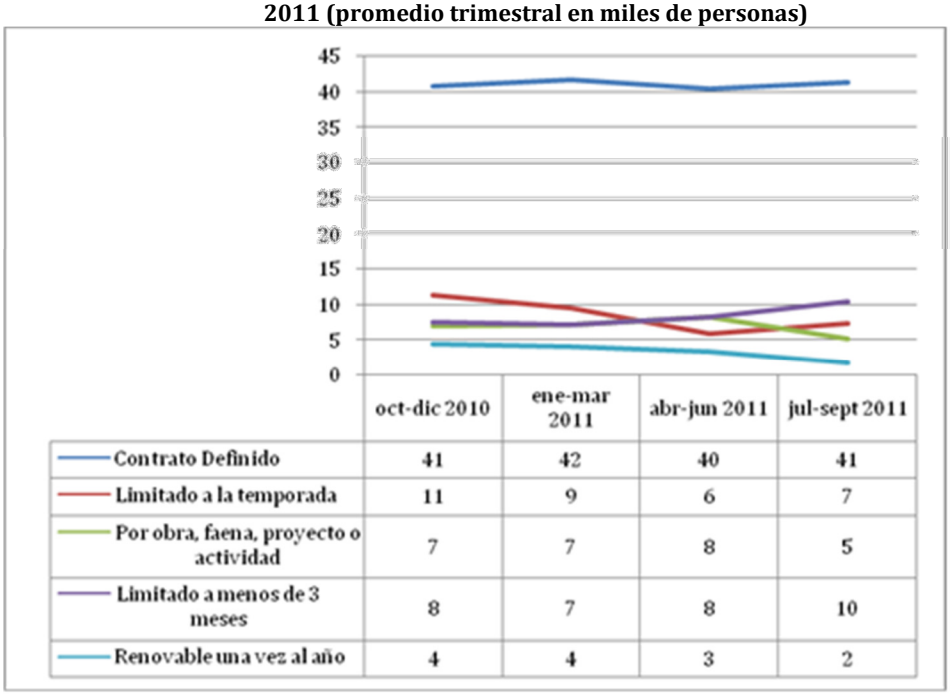

| | oct-dic 2010 | ene-mar 2011 | abr-jun 2011 | jul-sept 2011 |
|---|---|---|---|---|
| Contrato Definido | 112 | 82 | 125 | 131 |
| Limitado a la temporada | 9 | 6 | 6 | 8 |
| Por obra, faena, proyecto o actividad | 14 | 10 | 12 | 12 |
| Limitado a menos de 3 meses | 14 | 7 | 18 | 19 |
| Renovable una vez al año | 66 | 56 | 75 | 76 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

Por otro lado, el gráfico (21) muestra qué sucede con las trabajadoras dependientes que son asesoras de hogar o similares a lo largo del año.

- En este sentido, el número de asesoras del hogar con contrato definido se mantiene estable alrededor de 41.000, sin presentar una tendencia clara por tipo de contrato definido que tengan.

**Gráfico (21) Número de Trabajadoras Dependientes Mujeres de la Rama *Hogares Privados con Servicio Doméstico* con Contrato o Acuerdo de Palabra de Tiempo Definido y Tipo de Contrato entre octubre de 2010 y septiembre de 2011 (promedio trimestral en miles de personas)**




| | oct-dic 2010 | ene-mar 2011 | abr-jun 2011 | jul-sept 2011 |
|---|---|---|---|---|
| Contrato Definido | 41 | 42 | 40 | 41 |
| Limitado a la temporada | 11 | 9 | 6 | 7 |
| Por obra, faena, proyecto o actividad | 7 | 7 | 8 | 5 |
| Limitado a menos de 3 meses | 8 | 7 | 8 | 10 |
| Renovable una vez al año | 4 | 4 | 3 | 2 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

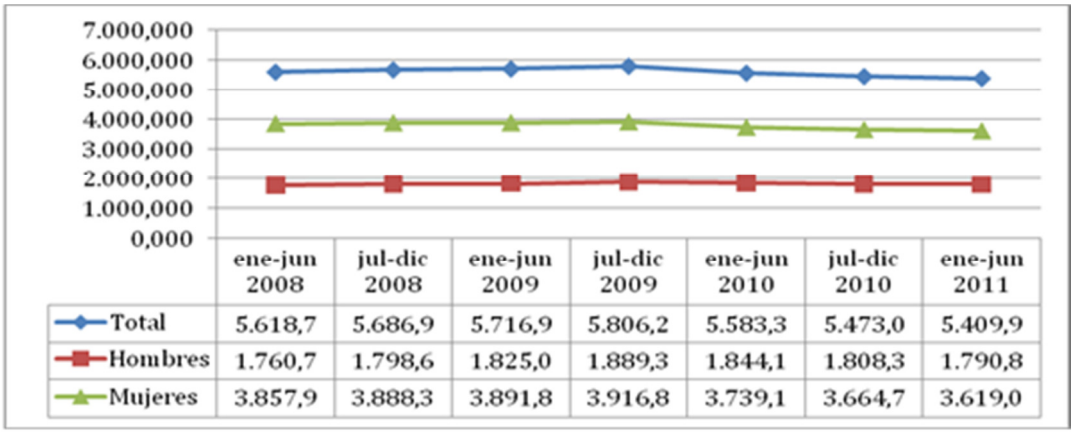
Como conclusión preliminar es posible considerar la existencia de ciertos grupos de la economía laboral que pueden verse más vulnerables. La diferencia por nivel de dependencia de los trabajadores se puede mirar desde otra perspectiva al revisar cuál es la situación de formalidad laboral y consecuentemente previsional de los mismos trabajadores dependientes:

- Los trabajadores dependientes no necesariamente tienen contrato escrito y la relación laboral con su empleador puede ser por períodos cortos: por temporada, por obra (faena, proyecto o actividad), por 3 meses, entre otros. Por lo tanto lo que subyace a esta revisión del mercado laboral chileno es el acento en la formalidad laboral y el nivel de protección y garantías previsionales.
- En este sentido es importante poner énfasis no sólo en los trabajadores independientes que no están obligados a cotizar (hasta el 2012 según la Reforma Previsional del 2008), sino también en aquellos trabajadores dependientes sin contrato escrito y a plazo fijo, lo cuales pueden encontrarse fuera del sistema previsional y/o tener grandes lagunas previsionales en su historia de vida, dada su entrada y salida del mercado laboral en Chile.
- Dentro de los sectores económicos que se consideraran al momento de estudiar el efecto de los programas sociales y políticas estatales sobre la cotización, son por un lado el *comercio,* particularmente los trabajadores independientes del sector, la *construcción* en específico, los trabajadores hombres dependientes contratados por obra o faena, la *agricultura*, con especial énfasis en temporeras y temporeros, y las mujeres que trabajan como *asesoras de hogar*, y en el sector de *enseñanza*, entre otros.

## E) POBLACIÓN INACTIVA

Al estudiar la situación del mercado laboral en Chile es importante ver la situación de los **inactivos**, que son aquellas personas que se encuentran en edad de trabajar pero que no pertenecen a la fuerza de trabajo. En este caso, revisar el nivel de inactivos del mercado laboral en Chile. El gráfico (22) muestra el número de inactivos desde enero de 2008 hasta junio de 2011. Se puede ver que desde el segundo semestre de 2009 en adelante éste ha disminuido levemente llegando a 5.409.902 inactivos promedio en el primer semestre de 2011, siendo un 66,9% (3.619.003) mujeres.

**Gráfico (22) Número de Inactivos entre enero de 2008 y junio de 2011 (promedio semestral en miles de personas)**

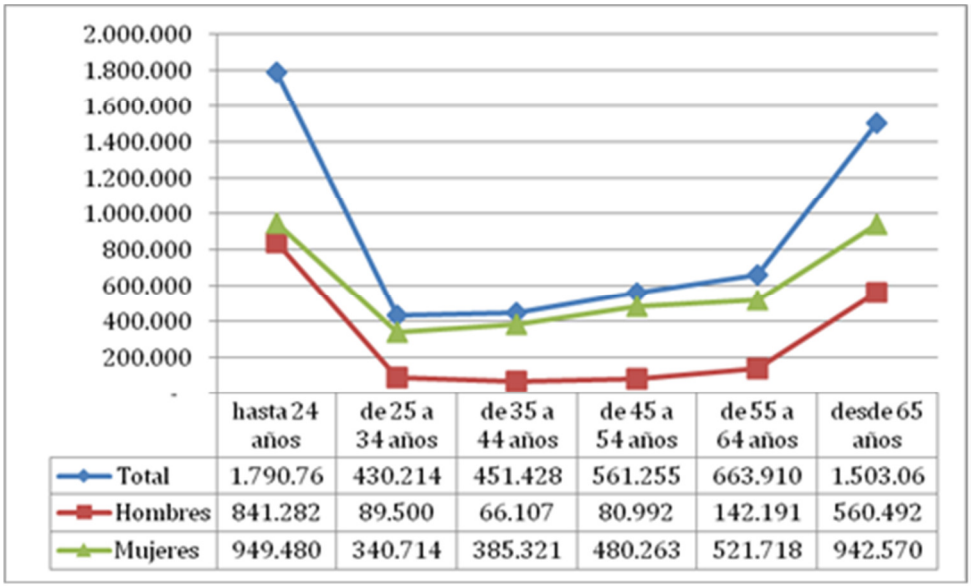



| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 5.618,7 | 5.686,9 | 5.716,9 | 5.806,2 | 5.583,3 | 5.473,0 | 5.409,9 |
| Hombres | 1.760,7 | 1.798,6 | 1.825,0 | 1.889,3 | 1.844,1 | 1.808,3 | 1.790,8 |
| Mujeres | 3.857,9 | 3.888,3 | 3.891,8 | 3.916,8 | 3.739,1 | 3.664,7 | 3.619,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

Al ver qué sucede según grupo de edad (gráfico 22.1). Se puede ver que la mayor cantidad de inactivos se concentra en los jóvenes de hasta 24 años, donde las mujeres se equiparan a los hombres, y en los adultos sobre los 65 años de edad. Cabe destacar también que los hombres presentan menores niveles de inactividad en todas las edades. **Las mujeres entre 55 y 64 años tienen un nivel alto de inactividad considerando que la edad de jubilación para ellas son los 60 años y no los 65 como en el caso de los hombres.**

**Gráfico (22.1) Número de Inactivos entre enero y junio de 2011 según sexo y edad (promedio semestral)**

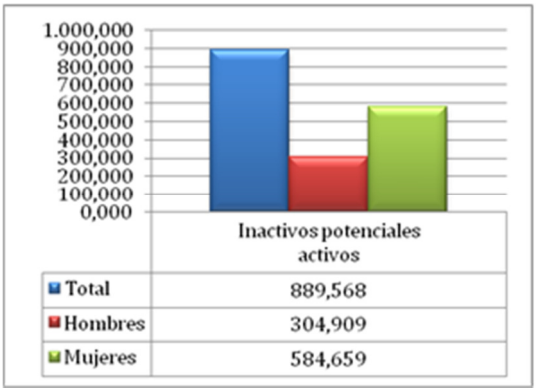



| | hasta 24 años | de 25 a 34 años | de 35 a 44 años | de 45 a 54 años | de 55 a 64 años | desde 65 años |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 1.790.76 | 430.214 | 451.428 | 561.255 | 663.910 | 1.503.06 |
| Hombres | 841.282 | 89.500 | 66.107 | 80.992 | 142.191 | 560.492 |
| Mujeres | 949.480 | 340.714 | 385.321 | 480.263 | 521.718 | 942.570 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

A continuación, se observa a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, la existencia de un número no menor de inactivos, que estarían **potencialmente activos**. Éstos, independiente de la razón de inactividad buscaron empleo pero no están dispuestos a trabajar, o bien no buscaron empleo pero estarían disponibles para trabajar. El gráfico (23) muestra el nivel de inactivos potencialmente activos, entre enero y junio de 2011. De un total de 889.568 inactivos potencialmente activos, un 34,3% (304.909) de ellos son hombres, y un 65,7% (584.659) son mujeres.

**Gráfico (23) Número de Personas Inactivas Potencialmente Activas entre enero y junio de 2011 (promedio semestral)**

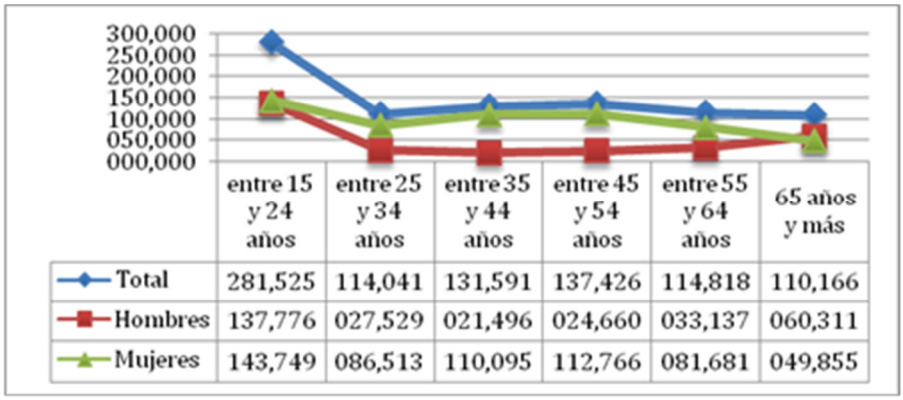



| | Inactivos potenciales activos |
|---|---|
| Total | 889,568 |
| Hombres | 304,909 |
| Mujeres | 584,659 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

Cuando se observa el comportamiento de hombres y mujeres según grupos de edad, presenta una tendencia diferente. El gráfico (24) muestra la distribución de inactivos potencialmente activos según los tramos de edad y sexo. Se puede ver que hasta los 24 años de edad, hay un alto nivel de inactivos potencialmente activos, 281.525 jóvenes, de los cuales el grupo de mujeres es muy similar al de los hombres. Sin embargo, si bien disminuye el número de inactivos potencialmente activos a medida que aumenta la edad, el grupo de mujeres supera el de los hombres. Entre los 35 y los 54 años de edad, el número de mujeres inactivas potencialmente activas supera en más de 110.000 al número de hombres Por ejemplo entre los 35 y 44 años de edad, hay un total de 131.591 inactivos potencialmente activos, de los cuales 16,3% (21.496) son hombres, y 83,7% (110.095) son mujeres.

**Gráfico (24) Número de Personas Inactivas Potencialmente Activas según tramo de edad entre enero y junio de 2011 (promedio semestral)**




| | entre 15 y 24 años | entre 25 y 34 años | entre 35 y 44 años | entre 45 y 54 años | entre 55 y 64 años | 65 años y más |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 281,525 | 114,041 | 131,591 | 137,426 | 114,818 | 110,166 |
| Hombres | 137,776 | 027,529 | 021,496 | 024,660 | 033,137 | 060,311 |
| Mujeres | 143,749 | 086,513 | 110,095 | 112,766 | 081,681 | 049,855 |

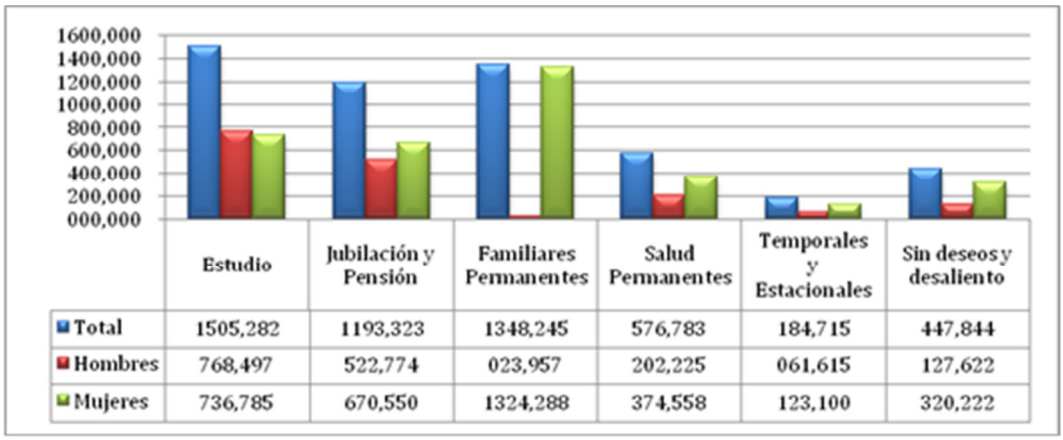
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

Al indagar las razones de inactividad, registradas en la Encuesta Nacional de Empleo del 2011, se puede ver que hay motivos temporales y permanentes, motivos de salud y familiares, motivos de estudio, jubilación e incluso desaliento.

El gráfico (25) muestra que predominan los motivos de **estudio**, **jubilaciones y pensiones**, y **familiares permanentes**. Es importante destacar que de un total de 1.348.245 personas inactivas por motivos familiares permanentes durante el primer semestre de 2011, un 98,2% (1.324.288) son mujeres[16].

Por otro lado de un total de 576.783 personas inactivas por motivos de salud permanentes, 64,9% (374.558) son mujeres. Al ver qué pasa en aquellos inactivos por motivos de desaliento o sin deseos de trabajar, es interesante ver que de un total de 447.844, un 71,5% (320.222) son mujeres. Como se ha visto más arriba, el número de mujeres inactivas es superior al de hombres, tendencia que se replica al controlar por motivos de inactividad. Las diferencias entre hombres y mujeres que más resaltan son 'motivos familiares permanentes', 'motivos de salud permanentes' y 'motivos de desaliento y sin deseos de trabajar'.

**Gráfico (25) Razones de Inactividad entre enero y junio de 2011 (promedio semestral)**




| | Estudio | Jubilación y Pensión | Familiares Permanentes | Salud Permanentes | Temporales y Estacionales | Sin deseos y desaliento |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 1505,282 | 1193,323 | 1348,245 | 576,783 | 184,715 | 447,844 |
| Hombres | 768,497 | 522,774 | 023,957 | 202,225 | 061,615 | 127,622 |
| Mujeres | 736,785 | 670,550 | 1324,288 | 374,558 | 123,100 | 320,222 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

[16] Este es un grupo relevante, en la medida que pueden ser trabajadoras que se declaran inactivas, pero podrían ser trabajadoras informales, con "pololos" dentro del hogar.

Existen motivos diferenciados por sexo que explican la inactividad. Se observa en la tabla (5) que los hombres están inactivos en un 75% por razones de estudio o por retiro laboral. En las mujeres si bien estas razones están presentes en un 39,6%, en ellas se presentan en mayor proporción causas relacionadas con problemas familiares y de salud. Las causas temporales o desmotivación tienen una presencia similar en ambos sexos.

**Tabla (5) Razones de inactividad según sexo entre enero y junio de 2011 (promedio semestral)**

| Razones de inactividad | Relacionadas con estudios o por retiro laboral | % | Relacionadas con problemas familiares y salud | % | Razones temporales y problemas de desaliento | % | Totales | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Hombres** | 1.291,271 | 75,7 % | 226,182 | 13,3 % | 189,24 | 11,1% | 1.706,69 | 100,0% |
| **Mujeres** | 1.407,335 | 39,6 % | 1.698,85 | 47,9 % | 443,322 | 12,5% | 3.549,50 | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo (www.ine.cl)

La participación en el Sistema Previsional no puede analizarse de manera aislada, sino que debe considerar la historia laboral de las personas, y su fluctuación dentro y fuera del mercado del trabajo, para así comprender no sólo la cotización en un momento del tiempo sino dentro de su trayectoria de vida en términos de la densidad de la cotización. Asimismo, dentro de la estructura del mercado del trabajo, existen otras variables que determinan la trayectoria laboral de las personas. Pueden existir distinciones en el grado de estabilidad del empleo, el ingreso y salida del mercado laboral, el tipo y tamaño de empresa en la que se trabaja, y la trayectoria laboral y expectativas laborales del cotizante.

**Considerando la situación del mercado laboral en Chile, y según lo analizado en este punto, se observan diferentes fenómenos que se encuentran relacionados con el nivel de protección social y laboral de los trabajadores y sus decisiones de contribuir (regular o irregularmente) a sus pensiones de jubilación. Éstos tienen que ver principalmente con el nivel de dependencia del trabajo, la relación contractual entre empleador y empleado, y más general en el nivel de formalidad/informalidad de las relaciones laborales**.

# II. SISTEMA DE PENSIONES

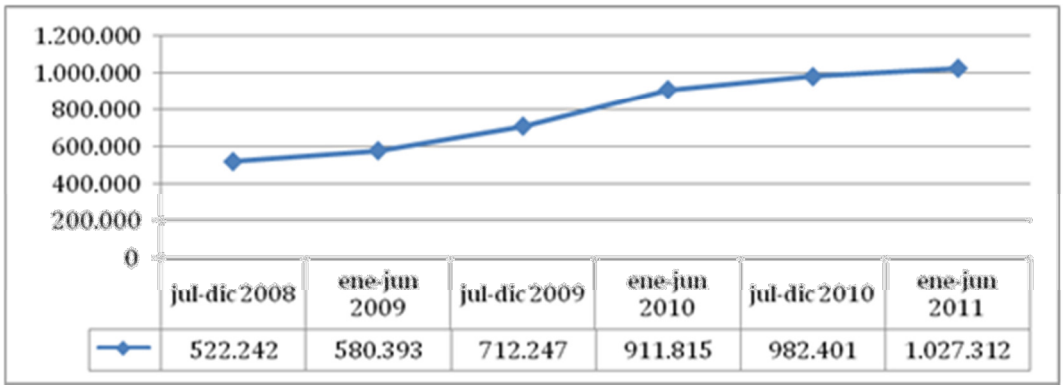
Un segundo componente de relevancia en el análisis de la situación previsional de las personas, es el Sistema de Pensiones vigente en el país. En este marco, se pone énfasis en la normativa y beneficios que el Sistema entrega, especialmente luego de la Reforma del año 2008. En la siguiente sección, se analizará el Sistema de Pensiones, distinguiendo por Pilares Solidario, Contributivo y Voluntario, y especificando la situación para afiliados, cotizantes y pensionados.

## PILAR SOLIDARIO

### SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

El Sistema de Pensiones Solidarias es la parte medular del Pilar Solidario instalado por la Reforma Previsional del año 2008. Este Sistema considera la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario. Desde que comenzó a regir este pilar ha habido un aumento sostenido en el tiempo de los beneficios que entrega, siendo en promedio 1.027.312 beneficios entre enero y junio de 2011 (ver gráfico 26). A lo largo del presente análisis se revisarán las principales estadísticas de este pilar desde el segundo semestre 2008 (inicio de la Reforma) hasta la fecha, desagregadas por sexo y otras variables de interés, como el nivel de ingresos y categoría ocupacional de los pensionados.

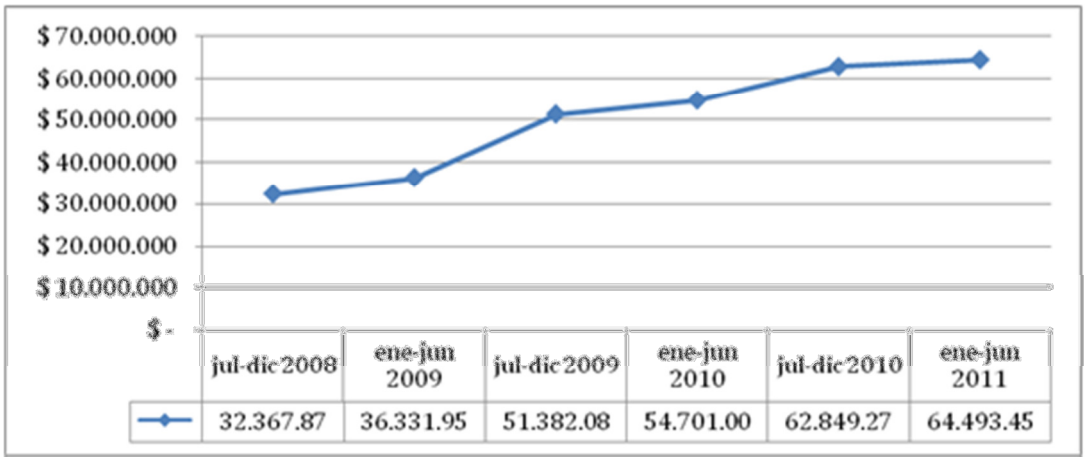
**Gráfico (26) Nº de beneficios entregados por el Sistema de Pensiones Solidarias desde julio de 2008 hasta junio de 2011 (promedio semestral)**




Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

En la misma línea, el monto entregado en estos beneficios ha sido creciente desde su implementación, lo que parece concordante con la gradualidad que la Reforma Previsional implementó tanto respecto de la población a la cual llegaría, como a los montos que cubriría. De hecho las medidas respecto de las pensiones solidarias se encuentran plenamente en régimen a partir de Julio 2011. En este sentido, es necesario mencionar que la implementación completa de los componentes de la reforma será en julio del 2012. Por otro lado, las proyecciones del gasto fiscal y del número de beneficiarios revelan que ambos aumentarán. Los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias aumentarán: de una cobertura estimada de 600.000 beneficiarios en diciembre de 2008 a 1.200.000 beneficiarios en diciembre de 2012. Por otra parte, el efecto fiscal anual total de la reforma alcanzará a 1,4% del PIB (Arenas de Mesa, Paula Benavides, González, Castillo, 2008).

**Gráfico (27) Monto de beneficios entregados por el Sistema de Pensiones Solidarias desde julio de 2008 hasta junio de 2011 (promedio semestral en miles de $)**




Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

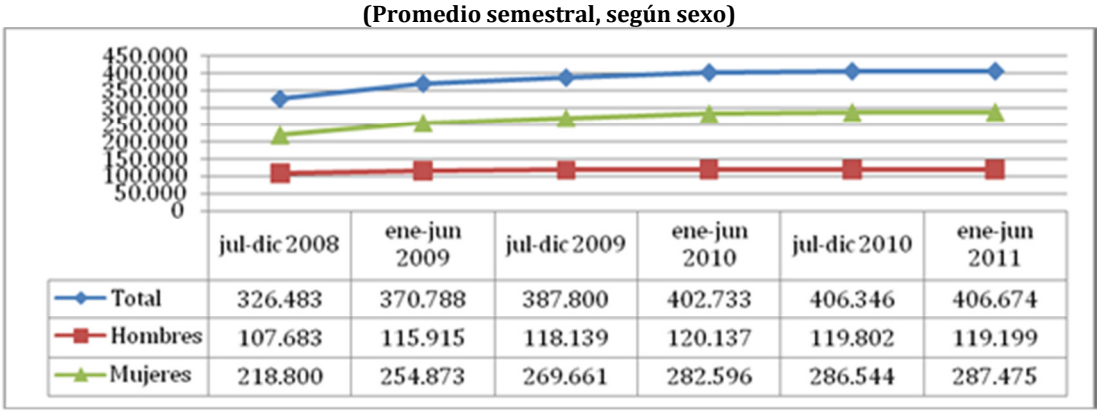
## PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA

Un primer componente del Sistema de Pensiones Solidarias, es la **Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV)**[17]. La Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV) es una prestación monetaria mensual a la cual **acceden todas las personas que no tengan derecho a pensión de algún régimen previsional** y cumplan con los requisitos establecidos por la ley (Superintendencia de Pensiones, 2010). Su monto actual asciende a $78.449.

El gráfico (28) muestra que ésta ha aumentado desde el año 2008, manteniéndose estable en el último período. La cobertura de este beneficio fue gradual empezando en julio de 2008 con aquellos beneficiarios pertenecientes a un grupo familiar del 40% menos afluente de la población, alcanzando su estado de régimen en cobertura (60%) desde el 1 de julio de 2011 (Superintendencia de Pensiones, 2011). El grupo inicial de beneficiarios del segundo semestre de 2008 corresponde a aquellos que recibían pensión asistencial, **PASIS**, a la entrada en vigencia del beneficio. Entre enero y junio de 2011 se entregaron en promedio 406.674 PBSV. La PBSV fue entregada en mayor proporción a las mujeres, existiendo 287.475 pensionadas versus 119.199 pensionados solidarios hombres[18]. El monto per cápita promedio, correspondiente al primer semestre 2011 es de 76.622 pesos[19].

[17] Ver más detalle en la sección de análisis de la Pensión Básica Solidaria y en la taxonomía.
[18] En el caso del Pilar Contributivo, estas proporciones se invierten, existiendo una mayor proporción de hombres como cotizantes y pensionados, en relación al grupo femenino.
[19] Se considera el número de pagos y no de beneficiarios para corregir por pagos retroactivos (Superintendencia de Pensiones, Seguimiento a la reforma, 2011).

**Gráfico (28) Nº de beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria de Vejez desde junio de 2008 hasta junio de 2011, (Promedio semestral, según sexo)**




| | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 326.483 | 370.788 | 387.800 | 402.733 | 406.346 | 406.674 |
| Hombres | 107.683 | 115.915 | 118.139 | 120.137 | 119.802 | 119.199 |
| Mujeres | 218.800 | 254.873 | 269.661 | 282.596 | 286.544 | 287.475 |

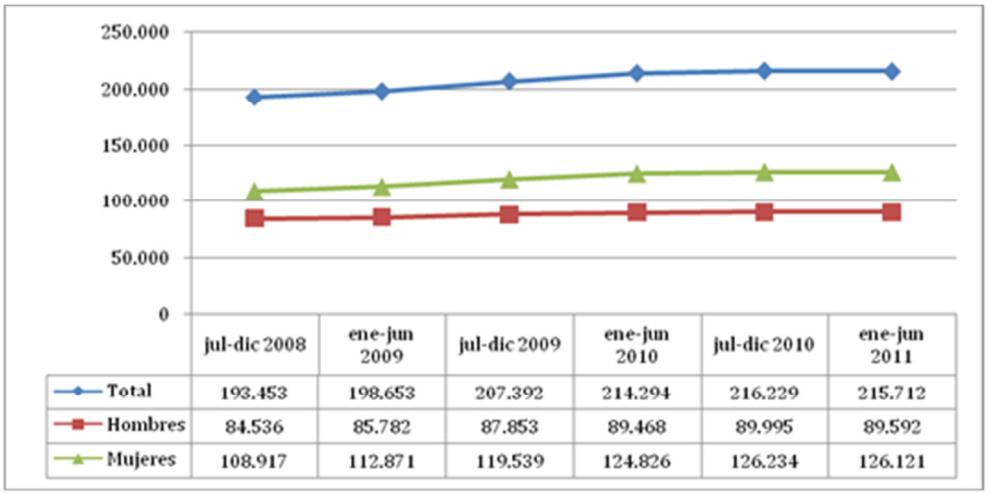
Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

En cuanto a la **Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI)**, es el beneficio financiado por el Estado al que pueden acceder las personas declaradas inválidas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia. El monto de la PBS de invalidez es igual al monto de la PBS de vejez ($78.449).

La PBSI tiene una cobertura inferior a la de vejez, alcanzando en el primer semestre de 2011 un promedio de 215.712 (gráfico 29). Nuevamente en este caso, hay más beneficiarias mujeres que beneficiarios hombres, tendencia que se mantiene desde el comienzo de la reforma. En relación a los montos entregados por PBSI, se observa un fuerte aumento entre el primer y segundo semestre 2009. El promedio per cápita de las Pensiones Básicas Solidarias de Invalidez, son en el primer semestre 2011, de 76.709.

Una última consideración respecto a la PBS de invalidez, es que ésta ha presentado un leve incremento desde 2009 hasta 2010 y luego una leve caída desde el primer semestre de 2011 en adelante, llegando a un promedio mensual de 215.712 pensiones, 0,2% menos que en el semestre anterior (Superintendencia de Pensiones, 2011).

**Gráfico (29) Nº de beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria de Invalidez desde julio de 2008 hasta junio de 2011, (Promedio semestral según sexo)**

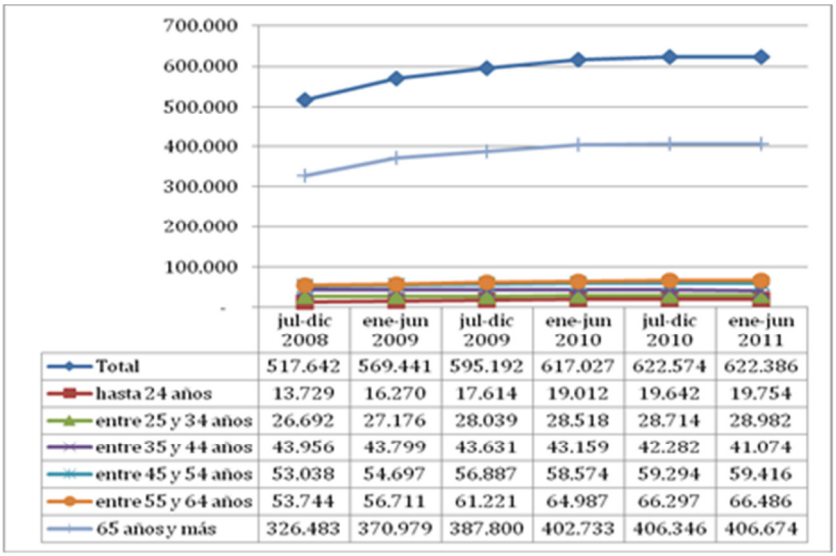



| | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 193.453 | 198.653 | 207.392 | 214.294 | 216.229 | 215.712 |
| Hombres | 84.536 | 85.782 | 87.853 | 89.468 | 89.995 | 89.592 |
| Mujeres | 108.917 | 112.871 | 119.539 | 124.826 | 126.234 | 126.121 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

Al ver qué sucede con la PBS en cada grupo de edad (gráfico 30) se puede ver que –como era de esperarse- ésta es mucho mayor en quienes tienen 65 años o más. Esta diferencia se debe a que una proporción significativa de este grupo recibe la PBSV, proporción que supera a quienes reciben la PSBI (menores de 65 años). Ambas pensiones son excluyentes. Es importante considerar que la Pensión Básica Solidaria incluye a pensionados por sobrevivencia, es decir, viudas e hijos menos e hijos inválidos de cualquier edad, y no sólo a pensionados de vejez.

**Gráfico (30) Nº de beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria desde julio de 2008 hasta junio de 2011 según tramo de edad (promedio semestral)**




| | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 517.642 | 569.441 | 595.192 | 617.027 | 622.574 | 622.386 |
| hasta 24 años | 13.729 | 16.270 | 17.614 | 19.012 | 19.642 | 19.754 |
| entre 25 y 34 años | 26.692 | 27.176 | 28.039 | 28.518 | 28.714 | 28.982 |
| entre 35 y 44 años | 43.956 | 43.799 | 43.631 | 43.159 | 42.282 | 41.074 |
| entre 45 y 54 años | 53.038 | 54.697 | 56.887 | 58.574 | 59.294 | 59.416 |
| entre 55 y 64 años | 53.744 | 56.711 | 61.221 | 64.987 | 66.297 | 66.486 |
| 65 años y más | 326.483 | 370.979 | 387.800 | 402.733 | 406.346 | 406.674 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

Por último, cabe señalar que a junio de 2011 los beneficiarios de PBS de Vejez alcanzan el 29,9% del total de pensionados vejez, y los PBS de Invalidez al 52,7% del total de pensionados de invalidez[20]. (Superintendencia de Pensiones, 2011).

**Pensiones Básicas Solidarias según tipo de pensión y sexo. Comparativo entre segundo semestre 2008, y primer semestre 2011 (Número promedio mensual)**

**Gráfico (31) PBS Vejez**

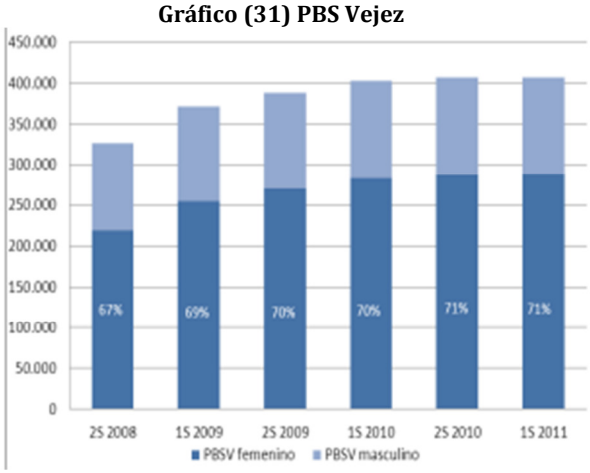
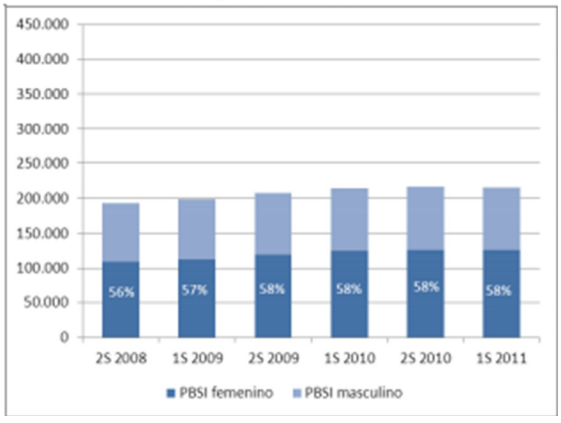



**Gráfico (32) PBS Invalidez**



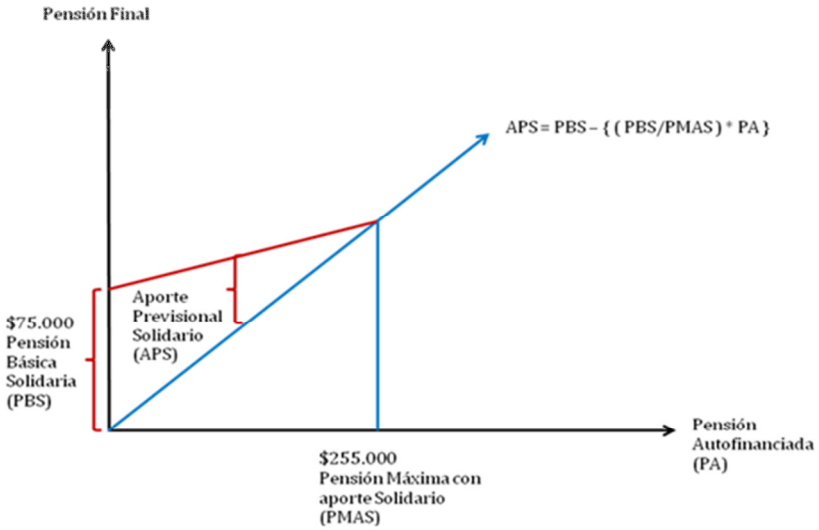

Fuente: Superintendencia de Pensiones

[20] Corresponde a la razón entre (número de PBS de vejez o invalidez, según corresponda) y (número de pensiones de AFP + Ex Cajas y PBS, de vejez o invalidez según corresponda)

## APORTE PREVISIONAL SOLIDARIO

El Aporte Previsional Solidario (APS) representa el beneficio que entrega el Estado a aquellas personas que reciben una pensión de jubilación del Pilar contributivo mayor que cero pero por debajo de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). Este aporte se diferencia según sea entregado como complemento a la pensión de vejez. En el siguiente gráfico y tabla, se observa la modalidad de entrega del Aporte Previsional Solidario de Vejez, considerando los montos de las Pensiones Básicas Solidarias, y las Pensiones autofinanciadas.

**Gráfico (33) El Sistema de Pensiones Solidarias**




Fuente: Asociación de AFP, "La Reforma Previsional y el Sistema Integrado de Pensiones"

**Tabla (6) Valores finales del Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV)**

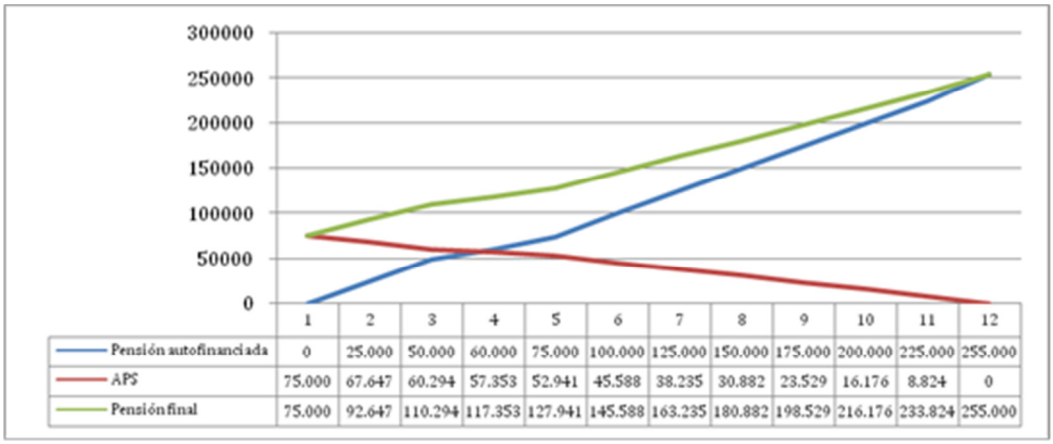
| Pensión autofinanciada (AFP o INP) | Complemento solidario (En régimen, año 2012) APS | Pensión final* (En régimen, 2012) |
|---|---|---|
| **0** | 75.000 | 75.000 |
| **25.000** | 67.647 | 92.647 |
| **50.000** | 60.294 | 110.294 |
| **60.000** | 57.353 | 117.353 |
| **75.000** | 52.941 | 127.941 |
| **100.000** | 45.588 | 145.588 |
| **125.000** | 38.235 | 163.235 |
| **150.000** | 30.882 | 180.882 |
| **175.000** | 23.529 | 198.529 |
| **200.000** | 16.176 | 216.176 |
| **225.000** | 8.824 | 233.824 |
| **255.000** | 0 | 255.000 |

Fuente: Asociación de AFP, "La reforma Previsional y el Sistema Integrado de Pensiones"
* Pensión final corresponde a la suma de la Pensión autofinanciada y el Aporte Solidario (APS)
Proyección realizada en base a la PBS del año 2008 y no del 2011.

El Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI) representa el beneficio que realiza el Estado a aquellas personas calificadas como inválidas, que reciben una pensión de invalidez del Pilar contributivo mayor que cero pero por debajo de la Pensión Básica Solidaria (PBS). El APS de Invalidez es la diferencia entre la Pensión Básica Solidaria de Invalidez y la Pensión Base (PB) de la persona inválida [APSI = PBS – PB].

En el caso del APSV, las pensiones que mediante el autofinanciamiento no sobrepasan la pensión mínima asegurada por el Estado (equivalente a 255.000 pesos en 2011), son complementadas con el aporte solidario, según tramos diferenciados. La escalabilidad de estos tramos debiera ser tal, que no desincentive el ahorro previsional de grupos vulnerables, mediante un mayor aporte neto del Estado a las pensiones. El gráfico (34) indica claramente de qué manera se conjugan las pensiones autofinanciadas con el APS, teniendo como tope máximo, los $255.000.

**Gráfico (34) Valores finales y aporte solidario, según pensión autofinanciada y aporte previsional solidario de vejez.**




Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Asociación de AFP, "La Reforma Previsional y el Sistema Integrado de Pensiones"

En la tabla siguiente se relevan los tramos de aporte solidario, considerando el monto autofinanciado, según año de implementación de la Reforma.

**Tabla (7) Monto de las Pensiones autofinanciadas y pensiones finales según tramos de Aporte Previsional Solidario según años.**

| PENSION AUTOFINANCIADA | Pensión Final 1/7/2008 a 30/6/2009 | Pensión Final 1/7/2009 al 30/6/2010 | Pensión Final 1/7/2010 al 30/6/2011 | Pensión Final 1/7/2011 al 30/6/2012 | Pensión Final 1/7/2012 en adelante |
|---|---|---|---|---|---|
| **50.000** | 67.000 | 93.750 | 100.000 | 106.250 | 110.300 |
| **60.000** | 68.400 | 97.500 | 105.000 | 112.500 | 117.360 |
| **70.000** | 70.000 | 101.250 | 110.000 | 118.750 | 124.420 |
| **80.000** | 80.000 | 105.000 | 115.000 | 125.000 | 131.460 |
| **90.000** | 90.000 | 108.750 | 120.000 | 131.250 | 138.540 |
| **100.000** | 100.000 | 112.500 | 125.000 | 137.500 | 145.600 |
| **110.000** | 110.000 | 116.250 | 130.000 | 143.750 | 152.660 |
| **120.000** | 120.000 | 120.000 | 135.000 | 150.000 | 159.720 |
| **130.000** | 130.000 | 130.000 | 140.000 | 156.250 | 166.780 |
| **140.000** | 140.000 | 140.000 | 145.000 | 162.500 | 173.840 |
| **150.000** | 150.000 | 150.000 | 150.000 | 168.750 | 180.900 |
| **160.000** | 160.000 | 160.000 | 160.000 | 175.000 | 187.960 |
| **170.000** | 170.000 | 170.000 | 170.000 | 181.250 | 195.020 |
| **180.000** | 180.000 | 180.000 | 180.000 | 187.500 | 202.080 |
| **190.000** | 190.000 | 190.000 | 190.000 | 193.750 | 209.140 |
| **200.000** | 200.000 | 200.000 | 200.000 | 200.000 | 216.200 |
| **210.000** | 210.000 | 210.000 | 210.000 | 210.000 | 223.260 |

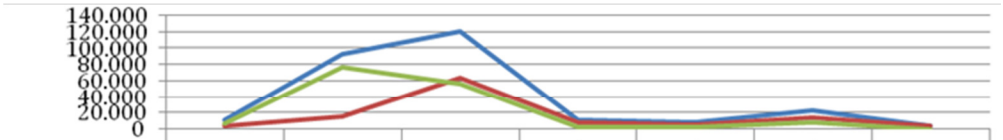
| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **220.000** | 220.000 | 220.000 | 220.000 | 220.000 | 230.320 |
| **230.000** | 230.000 | 230.000 | 230.000 | 230.000 | 237.380 |
| **240.000** | 240.000 | 240.000 | 240.000 | 240.000 | 244.440 |
| **250.000** | 250.000 | 250.000 | 250.000 | 250.000 | 251.500 |
| **255.000** | 255.000 | 255.000 | 255.000 | 255.000 | 255.000 |

Fuente: Elaboración CENDA con datos publicados por la Superintendencia de Pensiones.

En términos de cobertura, el APS comenzó en julio de 2008 cubriendo a aquellos pertenecientes a una familia del 40% menos afluente de la población. A partir de julio de 2011 la cobertura alcanza al 60%, llegando a su estado de régimen. (Superintendencia de Pensiones, 2011).

Revisando el número de pensionados por vejez y por vejez anticipada según el monto de pensión recibida, se puede ver en el siguiente gráfico que hay una gran concentración de pensionados que reciben una pensión entre $86.522 y $129.783, (120.743 pensionados).

**Gráfico (35) Número de Pensionados por jubilación (vejez y vejez anticipada) según monto de la pensión y sexo entre enero y junio de 2011 (promedio semestral)[21]**



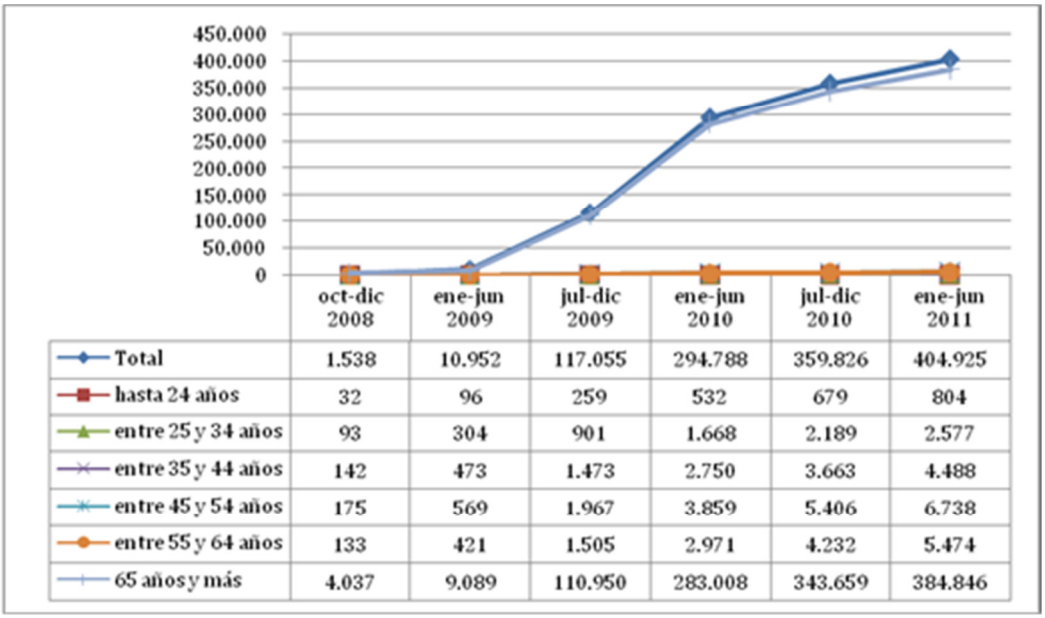

| | menos de $64.891 | entre $64.891 y $86.522 | entre $86.522 y $129.783 | entre $129.783 y $173.044 | entre $173.044 y $259.565 | entre $259.565 y $908.478 | más de $908.478 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 12.196 | 93.413 | 120.743 | 11.807 | 9.186 | 23.394 | 4.369 |
| Hombres | 4.022 | 15.794 | 63.786 | 7.850 | 5.214 | 14.333 | 3.866 |
| Mujeres | 8.175 | 77.619 | 56.957 | 3.957 | 3.972 | 9.061 | 503 |

Fuente: Elaboración propia en base a www.safp.cl

El gráfico (36) muestra la distribución del APS según el grupo de edad. Hasta los 65 años, quienes reciben APS reciben APS de invalidez y desde los 65 años reciben APSV. Comparando por edad es posible ver que son los mayores de 65 años quienes reciben más beneficios de APS, correspondiendo éste al aporte por vejez.

[21] El monto de la pensión es un estimativo según el valor promedio de la UF durante el primer semestre de 2011 (elaboración propia en base a www.sii.cl): $21.630,44

**Gráfico (36) Nº de beneficiarios del Aporte Previsional Solidario desde octubre de 2008 hasta junio de 2011 según tramo de edad (promedio semestral)**




| | oct-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 1.538 | 10.952 | 117.055 | 294.788 | 359.826 | 404.925 |
| hasta 24 años | 32 | 96 | 259 | 532 | 679 | 804 |
| entre 25 y 34 años | 93 | 304 | 901 | 1.668 | 2.189 | 2.577 |
| entre 35 y 44 años | 142 | 473 | 1.473 | 2.750 | 3.663 | 4.488 |
| entre 45 y 54 años | 175 | 569 | 1.967 | 3.859 | 5.406 | 6.738 |
| entre 55 y 64 años | 133 | 421 | 1.505 | 2.971 | 4.232 | 5.474 |
| 65 años y más | 4.037 | 9.089 | 110.950 | 283.008 | 343.659 | 384.846 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

## APORTE PREVISIONAL SOLIDARIO DE VEJEZ

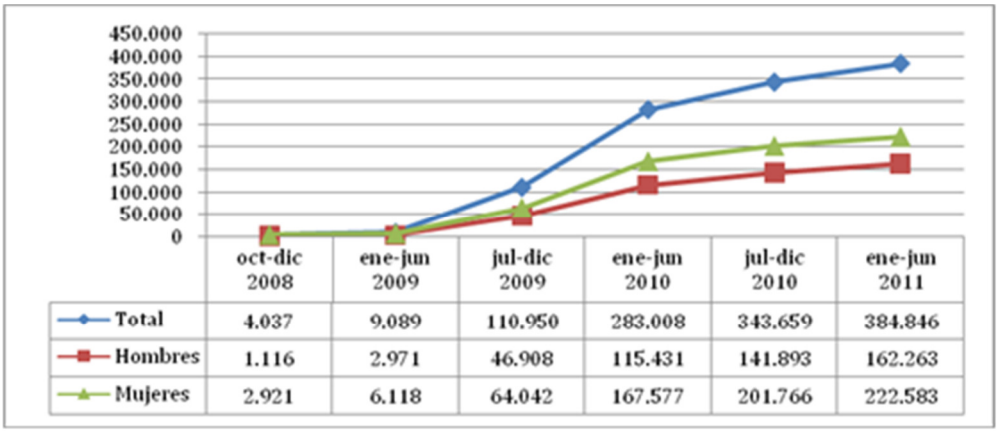
A continuación se analizará el aporte estatal diferenciando entre el aporte destinado a complementar pensiones de vejez e invalidez.

El Aporte Previsional Solidario de Vejez (APS de Vejez) es un complemento mensual en dinero entregado por el Estado que aumenta las pensiones de las personas que lograron reunir fondos en algún régimen previsional en Chile, pero que reciben una pensión mayor que cero e inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) que equivale actualmente a $255.000. Concretamente, el APSV incrementa las pensiones de vejez inferiores a $255.000, a través de un complemento que aumenta el monto de la pensión final, mejorando de esta forma la pensión base.

La cobertura del Aporte Solidario de Vejez (APSV) ha aumentado desde su implementación, llegando a un total de 384.846 aportes en el segundo semestre de 2011. Según el gráfico (37), este aporte creció considerablemente entre el segundo semestre de 2009 y el primer semestre de 2010, pasando de un promedio total de 110.950 a 283.008 aportes. En promedio mensual el número de APS de vejez para el primer semestre de 2011 fue de 384.846, lo que representa un incremento de 12% respecto al semestre anterior. Es importante notar que el aumento que se produce en septiembre de 2009 (2° Semestre 2009) puede atribuirse a dos eventos: el primero relacionado al incremento en la cobertura del beneficio, la cual pasó de 40% (periodo Julio 2008 – junio 2009) a 50% (septiembre 2009 – junio 2010); y el segundo evento, relacionado al incremento en la PMAS asociado a la cobertura y cuyo valor más que se duplicó pasando de $70.000 a $150.000 en ese periodo (Superintendencia de Pensiones, 2011).

Respecto de la cantidad y destinatarios de los aportes mantiene la tendencia del Pilar Solidario, siendo el número de beneficiarias mujeres mayor al número de beneficiarios hombres desde el comienzo de la reforma.

**Gráfico (37) Nº de beneficiarios del Aporte Previsional Solidario de Vejez desde octubre de 2008 hasta junio de 2011 (promedio semestral)**




| | oct-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 4.037 | 9.089 | 110.950 | 283.008 | 343.659 | 384.846 |
| Hombres | 1.116 | 2.971 | 46.908 | 115.431 | 141.893 | 162.263 |
| Mujeres | 2.921 | 6.118 | 64.042 | 167.577 | 201.766 | 222.583 |

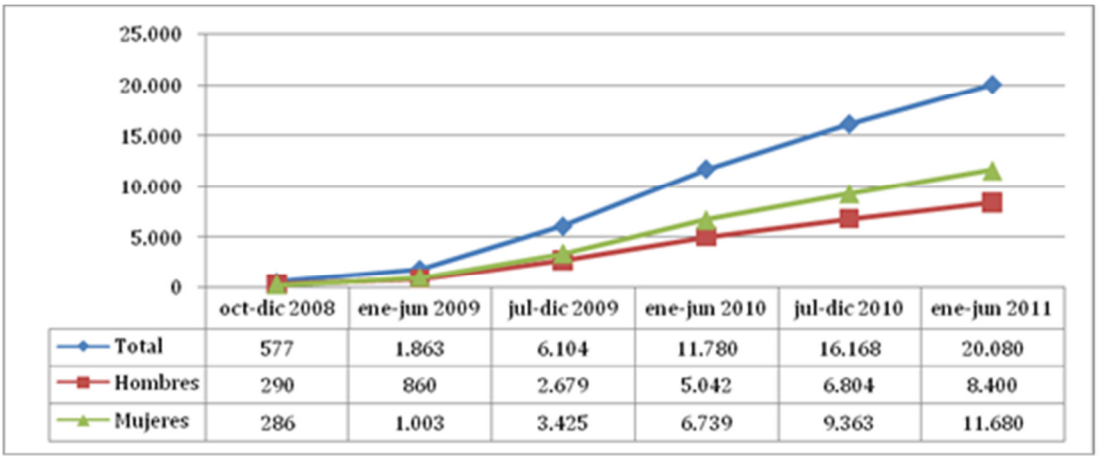
Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de estadísticas, 2011.

## APORTE PREVISIONAL SOLIDARIO DE INVALIDEZ

El Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI) representa el beneficio que realiza el Estado a aquellas personas calificadas como inválidas total o parcialmente, que reciben una pensión de invalidez del Pilar contributivo mayor que cero pero por debajo de la Pensión Básica Solidaria ($78.449). Se trata de montos considerablemente menores que lo que significa el aporte solidario en caso de vejez. Por otro lado, sigue la tendencia de este pilar: aumento sostenido en el tiempo y mayores beneficios para mujeres que hombres, sin embargo, en este beneficio se ha presentado un incremento gradual menos acentuado que en el caso de APS de vejez (Superintendencia de Pensiones, 2011).

El gráfico (38) muestra que entre enero y junio de 2011, el promedio de beneficiarios de APSI fue de 20.080, correspondiendo 11.680 a mujeres y 8.400 a hombres.

**Gráfico (38) Nº de beneficiarios del Aporte Previsional Solidario de Invalidez desde octubre de 2008 hasta junio de 2011 (promedio semestral)**




| | oct-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 577 | 1.863 | 6.104 | 11.780 | 16.168 | 20.080 |
| Hombres | 290 | 860 | 2.679 | 5.042 | 6.804 | 8.400 |
| Mujeres | 286 | 1.003 | 3.425 | 6.739 | 9.363 | 11.680 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de estadísticas, 2011

Es importante hacer notar que el APS representa un porcentaje significativo de la pensión total del beneficiario. La contribución promedio del APS vejez a la pensión total corresponde a un 68,5%. Al excluir del análisis al grupo de afiliados que presentan saldo igual a cero en su cuenta de capitalización individual, el promedio disminuye a 48,5%. En el caso de APS de Invalidez, el promedio es de 92,3% y al excluir a los afiliados que presentan saldo igual a cero, este promedio cae a 72,3% (Superintendencia de Pensiones, 2011).

## MAGNITUD Y CARACTERIZACIÓN DE PENSIONADOS QUE NO CALIFICAN PARA RECIBIR APORTE PREVISIONAL SOLIDARIO Y SU PENSIÓN ES INFERIOR A LA PMAS

El Sistema de Pensiones Solidarias cuenta con un fondo para financiar las pensiones de aquellas personas que a pesar de haber contribuido en el sistema de capitalización individual, no tienen pensiones lo suficientemente altas que les permitan vivir de manera digna. Quienes reciben pensiones de vejez menores a una pensión de referencia llamada "Pensión Máxima con Aporte Solidario" (PMAS), se les entrega un aporte solidario que aumenta el monto final de su pensión. Por otro lado, quienes reciben pensiones de invalidez menores a la Pensión Básica Solidaria, se les entrega un aporte solidario que aumenta el monto final de su pensión.

La entrega del Aporte Previsional Solidario no es de carácter universal pues está focalizado a los grupos más vulnerables de la población. Esta sección busca **describir en términos de magnitud y características al segmento de la población que no califica por el requisito de focalización al Aporte Previsional Solidario, y su pensión es inferior a la PMAS**. Utilizando las bases de la Encuesta CASEN 2009 y las bases administrativas de la Encuesta de Protección Social de la Superintendencia de Pensiones, es posible realizar este análisis de manera aproximada con información de fines del año 2009[22]. Para esta fecha, los valores de referencia eran los siguientes:

| Tabla (8) Valores de Referencia del Sistema de Pensiones Solidarias de diciembre de 2009 | |
|---|---|
| **PMAS** | $150.000 |
| **PBS** | $75.000 |
| **Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias** | 50% más vulnerable de la población: 12.666 puntos FPS |

Uno de los principales requisitos para recibir Aporte Previsional Solidario de Vejez actualmente es:

- Tener 65 años o más,
- Pertenecer al 60% más pobre de la población (focalización actual, año 2012).

El análisis diferenciará entre 2 grupos: pensionados por vejez o jubilación que reciben una pensión inferior a la PMAS y que no cumplen con los requisitos de focalización antes mencionados; pensionados por vejez o jubilación que reciben una pensión inferior a la PMAS, que cumplen con los requisitos de focalización antes mencionados y que sin embargo, no reciben APS de vejez.

### a) Pensionados que reciben menos de la PMAS y no cumplen con Requisitos de Focalización

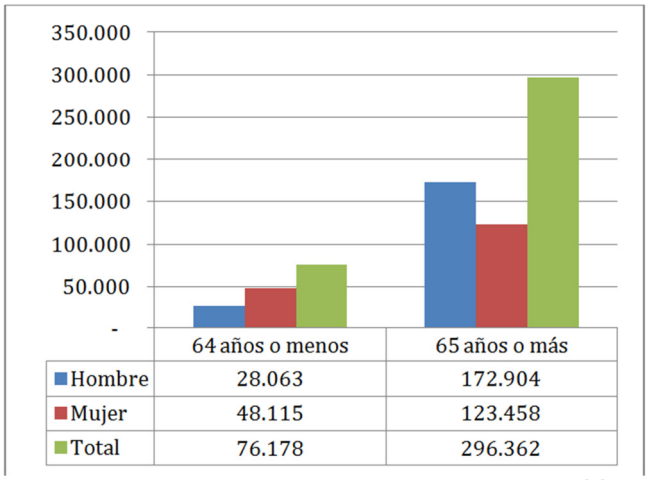
La Encuesta CASEN 2009 permite saber quiénes reciben una pensión de vejez o jubilación menor a $150.000 y que no cumplen con los requisitos de focalización antes señalados. Los gráficos (39) y (40) permiten conocer mejor a este grupo:

[22] Se utilizó como base la información del sistema de pensiones que contaba con 35.313 casos en total, agregándole información sociodemográfica de la base administrativa de la EPS del 2009 con 24.006 casos. Por otro lado se utilizó información complementaria de la EPS 2009 (14.243 casos), la EPS 2006 (16.443 casos) y la EPS 2004 (16.727 casos). El análisis estadístico permitió trabajar con un total de **1874** pensionados.

El gráfico (39) muestra cómo se distribuyen los pensionados por vejez o jubilación que perciben una pensión inferior a la PMAS del año 2009 ($150.000), según edad y sexo. Éste muestra que hay un mayor número de pensionados por vejez y jubilación que tiene sobre los 65 años de edad, que los que tienen 64 años o menos:

- **Existen pensionados por vejez o jubilación que tienen menos de 65 años. De un total de 372.540 pensionados con una pensión inferior a la PMAS, un 20,4% tiene 64 años o menos (76.178 personas).**
- **Del total de pensionados de 64 años o menos, un 36,8% son mujeres, 48.115 mujeres, y un 63,2% son hombres, 28.063 hombres.**

**Gráfico (39) Número de Pensionados por Vejez o Jubilación que percibe una pensión inferior a la PMAS según grupo de edad y sexo (2009)**




| | 64 años o menos | 65 años o más |
|---|---|---|
| Hombre | 28.063 | 172.904 |
| Mujer | 48.115 | 123.458 |
| Total | 76.178 | 296.362 |

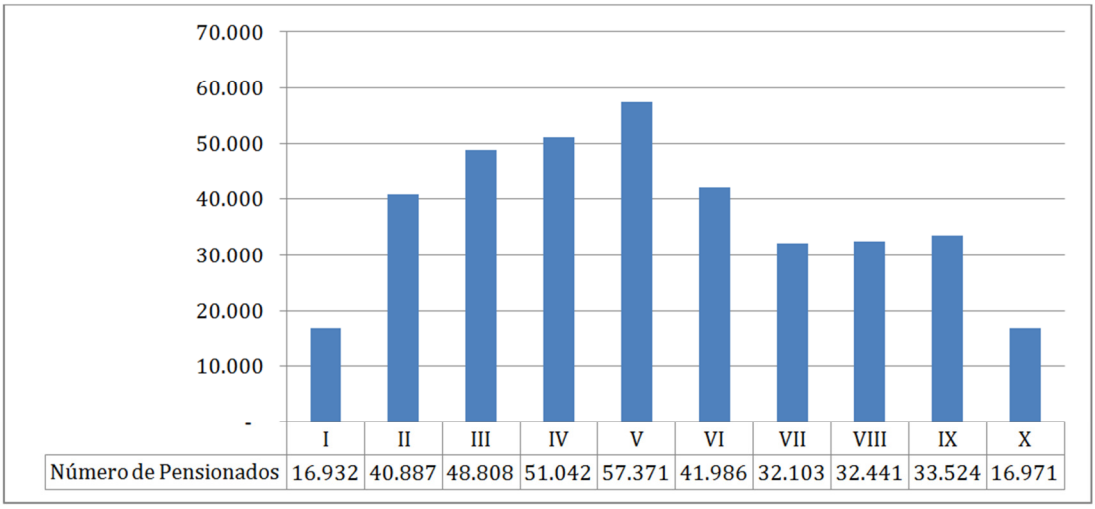
Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Por otro lado, el gráfico (40) muestra cómo se distribuyen los pensionados con una pensión inferior a la PMAS según decil de ingreso:

- El gráfico muestra que cerca de un 58% de las personas que reciben una pensión inferior a la PMAS pertenece al 50% más vulnerable de la población, siendo 215.040 personas.

- **Por otro lado, 157.025 pensionados con una pensión inferior a la PMAS se encuentran sobre el 50% más vulnerable de la población. De este grupo, hay 41.986 personas que pertenecen al VI decil de ingreso y que por lo tanto podrían calificar para el beneficio de APS actualmente puesto que hoy en día es para el 60% más vulnerable de la población.**

**Gráfico (40) Número de Pensionados por Vejez o Jubilación que percibe una pensión inferior a la PMAS según decil de ingreso (2009)**




| | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Número de Pensionados | 16.932 | 40.887 | 48.808 | 51.042 | 57.371 | 41.986 | 32.103 | 32.441 | 33.524 | 16.971 |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

**En resumen**, se puede decir que hay 372.540 personas que reciben pensiones de vejez o jubilación inferior a la PMAS, de las cuales un 20,4% tiene 64 años o menos y 42,1% pertenece al 50% más rico de la población. Del total de pensionados de 64 años o menos, un 36,8% son mujeres y un 63,2% son hombres.

### b) Pensionados que reciben menos de la PMAS, cumplen con Requisitos de Focalización y no reciben APSV

Ahora bien, también cabe analizar aquel **grupo de pensionados que percibe una pensión inferior a la PMAS y que califica al Aporte Previsional Solidario de Vejez, pero que sin embargo no recibe este beneficio**. Para este tipo de análisis se han utilizado dos fuentes de información: la Encuesta CASEN 2009 y las bases administrativas de la Superintendencia de Pensiones del año 2009.

La siguiente tabla muestra el número de pensionados que recibe una pensión inferior a la PMAS pero que no tiene el beneficio del Aporte Previsional Solidario[23]:

- De un total de 368.602 pensionados sin aporte, hay un gran número que pertenece al 50% más vulnerable de la población (primeros 5 deciles de ingreso): **213.153 personas.**

| Tabla (9) Número de Pensionados que percibe una pensión inferior a la PMAS y que no recibe APSV según decil de ingreso (2009) | | |
|---|---|---|
| **I** | 16.802 | (4,6%) |
| **II** | 40.347 | (10,9%) |
| **III** | 48.526 | (13,2%) |
| **IV** | 50.919 | (13,8%) |
| **V** | 56.559 | (15,3%) |
| **VI** | 41.732 | (11,3%) |
| **VII** | 31.525 | (8,6%) |

[23] Para medir quiénes reciben Aporte Previsional Solidario de Vejez, se utilizó la variable "Ingreso Aporte Previsional Solidario" la cual no diferencia si el aporte es de invalidez o de vejez.

| | | |
|---|---|---|
| **VIII** | 32.221 | (8,7%) |
| **IX** | 33.252 | (9,0%) |
| **X** | 16.719 | (4,5%) |
| **Total** | **368.602** | **(100%)** |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

- Al ver qué sucede según el sexo de los pensionados, la tabla (10) muestra que son más hombres que mujeres los que no reciben Aporte Previsional Solidario. De 199.831 hombres, 128.856 pertenecen al 50% más pobre de la población, un 64,5% del total de hombres que reciben una pensión inferior a $150.000 y que no acceden a Aporte Previsional Solidario.
- En cuanto al grupo de **mujeres**, de un total de 168.771, **84.297** pertenecen a los primeros 5 deciles de ingreso.

**Tabla (10) Número de Pensionados que percibe una pensión inferior a la PMAS y que no recibe APSV según sexo y decil de ingreso (2009)**

| Decil | Hombre | | Mujer | |
|---|---|---|---|---|
| **I** | 12.076 | (6,0%) | 4.726 | (2,8%) |
| **II** | 28.605 | (14,3%) | 11.742 | (7,0%) |
| **III** | 32.129 | (16,1%) | 16.397 | (9,7%) |
| **IV** | 26.938 | (13,5%) | 23.981 | (14,2%) |
| **V** | 29.108 | (14,6%) | 27.451 | (16,3%) |
| **VI** | 21.614 | (10,8%) | 20.118 | (11,9%) |
| **VII** | 14.951 | (7,5%) | 16.574 | (9,8%) |
| **VIII** | 13.214 | (6,6%) | 19.007 | (11,3%) |
| **IX** | 14.131 | (7,1%) | 19.121 | (11,3%) |
| **X** | 7.065 | (3,5%) | 9.654 | (5,7%) |
| **Total** | **199.831** | **(100%)** | **168.771** | **(100%)** |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Lo anterior puede deberse a que son pensionados de CAPREDENA o de DIPRECA, sin embargo al revisar su afiliación a estos sistemas existen sólo 3.889 pensionados que reciben menos de la PMAS que pertenecen a los sistemas de seguridad social de las Fuerzas Armadas o de Orden.

Para corroborar la información entregada por la CASEN 2009, se ha indagado en las bases administrativas de la Superintendencia de Pensiones, la cual puede entregar una información más confiable sobre los pensionados. Lamentablemente, el uso de esta información supone el trabajo estadístico con menos casos (n total de pensionados = 1.874 casos).

La tabla (11) muestra el número de pensionados que no recibe Aporte Previsional Solidario según tipo y monto de la pensión recibida:

- La tabla (11) muestra que un 74,8% del total de pensionados no participa del Sistema de Pensiones Solidarias, es decir, no recibe ni PBS ni APS (1.401 casos). En su mayoría, éstos son pensionados por vejez representando un 29,1% (546 casos).
- **Considerando el monto de las pensiones, del total de pensionados que no recibe APS o PBS, un 64,2% tiene una pensión entre los $75.000 y los $150.000. Además, hay un 12,6% que recibe una pensión inferior al valor de la PBS ($75.000).**

| Tabla (11) Distribución de pensionados que no participan del sistema de pensiones solidarios según tipo de pensión y monto total de pensión en el 2009 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Invalidez | Sobrevi-vencia | Sobrevi-vencia de Invalidez | Vejez | Leyes Especiales | por Antigüe-dad | Total |
| **Pensión menor a $75.000** | 21 | 56 | 3 | 60 | 18 | 19 | **177** |
| **Pensión mayor a $75.001 y menor a $150.000** | 138 | 195 | - | 400 | 87 | 79 | **899** |
| **Pensión mayor a $150.000** | 35 | 105 | 1 | 87 | 27 | 88 | **343** |
| **Total Pensionados** | **194** | **345** | **4** | **546** | **128** | **184** | **1.401** |

Fuente: Elaboración propia en base información de la Superintendencia de Pensiones (bases administrativas de 2009)

La caracterización del grupo que no recibe APS pero que tiene una pensión inferior a la pensión de referencia (en el caso del APS de vejez es la PMAS y APS de invalidez es la PBS), se ha realizado en base a sexo, edad y puntaje de la Ficha de Protección del grupo familiar al que pertenece.

La tabla (12) muestra cómo se distribuyen los pensionados por invalidez que reciben desde $75.000 y menos de $150.000. Si bien el Aporte Previsional Solidario se calcula como la diferencia entre la PBS ($75.000) y la pensión autofinanciada, es interesante ver quiénes de todas formas reciben una pensión inferior a la PMAS porque al cumplir los 65 años, comenzarán a recibir pensión de vejez.

- Recordando que el puntaje máximo para recibir APSI es de 12.666 puntos, es sorprendente ver que un **15,5%** del total de pensionados por invalidez que no reciben aporte solidario, **se encuentran sobre el puntaje de corte de la FPS** que determina si pertenecen o no al 50% de la población más vulnerable.
- Por otro lado, un **19,6%** de pensionados por invalidez sin aporte solidario son **hombres** que tienen **menos de 65 años** y un **puntaje máximo de 12.666 en la FPS**. En este caso, podría estar mediando el requisito de residencia.
- La existencia de pensionados por invalidez mayores de 65 años parece ser un error de la base administrativa, se presume que aquellas personas reciben pensión de vejez por tener más de 65 años.

| Tabla (12) Porcentaje de Pensionados por Invalidez que reciben entre $75.000 y $150.000 y no recibe APS según sexo, edad y FPS (sobre n=194) | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | No aplica FPS | entre 1 y 12.666 puntos | desde 12.667 puntos |
| **Hombres** | **Menor de 65 años** | 4,6% | 19,6% | 4,1% |
| | **De 65 años o más** | 4,6% | 11,9% | 5,2% |
| **Mujeres** | **Menor de 65 años** | 2,6% | 4,1% | 2,6% |
| | **De 65 años o más** | 8,2% | 1,5% | 3,6% |

Fuente: Elaboración propia en base información de la Superintendencia de Pensiones (bases administrativas de 2009)

En la tabla (13) se puede ver cómo se distribuyen las **mujeres** que reciben pensión de sobrevivencia menor a $150.000:

- Un **38,5% tiene 65 años o más**, de las cuales **14,8% no tiene puntaje de FPS** y **16,5%** tiene un **puntaje menor o igual al puntaje de corte que es 12.666** en el 2009. En este sentido, el APSV está enfocado a quienes reciben pensión de vejez y sobrevivencia ((Ley N° 16.744, y Ley N° 3.500 de 1980), por lo tanto habría un grupo de mujeres que no estarían recibiendo beneficios.
- Por otra parte hay mujeres que reciben pensión de sobrevivencia y que tienen menos de 65 años y que se encuentran dentro del 50% más vulnerable de la población, siendo un 13,3% del total de pensionados por sobrevivencia.

| Tabla (13) Porcentaje de Mujeres Pensionadas por Sobrevivencia que reciben menos de $150.000 y no recibe APS según edad y FPS (sobre n=345) | | | |
|---|---|---|---|
| | **No aplica FPS** | **entre 1 y 12.666 puntos** | **desde 12.667 puntos** |
| **Menor de 65 años** | 8,7% | 13,3% | 7,2% |
| **De 65 años o más** | 14,8% | 16,5% | 7,2% |

Fuente: Elaboración propia en base información de la Superintendencia de Pensiones (bases administrativas de 2009)

En la tabla (14) se puede ver aquellos pensionados por vejez que reciben menos de $150.000 de pensión autofinanciada y no tienen aporte previsional solidario:

- Hay un grupo de 10,3% de pensionados por vejez sin aporte que reciben menos de $150.000 y que tienen menos de 65 años. Este grupo no recibiría APSV debido al criterio de edad del beneficio.
- Del total de pensionados por vejez sin aporte, hay **29,1%** que son **hombres mayores de 65** años y **44,5% de mujeres mayores de 65 años** que reciben menos que la Pensión Máxima Solidaria.
- **Además, el 20,6% de los pensionados por vejez sin aporte, tienen más de 65 años y califican por focalización pues perteneces al 50% más vulnerable de la población.** Por otro lado, un 21,7% no tiene puntaje de FPS pues probablemente ésta no ha sido aplicada.

| Tabla (14) Porcentaje de Pensionados por Vejez que reciben menos de $150.000 según sexo, edad y FPS (sobre n=546) | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | **No aplica FPS** | **entre 1 y 12.666 puntos** | **desde 12.667 puntos** |
| **Hombres** | **Menor de 65 años** | 0,2% | 0% | 0,2% |
| | **De 65 años o más** | 13% | 10,1% | 6% |
| **Mujeres** | **Menor de 65 años** | 1,6% | 5,9% | 2,6% |
| | **De 65 años o más** | 18,7% | 11,5% | 14,3% |

Fuente: Elaboración propia en base información de la Superintendencia de Pensiones (bases administrativas de 2009)

**En resumen**, se puede decir que hay un grupo de pensionados que si bien reciben una pensión, no reciben beneficios estatales por medio del Aporte Previsional Solidario. A este respecto se puede decir que hay tres grupos que vale la pena revisar con mayor detención: los pensionados por invalidez, los pensionados por vejez, y los pensionados por sobrevivencia.

- Hay un porcentaje no menor de pensionados por invalidez que a pesar de estar dentro del 50% de la población más vulnerable del país, reciben menos de $150.000 al mes. Estas personas, al cumplir los 65 años, deberían calificar para acceder al beneficio de APSV.
- Hay un porcentaje importante de mujeres que tienen más de 65 años y que pertenecen al 50% más pobre de la población pero que reciben una pensión de sobrevivencia de menos de $150.000. Estas mujeres podrían ser beneficiarias del APSV.
- Hay un porcentaje importante de personas mayores de 65 años que reciben una pensión de vejez inferior a la PMAS pero que no califican por criterios de focalización sea porque tienen un puntaje mayor al 50% más vulnerable de la población o porque no tienen puntaje alguno de Ficha de Protección Social.

A continuación se revisará el Pilar Contributivo, con especial énfasis en la distinción entre afiliación y cotización. Una tercera sección, aborda el análisis de las estadísticas relacionadas con las personas pensionadas en este Pilar, es decir, quienes no reciben aportes estatales, sino que su cuenta de capital acumulado es suficiente para asegurar pensiones por sobre la PMAS.

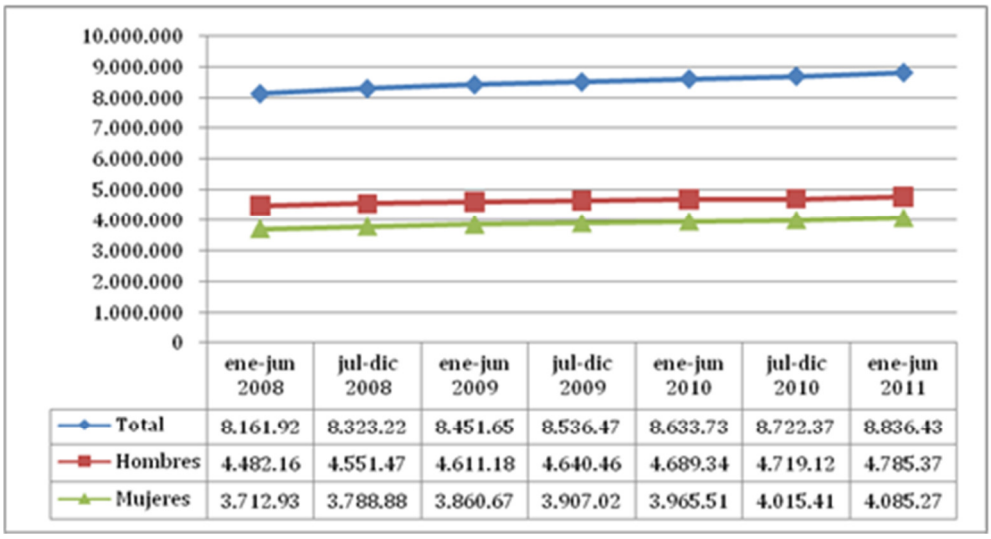
## PILAR CONTRIBUTIVO

### AFILIACIÓN

La afiliación al Sistema de Pensiones Chileno es un fenómeno bastante masificado dentro de la población. Sin embargo, ésta no es uniforme y presenta grandes diferencias al considerar el nivel de dependencia laboral y el género de los trabajadores del país.

Como se observa en el Gráfico (41) el nivel de afiliación aumenta desde 8.161.922 afiliados a 8.836.432 afiliados en el período enero 2008 a junio 2011.Tanto hombres como mujeres siguen esta tendencia, siendo siempre el número de hombres afiliados superior al de mujeres, no obstante a que como se vio anteriormente, en términos relativos se han incorporado más mujeres que hombres al mercado de trabajo. **Este puede ser un indicador que apunta al carácter secundario que aún tiene el trabajo de la mujer y también de la opción de las mujeres por complementar el ingreso del hogar, más que la protección en términos previsionales**.

**Gráfico (41) Nº de afiliados en el sistema desde enero de 2008 a junio de 2011 (promedio semestral)**



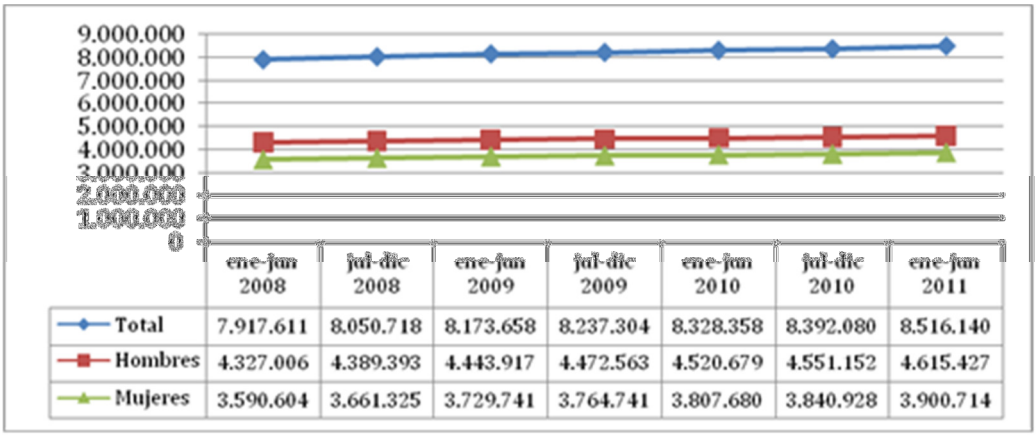

| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 8.161.92 | 8.323.22 | 8.451.65 | 8.536.47 | 8.633.73 | 8.722.37 | 8.836.43 |
| Hombres | 4.482.16 | 4.551.47 | 4.611.18 | 4.640.46 | 4.689.34 | 4.719.12 | 4.785.37 |
| Mujeres | 3.712.93 | 3.788.88 | 3.860.67 | 3.907.02 | 3.965.51 | 4.015.41 | 4.085.27 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

Cuando se analiza la situación de afiliación considerando la dependencia laboral de las personas, ésta muestra grandes diferencias. En los gráficos (42) y (43) se muestra el número de afiliados en el sistema de los dependientes y de los independientes respectivamente. En ambos se muestra que tanto afiliados dependientes como independientes aumentan sostenidamente, sin embargo, la magnitud de la afiliación es diversa. Mientras entre los afiliados, existen 8 millones de trabajadores dependientes, sólo 309.000 son independientes[24]. Asimismo, las diferencias por sexo son marcadas y se mantienen sin importar el tipo de trabajador: tanto entre los trabajadores dependientes, como independientes, un 54% de los afiliados son hombres.

[24] Considerando que la cotización para trabajadores independientes, hasta esta fecha, era voluntaria.

**Gráfico (42) Nº de afiliados dependientes en el sistema desde enero de 2008 a junio de 2011 (promedio semestral)**




| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 7.917.611 | 8.050.718 | 8.173.658 | 8.237.304 | 8.328.358 | 8.392.080 | 8.516.140 |
| Hombres | 4.327.006 | 4.389.393 | 4.443.917 | 4.472.563 | 4.520.679 | 4.551.152 | 4.615.427 |
| Mujeres | 3.590.604 | 3.661.325 | 3.729.741 | 3.764.741 | 3.807.680 | 3.840.928 | 3.900.714 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

**Gráfico (43) Nº de afiliados independientes en el sistema desde enero de 2008 a junio de 2011 (promedio semestral)**

| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 277.498 | 289.652 | 298.176 | 300.998 | 302.195 | 302.589 | 309.087 |
| Hombres | 155.162 | 162.085 | 167.259 | 167.519 | 168.004 | 166.868 | 168.316 |
| Mujeres | 122.328 | 127.563 | 130.909 | 133.474 | 134.192 | 135.721 | 140.771 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

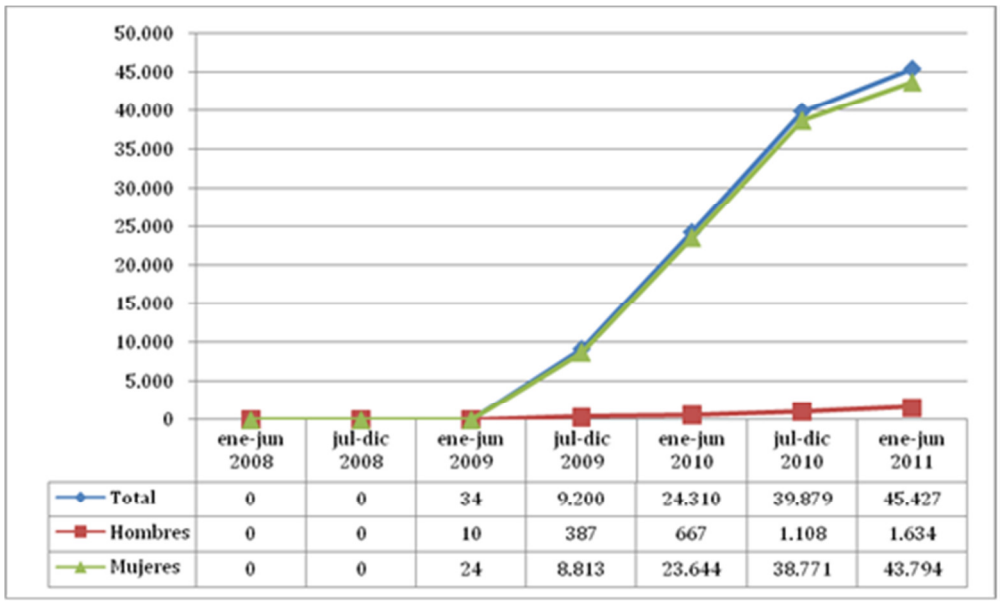
## AFILIACIÓN VOLUNTARIA

Respecto de la afiliación, es importante destacar que la Reforma al Sistema Previsional del año 2008, instaló como nueva figura al 'Afiliado Voluntario'. En el gráfico (44) es posible ver un aumento desde la implementación, el cual ha sido creciente desde el segundo semestre del 2009, llegando a un total de 45.427 afiliados voluntarios.

Las mujeres se han afiliado en forma voluntaria más que los hombres, y esto se presenta marcadamente desde el año 2009, lo que estaría respondiendo a afiliaciones de aquellas que están en condiciones de solicitar el bono por hijo, el cual opera para aquellas mujeres que se pensionen desde el 1° de Julio de ese año. Dado esta

condición, sólo el dato de aumento de afiliaciones voluntarias de los hombres podría estar mostrando un cambio a favor de afiliarse, sin tener la obligación de hacerlo.

**Gráfico (44) Nº de afiliados voluntarios en el sistema desde enero de 2008 a junio de 2011 (promedio semestral)**

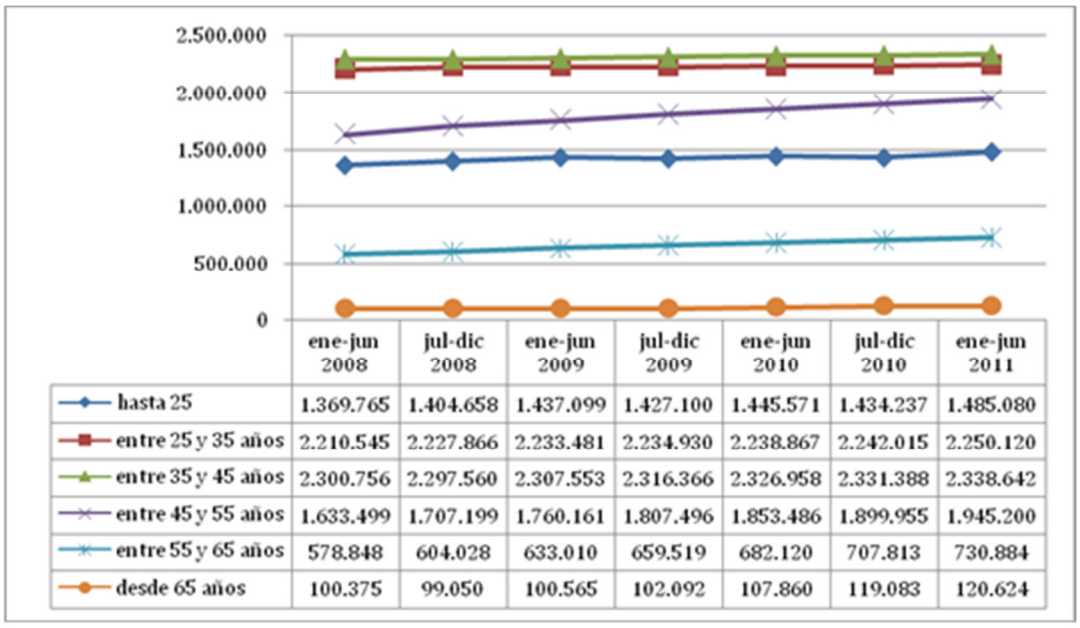



| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 0 | 0 | 34 | 9.200 | 24.310 | 39.879 | 45.427 |
| Hombres | 0 | 0 | 10 | 387 | 667 | 1.108 | 1.634 |
| Mujeres | 0 | 0 | 24 | 8.813 | 23.644 | 38.771 | 43.794 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de estadísticas, 2011.

Al analizar la situación de afiliación al sistema contributivo según tramo de edad, en el gráfico (45) se reconoce que existe una tendencia mayor entre quienes se encuentran entre los 25 y 45 años de edad, estando en ambos grupos sobre los 2.000.000 de afiliados. Por otro lado, la afiliación joven (hasta 25 años de edad) es de 1.485.080 en el segundo semestre de 2011. Al ver el nivel de afiliación de la población que supera los 65 años, se ve que esta es muy baja dada la edad de jubilación que existe en este país.

**Gráfico (45) Nº de afiliados al sistema desde enero de 2008 hasta junio de 2011 según tramo de edad (promedio semestral)**




| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| hasta 25 | 1.369.765 | 1.404.658 | 1.437.099 | 1.427.100 | 1.445.571 | 1.434.237 | 1.485.080 |
| entre 25 y 35 años | 2.210.545 | 2.227.866 | 2.233.481 | 2.234.930 | 2.238.867 | 2.242.015 | 2.250.120 |
| entre 35 y 45 años | 2.300.756 | 2.297.560 | 2.307.553 | 2.316.366 | 2.326.958 | 2.331.388 | 2.338.642 |
| entre 45 y 55 años | 1.633.499 | 1.707.199 | 1.760.161 | 1.807.496 | 1.853.486 | 1.899.955 | 1.945.200 |
| entre 55 y 65 años | 578.848 | 604.028 | 633.010 | 659.519 | 682.120 | 707.813 | 730.884 |
| desde 65 años | 100.375 | 99.050 | 100.565 | 102.092 | 107.860 | 119.083 | 120.624 |

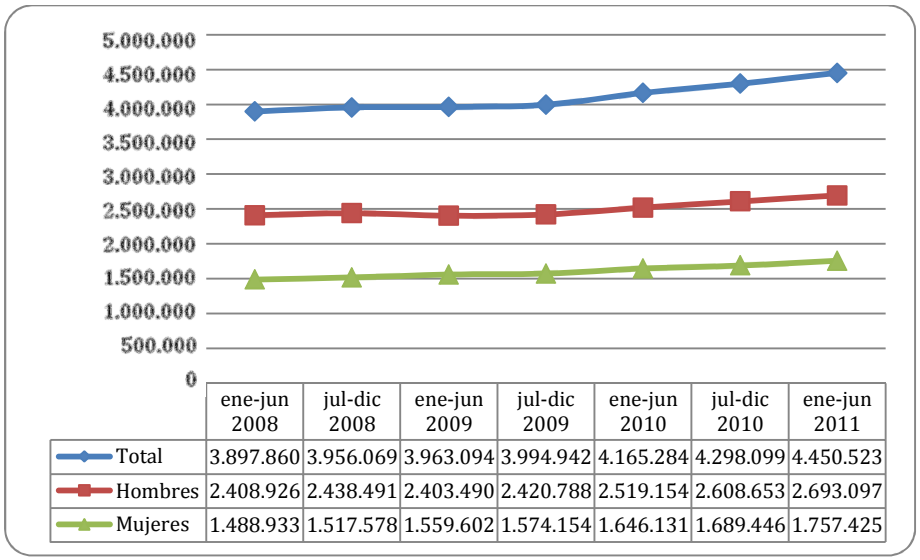
Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

## COTIZACIÓN

Si bien los cotizantes del sistema de pensiones representan un alto nivel de la población, éste l dista mucho del número de afiliados al sistema en el mismo período y de la población ocupada. Como muestra el gráfico (46), el número total de cotizantes ha aumentado desde el año 2008 hasta el 2011, desde 3.897.860 cotizantes promedio en el primer semestre del 2008, a 4.450.523 cotizantes en el segundo semestre de 2011. Esto muestra que hay alrededor de 4 millones de afiliados que no cotizaron en este período.

Además, se muestra que la cotización efectiva presenta importantes diferencias según sexo: entre enero y junio de 2011, hubo en promedio 2.693.097 cotizantes hombres y 1.757.425 cotizantes mujeres.

**Gráfico (46) Nº de cotizantes desde enero de 2008 a junio de 2011 (promedio semestral)**

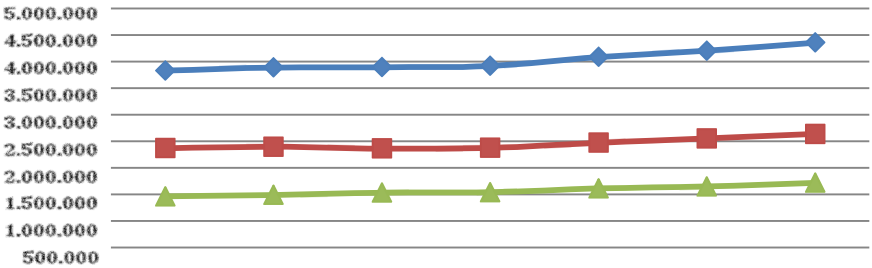



| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 3.897.860 | 3.956.069 | 3.963.094 | 3.994.942 | 4.165.284 | 4.298.099 | 4.450.523 |
| Hombres | 2.408.926 | 2.438.491 | 2.403.490 | 2.420.788 | 2.519.154 | 2.608.653 | 2.693.097 |
| Mujeres | 1.488.933 | 1.517.578 | 1.559.602 | 1.574.154 | 1.646.131 | 1.689.446 | 1.757.425 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

Al ver qué sucede con la cotización efectiva -según el nivel de dependencia laboral, se muestran nuevamente grandes diferencias. El gráfico (47) muestra el número de cotizantes que trabajan dependientemente siendo éstos en el primer semestre de 2011: 4.354.993 cotizantes, en cambio el nivel de cotizantes de trabajadores independientes en el mismo período es sólo de 92.651 (gráfico (48)).

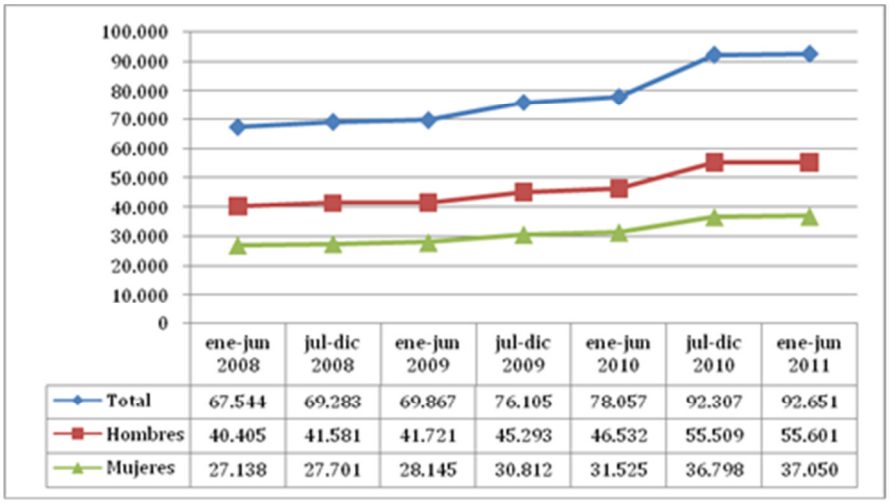
**Gráfico (47) Nº de cotizantes dependientes desde enero de 2008 a junio de 2011 (promedio semestral)**




| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 3.830.317 | 3.886.786 | 3.893.222 | 3.915.988 | 4.084.527 | 4.203.214 | 4.354.993 |
| Hombres | 2.368.521 | 2.396.909 | 2.361.768 | 2.375.377 | 2.472.545 | 2.553.050 | 2.637.404 |
| Mujeres | 1.461.795 | 1.489.877 | 1.531.455 | 1.540.611 | 1.611.982 | 1.650.165 | 1.717.589 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

**Gráfico (48) Nº de cotizantes independientes desde enero de 2008 a junio de 2011 (promedio semestral)**




| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 67.544 | 69.283 | 69.867 | 76.105 | 78.057 | 92.307 | 92.651 |
| Hombres | 40.405 | 41.581 | 41.721 | 45.293 | 46.532 | 55.509 | 55.601 |
| Mujeres | 27.138 | 27.701 | 28.145 | 30.812 | 31.525 | 36.798 | 37.050 |

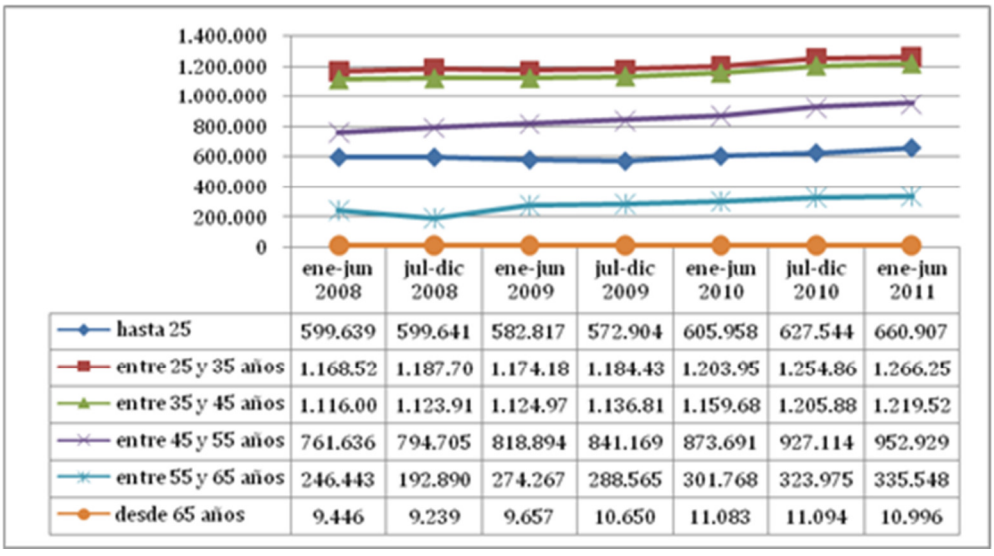
Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de estadísticas, 2011.

En este contexto, es relevante considerar la modificación mediante la cual los trabajadores independientes se verán obligados a cotizar por porcentajes de su sueldo imponible, gradualmente a partir del próximo año. Esta modificación debiera tener efecto en aumentar el número de cotizantes independientes, sin embargo, en niveles menores a los trabajadores dependientes. (Debido a la consideración de menores sueldos imponibles, al menos en los primeros tramos de implementación de la medida).

Por último, se observa que en ambos grupos laborales se repite la tendencia de género: tanto en los independientes como los dependientes cotizan más hombres que mujeres**.**

Al analizar la cotización según el grupo de edad se ven nuevas diferencias. El gráfico (49) muestra que existe un mayor nivel de cotización entre quienes tienen entre 25 y 45 años de edad. Sin embargo, si el nivel de afiliación era superior para el grupo de entre 35 y 45 años de edad, el nivel de cotización es superior para el grupo de entre 25 y 35 años de edad, llegando a un promedio de 1.266.255 cotizantes entre enero y junio de 2011.

**Gráfico (49) Nº de cotizantes desde enero de 2008 hasta junio de 2011 según tramo de edad (promedio semestral)**




| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| hasta 25 | 599.639 | 599.641 | 582.817 | 572.904 | 605.958 | 627.544 | 660.907 |
| entre 25 y 35 años | 1.168.52 | 1.187.70 | 1.174.18 | 1.184.43 | 1.203.95 | 1.254.86 | 1.266.25 |
| entre 35 y 45 años | 1.116.00 | 1.123.91 | 1.124.97 | 1.136.81 | 1.159.68 | 1.205.88 | 1.219.52 |
| entre 45 y 55 años | 761.636 | 794.705 | 818.894 | 841.169 | 873.691 | 927.114 | 952.929 |
| entre 55 y 65 años | 246.443 | 192.890 | 274.267 | 288.565 | 301.768 | 323.975 | 335.548 |
| desde 65 años | 9.446 | 9.239 | 9.657 | 10.650 | 11.083 | 11.094 | 10.996 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

La siguiente tabla muestra la relación entre cotizantes y la Población Económicamente Activa:

En la tabla (15) se muestra que la proporción de cotizantes según la población económicamente activa varía según tramo de edad:

- Entre los grupos más jóvenes hay una mayor proporción de cotizantes durante el primer semestre de 2011, pues un 58,7% tiene hasta 24 años de edad (660.907 personas) y 74,9% tiene entre 25 y 34 años de edad (1.266.250 personas).
- En el caso de los grupos que tienen una mayor cantidad de PEA, entre los 35 y los 54 años de edad, la proporción de cotizantes es levemente menor: entre los 35 y 44 años de edad hay un 66,3% de cotizantes en la PEA (1.219.520 personas), y entre 45 y 54 años de edad hay un 51,6% de cotizantes en la PEA (952.929 personas).
- A medida que aumenta la edad la proporción de cotizantes en cada grupo disminuye, en el caso de los mayores de 65 años, de un total de 440.459 adultos mayores que pertenecen a la población económicamente activa (a pesar de estar en edad de jubilación), sólo 10.996 cotizan, representando el 2,5% de este grupo.

**Tabla (15) N° de Cotizantes y personas en la Población Económicamente Activa según tramo de edad entre enero y junio de 2011 (promedio semestral)**

| Tramo de Edad | Población Económicamente Activa | N° de Cotizantes | % de cotizantes en la PEA |
|---|---|---|---|
| hasta 24 años | 1.125.333 | 660.907 | **58,7%** |
| entre 25 y 34 años | 1.689.573 | 1.266.250 | **74,9%** |
| entre 35 y 44 años | 1.839.094 | 1.219.520 | **66,3%** |
| entre 45 y 54 años | 1.846.539 | 952.929 | **51,6%** |
| entre 55 y 64 años | 1.086.985 | 335.548 | **32,7%** |
| desde 65 años | 440.458 | 10.996 | **2,5%** |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo y Estadísticas de Superintendencia de Pensiones

La siguiente tabla muestra el comportamiento previsional de la población en edad de trabajar:

En la tabla (16) se puede ver que entre los años 2003 y 2009 no ha habido grandes transformaciones en el comportamiento previsional.

- El número de no afiliados varía numéricamente pero proporcionalmente se mantiene, en el 2003 los no afiliados representaban un 41,7% de la población en edad de trabajar (4.856.041 personas) mientras que en el 2099 representaban un 39,6% (5.043.280 personas).
- Con la cotización en el sistema de capitalización individual sucede lo mismo: en el 2003 los cotizantes en AFP representan el 31,7% de la población en edad de trabajar (3.691.600 personas) y en el 2009 el 33,0% (4.200.793 personas). Es importante resaltar que esta cotización se refiere a la cotización en el último mes al momento de contestar la encuesta.
- Por otro lado, el número de afiliados que no cotiza disminuye levemente entre el 2003 y 2009: en el 2003 los cotizantes no afiliados representaban un 19,9% de la población en edad de trabajar (2.316.797 personas), mientras que en el 2009 representaban un 17,4% (2.216.739 personas).

**Tabla (16) Comportamiento Previsional de la Población en edad de trabajar en los años 2003, 2006 y 2009**

| | Cotización AFP | Cotización INP | Cotización FFAA y Orden | Cotización en otra institución | No Cotización, Sí Afiliación | No Afiliación | Población en Edad de Trabajar |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2003** | 3.691.600 | 278.930 | 146.406 | 26.387 | 2.316.797 | 4.856.041 | **11.634.076** |
| **2006** | 4.299.022 | 290.863 | 127.278 | 16.190 | 2.418.465 | 4.802.925 | **12.385.857** |
| **2009** | 4.200.793 | 328.456 | 128.787 | 22.062 | 2.216.739 | 5.043.280 | **12.739.090** |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2003, 2006 y 2009

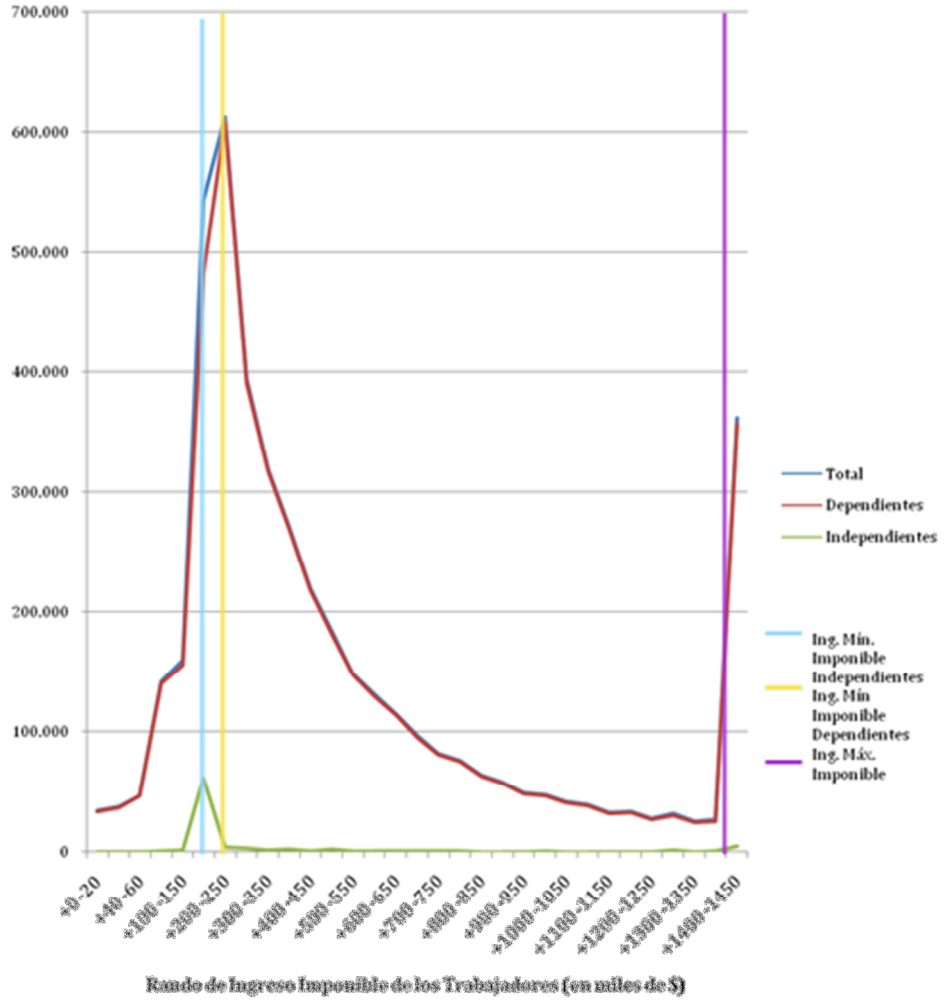
El **nivel de las cotizaciones** estará dado por el monto de cada cotización. El trabajador afiliado a una administradora cotiza en su cuenta de capitalización individual el monto que corresponde a un porcentaje de la respectiva remuneración y renta imponible (10% para trabajadores dependientes con contrato). Estas cotizaciones se encuentran exentas de impuestos para los trabajadores dependientes.

El gráfico (50) muestra la cantidad de trabajadores clasificados según el ingreso imponible que éstos tienen en el primer semestre de 2011.

Dado que el monto de la cotización se encuentra determinado por la remuneración, es importante revisar cómo se distribuyen los trabajadores según el ingreso imponible. La distribución total se encuentra fuertemente determinada por los trabajadores dependientes, los cuales conforman gran parte del número de cotizantes promedio.

Se puede ver que la curva de trabajadores dependientes tiene un mayor número de trabajadores en el nivel del ingreso mínimo imponible para trabajadores dependientes, lo que equivale a $172.000 en el 2011. Por otra parte, la mayor cantidad de trabajadores dependientes reportan ingresos imponibles que coinciden con el mínimo para este grupo, el cual es $110.950. La diferencia entre la curva de trabajadores dependientes e independientes se debe en gran parte a la superioridad numérica de los dependientes en el Mercado del trabajo y al número de cotizaciones que este grupo tiene también. Además, se puede ver que hay un gran número de trabajadores dependientes que cotizan por el máximo imponible el cual corresponde a 66 U.F. ($1.466.086)

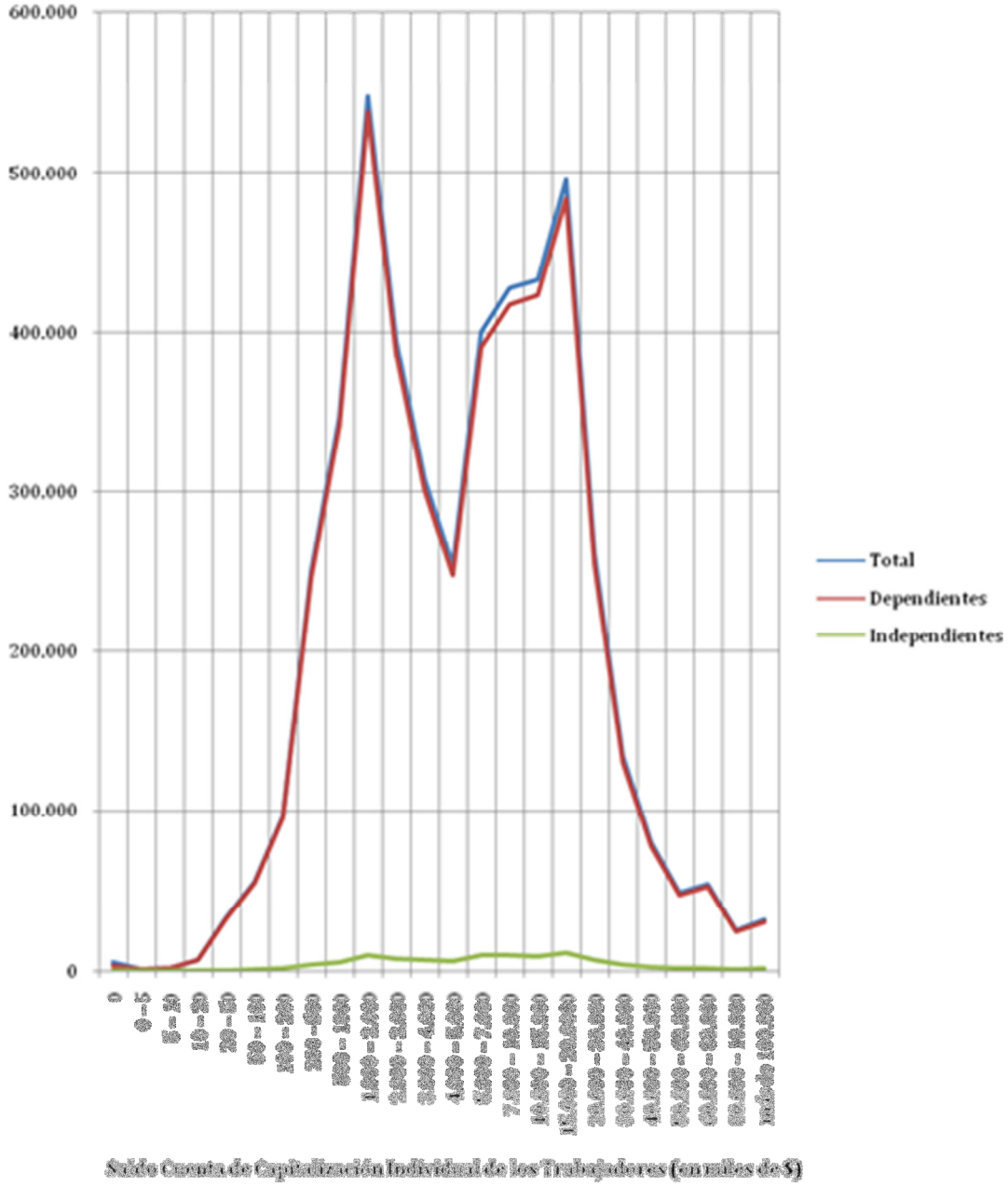
**Gráfico (50) Número de Trabajadores según Tramo de Ingreso Imponible en miles de pesos entre enero y junio de 2011 (promedio semestral)**




Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas de Superintendencia de Pensiones

En el Pilar Contributivo la pensión de jubilación se obtiene del saldo de la cuenta de capitalización individual, la cual depende de las cotizaciones y de la rentabilidad del fondo en la cual se deposita. Al revisar los saldos de cuenta de capitalización individual de los trabajadores que cotizan durante el primer semestre de 2011, se observa que sobre 500.000 trabajadores tienen entre $1.000.000 y $2.000.000 en el saldo de su cuenta de capitalización individual. Por otro lado, se observa que sobre 450.000 trabajadores en total tienen entre $15.000.000 y $20.000.000 de saldo en la cuenta de capitalización individual.

**Gráfico (51) Número de Trabajadores según Saldo de Cuenta de Capitalización Individual en miles de pesos entre enero y junio de 2011 (promedio semestral)**




Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas de Superintendencia de Pensiones

Ahora bien, se ha realizado a modo de ejercicio el **cálculo de la pensión autofinanciada de vejez según diferentes valores de remuneración laboral, sexo y edad de jubilación**. La tabla (17) muestra cómo varía la pensión de vejez según la renta imponible bruta declarada, la edad de jubilación y el sexo del cotizante, considerando un comportamiento constante de cotizaciones previsionales desde los 24 años de edad hasta la jubilación. Así, se puede ver que tanto para un hombre como una mujer que gana toda su vida el sueldo mínimo actual ($182.000), aunque cotizase más de 40 años seguidos no alcanzaría a tener una pensión mayor o igual a la PMAS ($255.000). Por otro lado, dado que la pensión autofinanciada se calcula según la esperanza de vida, las mujeres tienen una menor pensión porque se asume que vivirán más. En este sentido, para que una mujer que jubila a los 60 años tenga una pensión superior a la PMAS debe cotizar por una renta bruta de $360.000 desde los 24 años de edad y durante todos los meses. Por otra parte, una mujer que percibe cerca de $220.000 desde los 24 años de edad y cotiza durante todos los meses, puede recibir una pensión superior a la PMAS si jubila a los 65 años de edad. En el caso de los hombres, dado que tienen menor expectativa de vida y una edad de jubilación superior a las mujeres, éstos pueden alcanzar con una renta menor, una pensión igual o mayor a la PMAS. Si un hombre cotiza desde los 24 años de edad hasta los 65 años por una renta bruta de $200.000, puede tener una pensión de vejez de $277.913.

**Tabla (17) Simulación de Pensión de Vejez Autofinanciada según sexo, edad de jubilación y renta bruta (sin APV)**

| Renta Bruta | Hombre 24 años - jubilación 60 años | Hombre 24 años - jubilación 65 años | Mujer 24 años - jubilación 60 años | Mujer 24 años - jubilación 65 años |
|---|---|---|---|---|
| **$ 182.000** | $ 155.245 | $ 252.301 | $ 133.677 | $ 214.107 |
| **$ 200.000** | $ 170.522 | $ 277.913 | $ 147.381 | $ 234.103 |
| **$ 220.000** | $ 187.597 | $ 306.445 | $ 162.659 | $ 257.917 |
| **$ 240.000** | $ 204.671 | $ 334.753 | $ 177.936 | $ 281.957 |
| **$ 260.000** | $ 221.746 | $ 350.255 | $ 193.213 | $ 305.996 |
| **$ 280.000** | $ 238.821 | $ 377.665 | $ 207.817 | $ 330.035 |
| **$ 300.000** | $ 255.895 | $ 405.074 | $ 222.869 | $ 354.075 |
| **$ 320.000** | $ 272.745 | $ 432.483 | $ 238.147 | $ 377.889 |
| **$ 340.000** | $ 289.820 | $ 459.893 | $ 253.424 | $ 401.929 |
| **$ 360.000** | $ 306.895 | $ 487.302 | $ 268.477 | $ 425.968 |

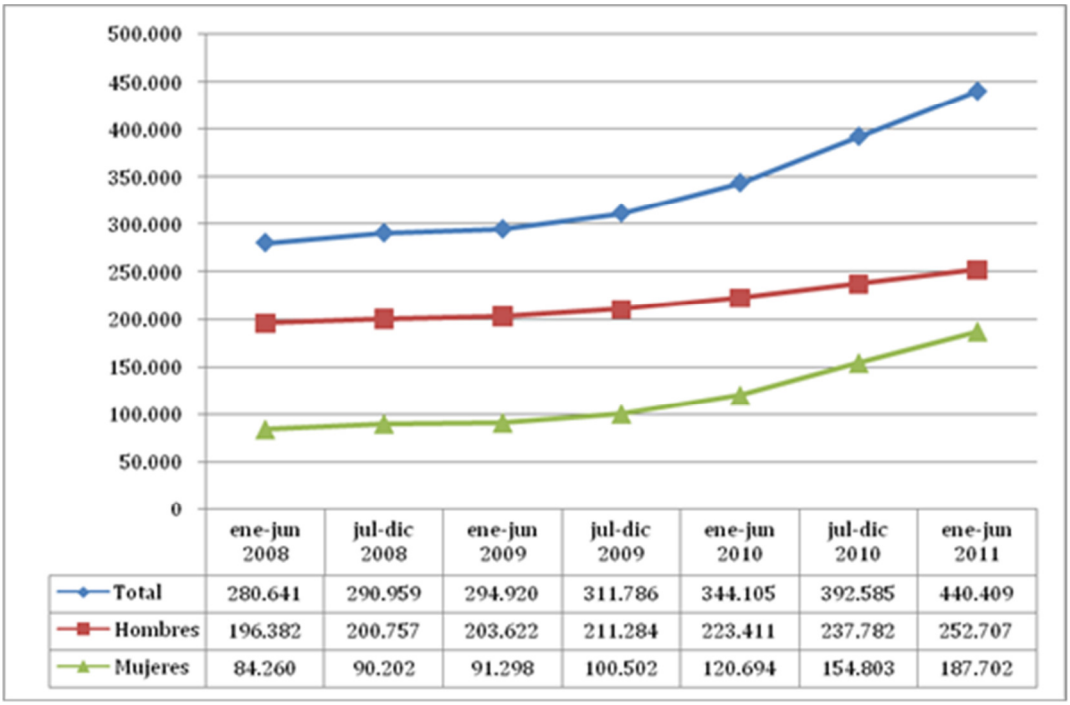
Fuente: Elaboración propia en base a simulador de www.metlife.cl; Rentabilidad supuesta AFP: 5,5% real anual (Esta proyección considera que usted haya contratado una Renta Vitalicia al momento de jubilarse. La Renta Vitalicia, es la única alternativa de pensión que le asegura un ingreso mensual fijo, en UF, para toda la vida, independiente de los cambios y fluctuaciones de la economía)

Cuando se habla de cotizaciones también es relevante considerar la **densidad de las cotizaciones**. Esta refleja la periodicidad de las cotizaciones a lo largo de la vida laboral de los individuos. El hecho de contribuir o no al sistema de pensiones en un momento determinado, no entrega suficiente información de su situación de seguridad previsional. El porcentaje de meses que un individuo ha cotizado, la densidad de cotizaciones, representa de mejor manera su cobertura y por tanto a los beneficios previsionales que obtenga en su jubilación (Arenas, Bravo y Behrman, 2004). La densidad de las cotizaciones, según Arenas, Bravo y Behrman (2004), tiene relación con el número de meses cotizando, el número de meses trabajando y el número de meses como población económicamente activa.

## PENSIONADOS

Las pensiones del Pilar Contributivo dependen de los aportes individuales realizados en las cuentas de capitalización de cada contribuyente. En este sentido se puede ver en el gráfico (52) que ha habido un creciente aumento del nivel de pensionados, siendo esta diferencia aún mayor desde el primer semestre de 2009. En el año 2011 el nivel de pensiones era en promedio de 440.409 entre enero y junio. Este aumento puede explicarse en parte, por el envejecimiento de la población chilena. Como es la tendencia general en este pilar, existen también diferencias en el número de pensionados hombres y mujeres, siendo superior el nivel de pensionados hombres. Es importante señalar que debido a un aumento en el número de pensionadas mujeres, esta diferencia se ha acortado especialmente en el último semestre, siendo los pensionados 252.707 hombres y 187.702 las mujeres.

**Gráfico (52) Nº de pensiones entregadas en el Pilar Contributivo desde enero de 2008 a junio de 2011 (promedio semestral)**

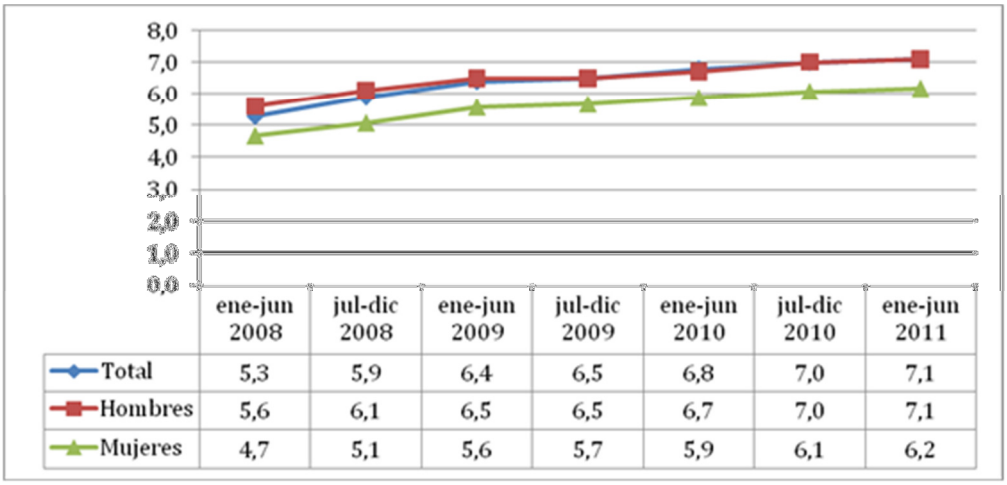



| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 280.641 | 290.959 | 294.920 | 311.786 | 344.105 | 392.585 | 440.409 |
| Hombres | 196.382 | 200.757 | 203.622 | 211.284 | 223.411 | 237.782 | 252.707 |
| Mujeres | 84.260 | 90.202 | 91.298 | 100.502 | 120.694 | 154.803 | 187.702 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

Cuando se estudian los montos de las pensiones recibidas en el Pilar Contributivo, en el gráfico (53), es posible ver un aumento en los montos recibidos, que avanza desde 5,3 UF en promedio el primer semestre 2008, hasta 7,1 UF en promedio. Parte del aumento en las pensiones, se estima se debe a cambios que tuvo el Sistema de Pensiones respecto de las condiciones para jubilarse anticipadamente, las que se hicieron más exigentes, con lo cual aumentó el nivel mínimo con lo cual las personas se podían pensionar antes de tener 60 o 65 años respectivamente (mujeres y hombres). En este contexto, se estima que las diferencias en los montos de pensiones (y por tanto en el saldo en la cuenta de capital), pueden deberse a distintas razones, entre las que se cuentan: (1) diferencias en el ingreso autónomo percibido como remuneración, (2) periodos sin cotizar son más comunes en mujeres que en hombres, (3) la edad económicamente activa de las mujeres es más corta, por la edad de jubilación, y por último (4), el periodo como pensionadas es más largo, dadas sus mayores expectativas de vida.

**Gráfico (53) Monto de pensiones entregadas en el pilar contributivo desde enero de 2008 a junio de 2011 (promedio semestral en U.F.)**




| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 5,3 | 5,9 | 6,4 | 6,5 | 6,8 | 7,0 | 7,1 |
| Hombres | 5,6 | 6,1 | 6,5 | 6,5 | 6,7 | 7,0 | 7,1 |
| Mujeres | 4,7 | 5,1 | 5,6 | 5,7 | 5,9 | 6,1 | 6,2 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

## OTROS SISTEMAS PREVISIONALES

El Sistema de Capitalización Individual administrado por las AFP funciona junto con otros sistemas previsionales, entre los cuales se encuentra el Sistema de Reparto y las Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas y del Orden. Esta sección pretende hacer una breve referencia de estos sistemas previsionales paralelos al sistema previsional de capitalización individual, eje central de la Reforma Previsional del 2008, describiendo de manera general cuáles son sus beneficiarios actuales.

### a) Sistema Antiguo

Quienes se mantuvieron en el sistema previsional antiguo luego de la Reforma de 1980 forman parte del Sistema Antiguo, el cual a diferencia del sistema de capitalización individual financia las pensiones de los afiliados pasivos con las cotizaciones de los imponentes activos y no con el ahorro de cada contribuyente. Hoy en día, este sistema opera con un fondo como parte del compromiso del Estado por cerrar este Sistema, pues ya no hay nuevos cotizantes. Este sistema es administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS), el cual maneja las ex Cajas de Previsión del sistema antiguo. Quienes pertenecen al Sistema de Reparto tienen derecho a acceder al Sistema de Pensiones Solidarias.

La tabla (18) muestra el número de cotizantes y pensionados del Sistema de Reparto entre enero y junio de 2011:

**Tabla (18) Número de Cotizantes y Pensionados del Sistema de Reparto entre enero y junio de 2011 (promedio semestral)**

| Cotizantes | Pensionados por Invalidez | Pensionados por Vejez | Pensionados Totales |
|---|---|---|---|
| **79.302** | 113.890 | 315.013 | 758.227 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas 2011

- En el caso de las cotizaciones en el **Sistema de Reparto**, entre enero y junio del 2011 hubo un promedio de **79.302 cotizantes**. Lo anterior incluye tanto al sector público como privado, más específicamente a cajas de compensación, el sistema general y el sistema de trabajadores de casa particular, entre otras instituciones.
- En el caso de los pensionados en el **Sistema de Reparto**, entre enero y junio del 2011 hubo un promedio de **758.227 pensiones entregadas** cada mes. Lo anterior incluye las pensiones de antigüedad, vejez, invalidez, jubilación, viudez, orfandad y sobrevivencia entregadas por este sistema. En el caso de las

**pensiones de vejez** éstas corresponden a 315.013 pensiones al mes entre enero y junio de 2011 (promedio semestral). Las **pensiones de invalidez** corresponden a 113.890 por el mismo período.

### b) Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas y del Orden

Actualmente, el sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas y del Orden forma parte del sistema contractual de estos funcionarios. Tiene financiamiento estatal, entregando aportes adicionales a las cotizaciones y pensiones de este grupo.

**CAPREDENA (Caja de Previsión de la Defensa Nacional)**

CAPREDENA es el sistema de seguridad social de las Fuerzas Armadas cuyas funciones son el pago de pensiones, prestaciones de salud, bonificaciones y beneficios de asistencia social. Quienes pertenecen a CAPREDENA no tienen derecho a ser beneficiario del Sistema de Pensiones Solidarias.

Las tablas (19) y (20) muestran el número de imponentes activos y pensionados que pertenecen a CAPREDENA:

- En el año 2010 hubo 64.584 imponentes activos en CAPREDENA.
- El número de pensionados de CAPREDENA asciende a 103.818, de los cuales un 40,5% son mujeres (42.003 personas) y 59,5% son hombres (61.815 personas).

| Tabla (19) Número de Imponentes Activos de CAPREDENA en el año 2010 (promedio anual) |
|---|
| **64.584** |

| Tabla (20) Número de Pensionados de CAPREDENA en el año 2010 (valor de diciembre) | |
|---|---|
| **Mujeres** | 42.003 |
| **Hombres** | 61.815 |
| **Total** | **103.818** |

Fuente: Elaboración propia en base a información administrativa de CAPREDENA

**DIPRECA (Dirección de Previsión de Carabineros de Chile)**

DIPRECA es un organismo previsional que entrega servicios de previsión, salud y asistencias a beneficiarios de Carabineros, Policía de Investigaciones, Gendarmería de Chile, Mutualidad de Carabineros y DIPRECA. Quienes pertenecen a DIPRECA no tienen derecho a ser beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias.

Las tablas (21) y (22) muestran el número de imponentes, cargas y pensionados que pertenecen a DIPRECA:

- En el año 2010 hubo 130.966 imponentes en DIPRECA, de los cuales 69,3% son hombres (90.701 personas) y 30,7% son mujeres (40.265 personas).
- En el año 2010 hubo 118.132cargas en DIPRECA, de los cuales 33,4% son hombres (39.450 personas) y 66,6% son mujeres (78.682 personas).
- El número de pensionados de DIPRECA asciende a 742.440, de los cuales un 51,1% corresponden a pensión por antigüedad (más de 20 años de servicio).

| Tabla (21) Número de Imponentes y Cargas de DIPRECA en el año 2010 (mes de diciembre) | | |
|---|---|---|
| | **Imponentes** | **Cargas** |
| **Hombres** | 90.701 | 39.450 |
| **Mujeres** | 40.265 | 78.682 |
| **Total** | 130.966 | 118.132 |
| **Total Anual** | **249.098** | |

| Tabla (22) Número de Pensionados de DIPRECA en el año 2010 (mes de diciembre) | |
|---|---|
| | **Pensionados** |
| **Antigüedad** | 379.380 |
| **Invalidez** | 28.926 |
| **Otros** | 334.134 |
| **Total** | 742.440 |

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico 2010, DIPRECA

En resumen, se puede decir que dentro del Sistema de Reparto existirían potenciales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, cumpliendo con los requisitos de focalización correspondientes. Por otro lado, existe un gran número de imponentes y cotizantes que pertenecen a los sistemas de previsión y seguridad social de las Fuerzas Armadas y de Orden, los cuales incluyen prestaciones de salud y beneficios asistenciales. Este grupo no estaría calificando para el Sistema de Pensiones Solidarias.

## PILAR VOLUNTARIO

A continuación se revisará el Pilar Voluntario, incorporado en la Reforma Previsional del año 2008. Este pilar está compuesto por:

(a) Los planes de Ahorro Previsional Voluntario (APV),
(b) Las Cuentas de Ahorro Voluntario (Cuenta 2), y
(c) El Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC).

La Reforma Previsional, modificó los planes de ahorro voluntarios y sus tratamientos tributarios, estableciendo bonificaciones del Estado y cambiando el cobro de comisiones. Además, como se ha mencionado anteriormente, se creó la figura del Afiliado Voluntario[25].

### I. AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO (APV)[26]

Es una alternativa de ahorro -adicional al ahorro obligatorio-, que permite incrementar el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual y por lo tanto, el monto de la pensión a recibir. Estas cotizaciones pueden compensar períodos no cotizados (lagunas).

Las **cotizaciones voluntarias** y los **depósitos de ahorro previsional voluntario** permiten que el afiliado deposite una suma de dinero en un plan de ahorro previsional voluntario. La cotización voluntaria se realiza en la misma AFP pudiendo ser en un fondo distinto de la cotización obligatoria, en cambio los depósitos pueden ser en otras instituciones autorizadas. Ambas corresponden a un porcentaje superior al 10% obligatorio. La cotización voluntaria tiene exención tributaria hasta 50 UF mensuales.

**Respecto de la consideración de los ahorros**

Estos ahorros no son considerados en la determinación del Derecho a la Garantía Estatal de Pensión Mínima, ni del Aporte adicional para efectos de Pensiones de Invalidez y Sobrevivencia. Tampoco serán considerados en la determinación del Aporte Previsional Solidario del Sistema de Pensiones Solidarias.

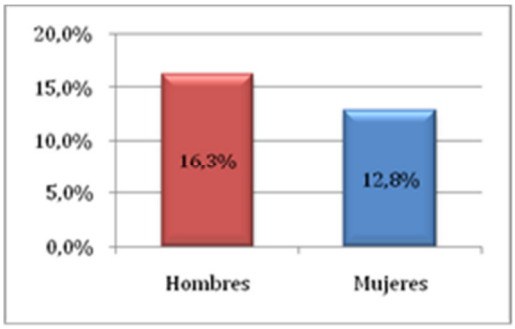
### DEPÓSITOS CONVENIDOS

Los **depósitos convenidos** son acuerdos que el trabajador tiene con su empleador, respecto de la suma de dinero a depositar en su cuenta de capitalización individual, con el propósito de aumentar el monto de su pensión o anticiparla. Esta suma de dinero puede ser un monto fijo pagado una vez por el empleador, un porcentaje mensual de la remuneración imponible, o un monto fijo mensual. Este depósito convenido tiene exención tributaria por la parte que no exceda 900 UF anuales por cada trabajador. Estos depósitos no pueden retirarse antes de la jubilación.

[25] Superintendencia de Pensiones, información web, revisado en Octubre 2011.
[26] Normativa del Sistema de Pensiones, Superintendencia de Pensiones, 2011

Una primera consideración, es que existen diferencias según sexo en relación al Ahorro Previsional Voluntario. Los datos de la Encuesta de Protección Social (2006) indicaban que entre los hombres, un 16,3% cuenta con este mecanismo de ahorro, mientras que entre las mujeres, sólo un 12,8% posee APV.

**Gráfico (54) Personas menores de 65 años que poseen Ahorro Previsional Voluntario, según sexo (porcentajes, año 2006)**

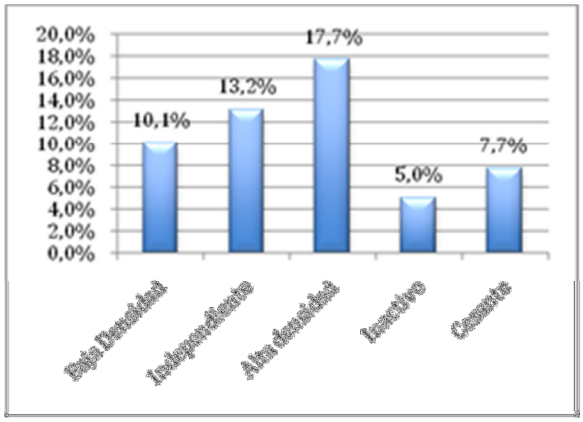



Fuente: Encuesta de Protección Social, 2006 (Extraído de Bravo et al, 2008)

Por otra parte, al analizar la cobertura del APV según el tipo de afiliado, se observa que quienes presentan altos niveles de densidad en sus cotizaciones, son quienes más acceden al Ahorro Previsional Voluntario. (Gráfico 55)[27].

[27] **Afiliado independiente**: Afiliados al sistema de pensiones que han trabajado el 50% y más del tiempo como empleador o cuenta propia. (Considerando desde Enero de 2004 a Septiembre de 2006).
**Alta Densidad:** Afiliados al sistema de pensiones que han trabajado menos del 50% del tiempo como empleador o cuenta propia, y que han cotizado 50% y más del tiempo entre Enero de 2004 y Septiembre de 2006.
**Baja Densidad:** Afiliados al sistema de pensiones que han trabajado menos del 50% del tiempo como empleador o cuenta propia, y que han cotizado menos del 50% del tiempo entre Enero de 2004 y Septiembre de 2006.
**Inactivo:** Afiliados al sistema de pensiones que no han trabajado ni han buscado trabajo entre Enero de 2004 y Septiembre de 2006.
**Cesante:** Afiliados al sistema de pensiones que no han trabajado entre Enero de 2004 y Septiembre de 2006, pero que han buscado empleo al menos un mes en este periodo de tiempo.
**No afiliados:** No afilados al sistema de pensiones.

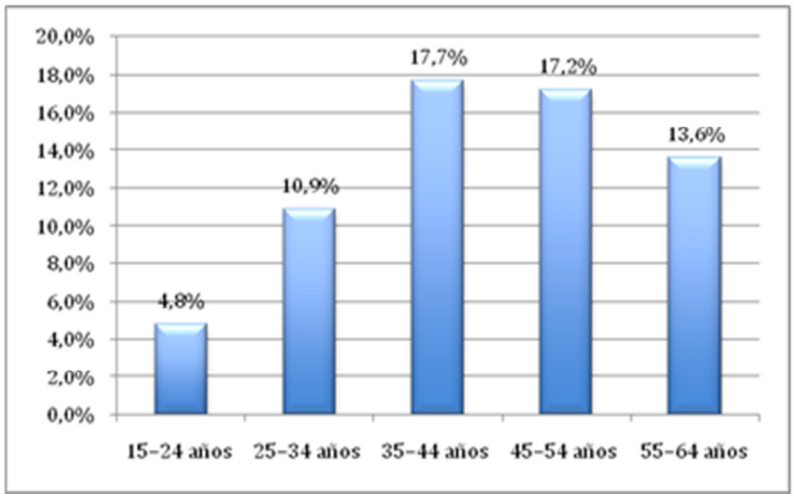
**Gráfico (55) Afiliados menores de 65 años, que poseen APV por tipo de afiliado, (porcentajes, año 2006)**




Fuente: Encuesta de Protección Social, 2006 (Extraído de Bravo et al, 2008)

Por otra parte, al analizar este grupo según tramos etarios, las estadísticas (EPS 2006) indican una mayor proporción de ahorrantes voluntarios entre los 35 y 54 años. Análisis realizados por Bravo et al (2008), señalan que la baja en la proporción de ahorrantes voluntarios en edades mayores, pudiera explicarse por la cercanía con la edad de jubilación de los afiliados. Entre el primer tramo etario, -entre 15 a 24 años-, el porcentaje de ahorrantes voluntarios es considerablemente menor, con menos de un 5%, identificándose un importante grupo de interés (Gráfico 56).

**Gráfico (56) Afiliados menores de 65 años de edad que poseen APV por tramos de edad (Porcentajes, año 2006)**




Fuente: Encuesta de Protección Social, 2006 (Extraído de Bravo et al, 2008)

La siguiente tabla (23) muestra las estadísticas correspondiente al número de ahorrantes mediante cuenta de capitalización individual por cotización voluntaria, con datos actualizados del Primer semestre 2011.

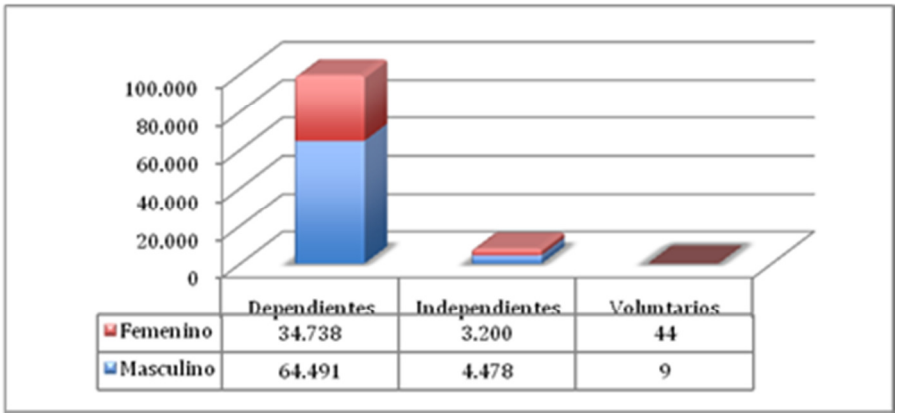
| Tabla (23) NÚMERO TOTAL DE AHORRANTES Y SALDO TOTAL CUENTA CAPITALIZACION INDIVIDUAL POR COTIZACIÓN VOLUNTARIA (1 SEMESTRE 2011) | | | |
|---|---|---|---|
| | | TOTAL AHORRANTES | SALDO TOTAL (M$) |
| **DEPENDIENTES** | Masculino | 64.491 | $ 155.454.258 |
| | Femenino | 34.738 | $ 37.404.703 |
| | Total | 99.229 | $ 192.859.121 |
| **INDEPENDIENTES** | Masculino | 4.478 | $ 14.525.906 |
| | Femenino | 3.200 | $ 4.568.105 |
| | Total | 7.678 | $ 19.094.010 |
| **VOLUNTARIOS** | Masculino | 9 | $ 25.431 |
| | Femenino | 44 | $ 72.224 |
| | Total | 52 | $ 97.654 |
| **TOTAL** | Masculino | 68.977 | $ 170.005.594 |
| | Femenino | 37.982 | $ 42.045.032 |
| | Total | 106.959 | $ 212.050.786 |

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Estadístico Mensual de Afiliados y Cotizantes, Superintendencia de Pensiones, 2011, Información actualizada al 10 noviembre 2011

Al respecto, llaman la atención lo siguiente,

- Se observa una mayor proporción de cotizantes/ahorrantes voluntarios entre los trabajadores dependientes, seguidos de los independientes y con muy baja proporción entre los voluntarios (sólo 52 personas, mayoritariamente mujeres), sugiriendo que quienes ya están dentro del Sistema, tienden a reforzar su comportamiento previsional, diversificando formas de ahorro, mientras quienes se encuentran relativamente más lejanos del sistema, como por ejemplo, los trabajadores independientes.
- A nivel agregado, existen cerca de 107.000 ahorrantes voluntarios, de los la mayoría hombres.
- Complementariamente, los saldos acumulados son mayores en hombres que en mujeres (a nivel agregado, los hombres tienen un saldo acumulado promedio de 170.005.594 mientras que las mujeres de 42.045.032).

**Gráfico (58) Número total de ahorrantes por cotización voluntaria, (1er semestre 2011)**




Fuente: Elaboración propia en base a Informe Estadístico Mensual de Afiliados y Cotizantes, Superintendencia de Pensiones, 2011, Información actualizada al 10 noviembre 2011

## FIGURA DEL "AFILIADO VOLUNTARIO"

La Reforma Previsional (2008) introduce la figura del afiliado voluntario, dando la posibilidad a toda persona natural que no ejerza una actividad remunerada de enterar cotizaciones previsionales en una cuenta de capitalización individual voluntaria de la Administradora de su elección. Los recursos que se mantengan en dicha cuenta serán inembargables y los derechos y obligaciones respecto de ella serán los mismos que se apliquen para la cuenta de capitalización individual obligatoria.

La afiliación al Sistema debe realizarse personalmente por la persona que se va a afiliar como voluntario[28]. Para los que ya se encontraban afiliados como dependientes o independientes por haber trabajado en forma remunerada anteriormente, la primera cotización como voluntarios genera la apertura de una nueva cuenta denominada "cuenta de capitalización individual voluntaria", la que es diferente y paralela a la cuenta de capitalización que mantenían como trabajadores dependientes o independientes. Las cuentas de capitalización individual obligatoria y la cuenta de capitalización individual voluntaria deberán mantenerse en una misma Administradora.

## SEGUROS DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA

Por su parte en el caso del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, se establece que el beneficio del seguro será respecto de un ingreso imponible máximo, por lo que la prima debe cobrarse respecto de ingreso imponible. Estos cotizantes estarán cubiertos por el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia bajo la misma modalidad de cobertura que actualmente se aplica a los trabajadores independientes (cobertura por el mes siguiente al de la cotización).

## COTIZACIÓN POR UN TERCERO

Estas cotizaciones podrán ser enteradas "por el propio afiliado" o "por un tercero" en su nombre. Esto tiene como objetivo facilitar el trámite de cotizar e incentivar este tipo de cotizaciones, por ejemplo, entre cónyuges o de padres a hijos. En caso que el tercero que le cotiza a otro, sea el o la cónyuge, podrá solicitar a su empleador el descuento de las cotizaciones respectivas de su remuneración. En este caso, el empleador del cónyuge enterará esta cotización en la AFP en que se encuentre incorporado el afiliado voluntario o en la que se encuentre afiliado su trabajador dependiente, según lo que aquél determine.

Respecto a la cobertura que ha tenido el mecanismo de afiliación voluntaria implementado en la reforma, los datos levantados por la Superintendencia revelan que desde 2009, ha habido un incremento relevante de afiliados voluntarios, concentrado mayormente en mujeres. El número total de afiliados voluntarios, a julio 2011, es de 44.481 mujeres y 1.763 hombres.

**Respecto del tope imponible**

Las cotizaciones de estos afiliados no tienen tope imponible. Al afiliado voluntario, se le considerará como "ingreso" imponible la cantidad que coticen mensualmente, descontando el monto correspondiente a comisiones, multiplicada por 10, de acuerdo a una norma de la Superintendencia. Las cotizaciones no estarán exentas de impuesto para quien las realiza.

[28] De otro modo podrían realizarse afiliaciones no deseadas o sin conocimiento de parte de la persona a la que se está afiliando.

En esta misma línea, la Superintendencia ha definido algunos indicadores que contribuyen a comprender el fenómeno de los nuevos afiliados voluntarios, caracterizándolos según diversas variables. En este marco, en el primer semestre 2011, se aprecia que de los 28.608 afiliados 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), el 83,9% presenta sólo una cotización durante ese mismo semestre y 89,6% presenta cero cotizaciones durante el primer semestre de 2011.

Al respecto el análisis (Superintendencia de Pensiones, 2011) destaca, *"Se observa un fuerte incremento en el número de afiliadas mujeres para el segundo semestre 2009, lo cual se debe, en mayor medida, a la entrada en vigencia del beneficio del bono por hijo nacido vivo. Lo anterior, debido a que uno de los requisitos para acceder a este último beneficio es el estar afiliada a una AFP, por lo cual todas aquellas mujeres mayores de 65 años que no se encuentran en esta condición, y que desean recibir el bono por hijo, se afilian a alguna AFP a través de la figura del afiliado voluntario".* Un dato relevante en esta misma línea, es que la edad promedio de los afiliados voluntarios a junio de 2011 es de 74 años, siendo de 75 años para las mujeres y 27 años para los hombres. (Superintendencia de pensiones, 2011). En segundo lugar, se plantea la hipótesis de la entrada al mercado de la nueva AFP Modelo, que "facilitó la incorporación de afiliadas".

## II. CUENTA DE AHORRO VOLUNTARIO

En agosto de 1987 se crea la cuenta de ahorro voluntario, también llamada "Cuenta dos", como complemento de la cuenta de capitalización individual, con el objetivo de constituir una fuente de ahorro adicional para los afiliados. La cuenta de ahorro voluntario es independiente de todas las demás cuentas administradas por las AFP.

En esta cuenta el afiliado puede realizar depósitos en forma regular o no, los cuales son de libre disposición. El número máximo de retiros anuales que un afiliado puede realizar es fijado por la Superintendencia de Pensiones y está vigente a partir de octubre de 2008; en todo caso éste no podrá ser inferior a cuatro retiros anuales.

Los afiliados independientes pueden facultar a su respectiva Administradora a traspasar fondos desde su cuenta de ahorro voluntario hacia su cuenta de capitalización individual, a fin de cubrir las cotizaciones previsionales correspondientes. Además los afiliados, dependientes e independientes, que se pensionen pueden traspasar la totalidad o parte de los fondos a la cuenta de capitalización individual, con el objeto de incrementar el monto de su pensión. Los fondos acumulados en la cuenta de ahorro voluntario no son considerados en el derecho a determinación de garantía estatal de la pensión mínima, ni del aporte adicional para efectos de las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Además, el saldo de la cuenta de ahorro voluntario de un afiliado fallecido incrementa su masa de bienes.

En relación al régimen tributario, los retiros que se efectúen de la cuenta de ahorro voluntario, con excepción de aquellos que se destinen a incrementar el saldo de la cuenta de capitalización individual, estarán afectos a impuesto a la renta. No obstante lo anterior, la actual forma de tributación de la cuenta dos deja exento del impuesto global complementario a aquellos afiliados sometidos al régimen general de tributación, que retiren en el año calendario una cantidad igual o inferior a 30 UTM de rentabilidad real y que tengan exclusivamente ingresos provenientes de rentas del trabajo (sueldos, gratificaciones, etc.) o de actividades como pequeños mineros, comerciantes de la vía pública, suplementeros y propietarios de talleres artesanales.

| Tabla (24) NÚMERO DE CUENTAS DE AHORRO VOLUNTARIO (TODOS LOS FONDOS), SALDO TOTAL ACUMULADO, NÚMERO Y MONTO DE LOS DEPÓSITOS Y RETIROS DEL SEMESTRE, POR SEXO (1ER SEMESTRE 2011) | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | NUMERO DE CUENTAS TODOS LOS FONDOS | SALDO TOTAL ACUMULADO M$ | NÚMERO DE DEPOSITOS DEL SEMESTRE | MONTO TOTAL DE LOS DEPOSITOS DEL SEMESTRE M$ | NÚMERO DE RETIROS DEL SEMESTRE | MONTO TOTAL DE LOS RETIROS DEL SEMESTRE M$ |
| **TOTAL** | 332.718 | $ 159.025.943 | 41.844 | $ 4.612.835 | 8.515 | $ 3.631.924 |
| **HOMBRE** | 211.645 | $ 110.424.982 | 24.978 | $ 3.152.486 | 5.601 | $ 2.501.904 |
| **MUJER** | 120.566 | $ 48.600.961 | 16.866 | $ 1.460.350 | 2.913 | $ 1.130.020 |

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Estadístico Mensual de Afiliados y Cotizantes, Superintendencia de Pensiones, 2011, Información actualizada al 10 noviembre 2011

## III. AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO COLECTIVO (APVC)[29]

Como se ha visto, la Reforma Previsional (Ley 20.255) introdujo importantes modificaciones al sistema previsional chileno vigente desde 1980 (Decreto Ley N° 3.500). Entre otros, destaca el surgimiento de nuevas herramientas y beneficios previsionales destinados a incrementar los montos de las pensiones. En este contexto, surge un nuevo instrumento para la promoción del ahorro previsional: el denominado Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, APVC[30].

Éste corresponde a un mecanismo de ahorro que puede ofrecer una empresa, según el cual los ahorros voluntarios realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores.

El plan de ahorro se debe establecer en virtud de un acuerdo o contrato entre el empleador y una institución autorizada para administrar los fondos de ahorro previsional voluntario colectivo. Dicho acuerdo es suscrito por el empleador en representación de sus trabajadores dependientes que se adhieran al respectivo plan. Los planes APVC contemplarán aportes del empleador y del trabajador, sin embargo, para dar mayor flexibilidad a las ofertas de los empleadores, se permite la existencia de planes donde sólo se comprometa a aportar el empleador; en este caso el empleador puede efectuar aportes diferenciados, en cuanto a monto y disponibilidad, respecto de los planes donde sí aporta el trabajador.

Tanto el APV como el APVC contemplan beneficios tributarios específicos, permitiendo que el trabajador elija el régimen que afectará a sus aportes, en consideración al pago o exención de impuestos al momento del aporte o retiro de los recursos de ahorro voluntario.

En consecuencia el afiliado podrá optar por uno de los siguientes regímenes tributarios:

(a) Los aportes no se rebajan de la base imponible del impuesto único de segunda categoría. Cuando los fondos son retirados pagan impuesto sólo por la rentabilidad obtenida. La AFP o Institución

[29] Superintendencia de Pensiones, 2011
[30] Observatorio Previsional, 2010

Autorizada informan la rentabilidad de los retiros al trabajador y al SII, para su declaración de impuestos. El retiro de los aportes por el trabajador, no serán gravados.

(b) Los aportes se rebajan de la base imponible del impuesto único de segunda categoría. Cuando los fondos son retirados desde la AFP o Institución Autorizada, retienen en calidad de impuesto único el 15% de su monto. Al momento del retiro de los aportes el trabajador deberá cancelar una sobretasa al impuesto global complementario que está obligado a pagar o ser retirados como excedentes de libre disposición, si corresponde.

Una vez elegido un régimen tributario, el afiliado siempre podrá optar por el otro régimen, para los sucesivos aportes que efectúe por concepto de ahorro previsional voluntario o ahorro previsional voluntario colectivo. En todo caso, el monto total de los aportes que se realicen acogiéndose a uno u otro régimen tributario, no podrá exceder de seiscientas unidades de fomento por cada año calendario.

Adicionalmente, aquellos trabajadores que opten por ahorrar mediante el régimen tributario señalado en la letra (a) anterior, recibirán una Bonificación del Estado por el ahorro que destinen a adelantar o incrementar su pensión.

Esta Bonificación será de cargo fiscal equivalente al 15% de todo o parte del ahorro del trabajador destinado a adelantar o incrementar su pensión, con un máximo de 6 UTM. La bonificación anual se hará respecto de la suma de APV y APVC que realice el trabajador, que no superen en su conjunto la suma equivalente a diez veces el total de cotizaciones efectuadas por éste.

Si el trabajador efectúa retiros antes de pensionarse la AFP gira de la Bonificación a la Tesorería General de la República el 15% de los fondos retirados. La Bonificación y su rentabilidad no estarán afectas al Impuesto a la Renta en tanto no sean retiradas.

Si se examina la cobertura actual del APVC, queda en evidencia que el producto ha tenido una aceptación extremadamente reducida (Bravo et al, 2008). Si se observan los datos de la Superintendencia de Pensiones, contabilizadas al 30 Septiembre del año en curso, para aquellas cuentas pertenecientes a AFP, pudiéndose observar algunas estadísticas relevantes:

- Los hombres poseen considerablemente mayor número de cuentas que las mujeres, en todos los fondos.
- Los fondos más riesgosos agrupan la mayor cantidad de cuentas de ahorro voluntario colectivo.
- Los aportes hechos por los trabajadores se concentran en el régimen tributario a), para todos los fondos y sin distinción por sexo.

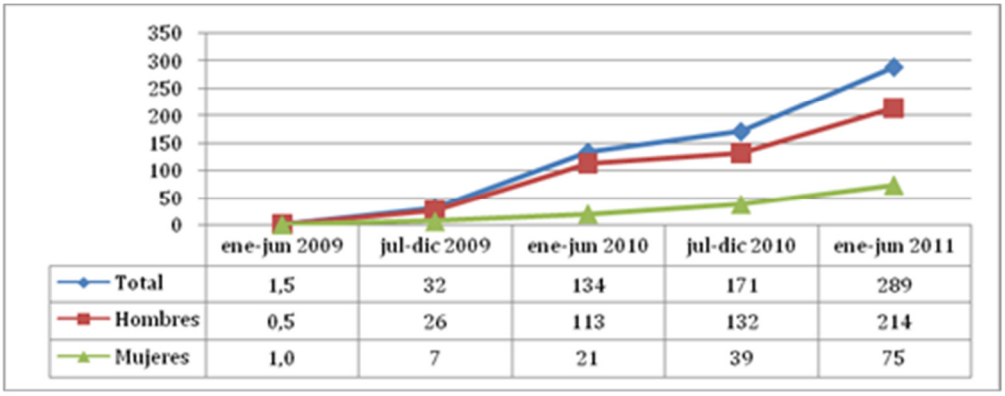
**Tabla (25) NÚMERO DE CUENTAS INDIVIDUALES DE AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO COLECTIVO VIGENTES EN AFP; APORTES, Y SALDO TOTAL ACUMULADO POR SEXO (1ER SEMESTRE 2011)**

| | NÚMERO DE CUENTAS INDIVIDUALES DE APVC PROMEDIO | NÚMERO DE APORTES PROMEDIO DEL EMPLEADOR | SALDO TOTAL ACUMULADO EN M$ |
|---|---|---|---|
| **HOMBRE** | 229 | 117 | $ 195.906 |
| **MUJER** | 60 | 46 | $ 29.315 |
| **TOTAL** | 289 | 163 | $ 225.221 |

Fuente: Informe Estadístico Mensual de Afiliados y Cotizantes, Superintendencia de Pensiones, 2011, Información actualizada al 10 noviembre 2011

No obstante la baja cobertura del APV, el siguiente gráfico muestra el aumento sostenido y considerable que ha tenido esta forma de ahorro en el país, desde su implementación en 2008. Se evidencia una diferencia estructural entre los ahorrantes según sexo, siendo superior la proporción de hombres en todos los semestres.

**Gráfico (59) Número de cuentas individuales de APVC (Promedio de cada semestre) en AFP**




| | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Total | 1,5 | 32 | 134 | 171 | 289 |
| Hombres | 0,5 | 26 | 113 | 132 | 214 |
| Mujeres | 1,0 | 7 | 21 | 39 | 75 |

Fuente: Informe Estadístico Mensual de Afiliados y Cotizantes, Superintendencia de Pensiones, 2011, Información actualizada al 10 noviembre 2011

Ahora bien, al incluir las cuentas de APVC existentes en Bancos, compañías de seguros, fondos mutuos, fondos para la vivienda e intermediarios de valores, se observa que a junio de 2011 existían 41 contratos vigentes con un total de 1.904 cuentas, las cuales han sido administradas por las AFP, correspondientes al 21%. En Administradoras de Fondos Mutuos, un 79%. El saldo total de estos ahorros corresponde a M$363.754 de los cuales el 25% ha sido aportado por el empleador y el restante 75% por el trabajador. Para este último caso, el 38% de los recursos aportados por los trabajadores se acogieron al nuevo régimen (letra a art.20L) y el 62% al antiguo régimen (letra b art.20L). En Junio 2011, el porcentaje aportado por los empleadores es del 25%, mientras que el 75% restante lo aportaron los trabajadores (Superintendencia de Pensiones, 2011).

**Tabla (26) Contratos, Cuentas y Saldo de APVC por Industria**

| Industria | Número de contratos de APVC | Número de cuentas de APVC | Saldo total en $M | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Empleador | Trabajador art 20L letra a) | Trabajador art 20L letra b) |
| **AFP** | 6 | 395 | 43.875 | 44.058 | 69.031 |
| **Bancos** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Compañía de Seguros** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Fondos Mutuos** | 35 | 1.509 | 45.634 | 59670 | 101.486 |
| **Fondos para la vivienda** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Intermediarios de valores** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Total** | 41 | 1.904 | 89.509 | 103.728 | 170.517 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Bancos e Instituciones financieras, y Valores y Seguros.

# CAPÍTULO IV

# ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

Este capítulo presenta un análisis a nivel individual de cada programa social del estudio bajo la modalidad de Ficha: se realizó una introducción por programa, las características de la política o programa correspondiente (requisitos, beneficios, grupo objetivo) y el contexto (participantes, presupuesto y situación laboral), para luego revisar el comportamiento previsional y el efecto en las decisiones de los beneficiarios de los programas que pudiere repercutir en este último.

# I. ÁREA DE POLÍTICA SOCIAL: SALUD

## A) PROGRAMA: CATEGORIZACIÓN POR TRAMO DE INGRESO DEL SISTEMA DE SALUD PÚBLICO

### SERVICIO: FONASA

### EN VIGENCIA: CLASIFICACIÓN ACTUAL DESDE DICIEMBRE DE 1999; ELIMINACIÓN/DISMINUCIÓN DEL 7% DESDE NOVIEMBRE DE 2011

### INTRODUCCIÓN

El sistema de salud chileno es de carácter mixto, siendo el subsistema público normado y dirigido por el Ministerio de Salud. Éste se encarga de fomentar y proteger la salud de todos los chilenos, atendiendo sus necesidades de recuperación y rehabilitación. En este sentido se atiende las necesidades de salud de aquellas personas afiliadas al sistema, sus cargas familiares y también a personas indigentes (o carentes de recursos). El Fondo Nacional de Salud (FONASA) tiene la función de captar y administrar los recursos financieros provenientes del fisco y de las cotizaciones de los afiliados al sistema público (Giaconi, 1994).

Los beneficiarios de FONASA se clasifican en cuatro grupos, de acuerdo al nivel de sus ingresos económicos -y éstos asociados a la cantidad de cargas-, lo que determinará la contribución al financiamiento de las atenciones de salud que reciban. Así, se cumple con el objetivo de extender la Protección Social en Salud a los potenciales beneficiarios, con énfasis en los grupos vulnerables. Esta clasificación denominada **'categorización por tramos de ingresos de los beneficiarios'** tiene influencia en las decisiones racionales de los beneficiarios, determinada en parte por las características de diseño de esta política. Es por eso que este análisis pretende estudiar:

(I) Las características de esta política de salud pública;
(II) Las características de la cotización en salud;
(III) El contexto en el cual se enmarcan estas políticas;
(IV) El comportamiento previsional de los usuarios;
(V) El efecto de las decisiones racionales de los beneficiarios

### I) CARACTERÍSTICAS DE LA CATEGORIZACIÓN SEGÚN TRAMOS DE INGRESO

**a) Requisitos de la Política**

La población objetivo en la cual se enfoca esta categorización por tramos de ingreso son todas las personas beneficiarias de FONASA afiliadas al sistema, sus cargas familiares y también personas indigentes (o carentes de recursos).

En este contexto, los **afiliados/beneficiarios del Sistema FONASA** pueden ser:

a) **Afiliados dependientes**: aquellas personas que desempeñan un trabajo para un empleador del sector público o privado, bajo un vínculo de dependencia laboral y destinan su 7% de salud a FONASA.

Según el tipo de contrato pueden clasificarse en trabajadores contratados a plazo fijo o indefinido, o trabajadores por temporada, por días, o para una obra o faena determinada.

b) **Afiliados independientes**: aquellos trabajadores que desempeñan un trabajo en forma independiente. Para incorporarse **a FONASA** deberán registrar al menos **6 meses de cotizaciones previsionales**, continuas o discontinuas, en los **últimos 12 meses.**
c) **Afiliados pensionados**: aquellas personas que gozan de una pensión previsional de cualquier naturaleza.

La incorporación a FONASA puede ser en calidad de cotizante y también en calidad de beneficiario, el cual puede tener el siguiente status:

a) **Carga legal**: son cargas familiares de un trabajador las personas que viven a expensas y que tiene relación de parentesco con él tales como la cónyuge, los hijos hasta los 18 años o hasta los 24 si son estudiantes, el padre o la madre mayores de 65 años, la madre viuda, los nietos, los bisnietos huérfanos de padre y madre o abandonados por éstos y los hijos inválidos de cualquier edad. Además, éstos no deben tener ingresos iguales o superiores al 50% del ingreso mínimo. Se exceptúan las pensiones de orfandad y de alimentos; e ingresos obtenidos en labores remuneradas, siempre que el tiempo de desempeño no sea superior a 3 meses en cada año calendario. En FONASA no hay límites de cargas, pero éstas sólo pueden ser cargas legales, además, el hombre puede ser carga de su mujer en el caso de presentar invalidez certificada. Los convivientes no pueden tener beneficios como carga.
b) **Carente de recursos o indigente**: personas o integrantes del hogar que carecen de ingresos o un trabajo formal. Se consideran también las personas que perciben un **Subsidio Único Familiar (SUF)** o una **Pensión Básica Solidaria (PBS)**.Por otra parte, se le suman las mujeres embarazadas y los niños hasta los 6 años de edad, quienes tienen derecho por ley, al acceso y gratuidad en las atenciones de salud en la red pública.

**a) Focalización de la Política**

Para estar clasificado en los tramos de ingreso de FONASA hay que cumplir con ciertos requisitos de focalización que se rigen por **criterios contingentes**, tales como el **nivel de ingreso** y el **número de cargas legales.** Los afiliados y sus respectivas cargas se caracterizan en los siguientes tramos de ingreso:

- Grupo A: Carencia de recursos o indigentes, beneficiarios PBS, causantes de SUF;
- Grupo B: afiliados con ingresos bajo el mínimo mensual, o con condiciones del grupo C pero con 3 o más cargas familiares;
- Grupo C: afiliados con ingresos entre $182.000 y $265.720 (1,46 veces ingreso mínimo) con un máximo de 2 cargas legales, o con condiciones de grupo D con 3 o más cargas;
- Grupo D: afiliados con ingresos sobre $265.720, con un máximo de 2 cargas legales.

La caracterización se realiza en base al **nivel de ingreso declarado** relacionado al ingreso mínimo, y al **número de cargas familiares** que el afiliado tenga. Los lugares de inscripción difieren para cada grupo:

- Grupo A: en establecimientos de salud;
- Grupo B: en FONASA con documentación según **condición de trabajo, planilla de cotizaciones** y cargas familiares;
- Grupo C y D: en FONASA según **planilla de cotizaciones** y cargas familiares.

**b) Beneficios de la Política**

Puede considerarse que los principales beneficios de FONASA son los siguientes:

b) Servicios de atención primaria de salud.
c) Atención de especialidad y hospitalaria en atención institucional.
d) AUGE y enfermedades catastróficas en atención institucional.
e) Prestaciones de salud en red privada libre elección.

Las atenciones pueden ser en la red pública de atención institucional y en red privada a través de libre elección, según el grupo en el cual se clasifique.

- Grupo A: atención médica gratuita en establecimientos públicos, enfermedades AUGE y catastróficas. Se excluye bonificaciones en atención de prestadores privados.
- Grupo B: atención médica gratuita en establecimientos públicos y enfermedades AUGE y catastróficas. Libre elección pagando de acuerdo al nivel de atención.
- Grupo C: pagan 10% en atenciones en establecimientos públicos y enfermedades AUGE y catastróficas, libre elección pagando de acuerdo al nivel de atención.
- Grupo D: pagan 20% en atenciones en establecimientos públicos y enfermedades AUGE y catastróficas, libre elección pagando de acuerdo al nivel de atención.

**Licencias Médicas y Subsidio a la Incapacidad Laboral para Trabajadores Dependientes e Independientes**

Los trabajadores activos dependientes o independientes que se enfermen, tiene derecho a ausentarse de su trabajo, de manera parcial o total, según la indicación médica. Tienen además el derecho a recibir el Subsidio por Incapacidad Laboral, el cual mantiene sus ingresos por los días en que se encuentra con reposo por la prescripción de una Licencia Médica. Para acceder a este subsidio, debe cumplir con los siguientes requisitos y la correcta tramitación de la licencia:

Requisitos que acreditan derecho a licencia de **trabajadores dependientes**:

- Tener contrato de trabajo vigente al inicio de la licencia médica.
- Tener 6 meses de afiliación previsional.
- Tener **3 meses de cotizaciones continuas o discontinuas en los 6 meses anteriores a la licencia médica**.
- Tener licencia médica extendida por un médico-cirujano, cirujano- dentista o matrona.
- Tener licencia Médica autorizada por el Servicio de Salud, COMPIN o ISAPRE, debidamente reconocida por el empleador

Requisitos que acreditan derecho a licencia de **trabajadores independientes**:

- Tener 12 meses de afiliación previsional anteriores a la Licencia Médica
- Tener al menos **6 meses de cotizaciones continuas o discontinuas en los últimos meses anteriores a la licencia médica**.
- Tener una Licencia Médica extendida por médico o dentista autorizada por un Servicio de Salud, COMPIN o ISAPRE, según corresponda.
- **Cotizaciones de salud al día**, hasta un mes antes de la Licencia Médica.

El plazo de presentación de la Licencia Médica al empleador es de 2 días hábiles para trabajadores del sector privado y 3 días hábiles para trabajadores del sector público, en ambos casos contados desde el inicio del reposo correspondiente.

El empleador tiene un plazo de 3 días hábiles siguientes a la recepción de la Licencia Médica por parte del trabajador, para presentar la Licencia ante el organismo previsional. El trabajador independiente tiene dos días hábiles contados desde la emisión de la Licencia Médica para tramitarla.

## 1) CARACTERÍSTICAS DE LA COTIZACIÓN EN SALUD

Las características de esta Política Social de Salud están directamente relacionadas con la clasificación por tramos de ingresos. Las personas clasificadas en el Grupo A no cotizan el 7% de sus ingresos en salud. Todos los afiliados al sistema de salud pública de FONASA que pertenezcan a los grupos B, C y D, tienen que cotizar el 7% de sus ingresos para salud, según el status que éstos tengan como afiliados :

- Trabajador dependiente: incluidos los contratados por turnos o jornadas, obra o faena, que cotizan el 7% de su remuneración imponible para salud en FONASA. Esta cotización se realiza mediante un descuento que es obligatorio para el empleador.
- Trabajador independiente: que sea imponente del INP o de una AFP y destina el 7% de la remuneración imponible para salud en FONASA.
- Trabajador cesante: que reciba subsidio de cesantía otorgado por la municipalidad de la comuna y beneficiarios de seguro de cesantía que utilizan fondo solidario.
- Pensionados: de algún sistema previsional y que destinan el 7% de su cotización de salud a FONASA. Este pago se hace por medio de un descuento obligatorio para las compañías aseguradoras, AFP , IPS, entidades que entregan la pensión.

ELIMINACIÓN /DIMINUCIÓN DEL 7% DE COTIZACIÓN EN SALUD PARA LOS PENSIONADOS

Una de las modificaciones de relevancia que ha presentado la Política, es que desde noviembre de 2011 los adultos mayores que reciben PBS se encuentran exentos de cotizar el 7% de salud. Asimismo, desde noviembre de 2012, los pensionados cotizarán **5% en salud** si presentan los siguientes requisitos:

a) tener 65 años de edad o más;

b) acreditar 4 años de residencia en Chile en los últimos 5 años;

c) pertenecer a los 4 primeros quintiles según el Instrumento Técnico de Focalización[31].

Esta rebaja total o parcial de la cotización se percibe mientras se tengan los requisitos los cuales son por un lado estructurales (edad de pensión de vejez) pero también contingentes (requisito (c))

## C) CONTEXTO

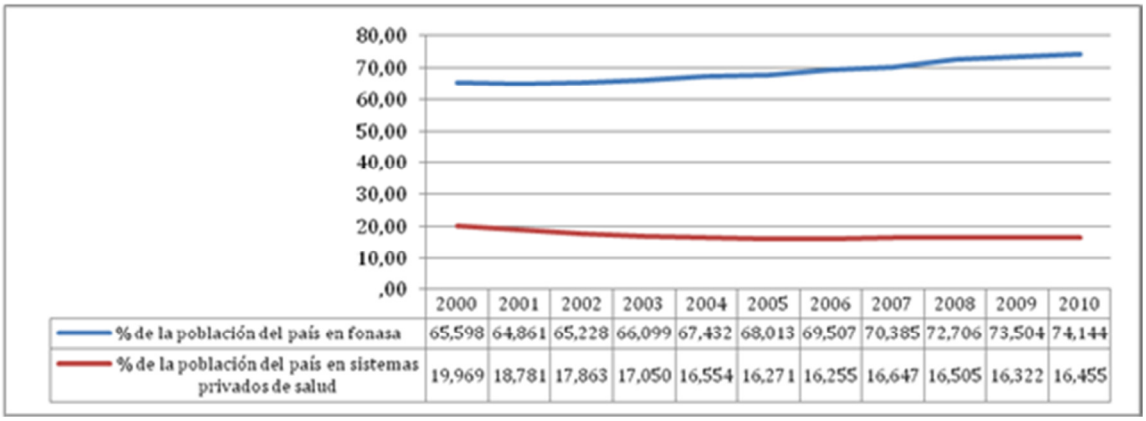
Dentro del análisis de estas políticas de salud, es importante considerar la información contextual de FONASA para así tener un mejor acercamiento al efecto que éstas pudieran tener en la conducta de los beneficiarios.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la cobertura de FONASA en relación a la población total del país y del sector privado de salud (Isapres).

- El gráfico (1) muestra que a lo largo de la última década ha habido un aumento del porcentaje de la población chilena en FONASA, disminuyendo el porcentaje de la población total perteneciente al sistema privado de salud. En el año 2010, había un total de 12.731.506 personas en FONASA representando un 74,1% de la población total del país.

[31] Instrumento Técnico de Focalización utilizado por el IPS.

**Gráfico (1) Porcentaje de la Población del País perteneciente al sistema mixto de Salud entre el año 2000 y 2010**




| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| % de la población del país en fonasa | 65,598 | 64,861 | 65,228 | 66,099 | 67,432 | 68,013 | 69,507 | 70,385 | 72,706 | 73,504 | 74,144 |
| % de la población del país en sistemas privados de salud | 19,969 | 18,781 | 17,863 | 17,050 | 16,554 | 16,271 | 16,255 | 16,647 | 16,505 | 16,322 | 16,455 |

Fuente: Elaboración propia con información demográfica de FONASA

La siguiente tabla muestra el número de chilenos en FONASA según su clasificación por tramo de ingresos en el año 2010:

- La tabla (1) muestra que 4.543.228 personas, un 26,5% de la población total del país pertenece al Grupo A de FONASA el cual corresponde esencialmente a beneficiarios carentes de recursos.
- Por otro lado, 3.975.419 beneficiarios están en el Grupo B, lo que equivale al 23,2% de la población del país. Lo anterior muestra que alrededor de un 50% de la población del país tiene derecho a servicios de salud con 0% de copago en establecimientos públicos.

**Tabla (1) Beneficiario del Sistema Público de Salud según clasificación de tramo de ingreso en el año 2010**

| Tramo de Ingreso | Nº de Beneficiarios | % de la Población Total del País |
|---|---|---|
| **Grupo A** | 4.543.228 | 26,5% |
| **Grupo B** | 3.975.419 | 23,2% |
| **Grupo C** | 2.044.919 | 11,9% |
| **Grupo D** | 2.167.940 | 12,6% |
| **Total Beneficiarios** | 12.731.506 | 74,1% |

Fuente: Elaboración propia con información demográfica de FONASA

### (1) Cotizantes

Las siguientes tablas muestran la distribución de los cotizantes por un lado y de los beneficiarios no cotizantes por otro, en cada tramo de ingreso de FONASA:

- La tabla (2) muestra el número de cotizantes que pagan el 7% de su ingreso en cotización de salud, según el tramo de ingreso al que pertenecen. El grupo A no tiene cotizantes pues todos son beneficiarios que no cotizan el 7%. Se puede ver que ha habido un incremento sostenido del número de cotizantes hasta el año 2010, llegando a un total de 5.190.846 personas.

| Tabla (2) Número de Cotizantes del Sistema Público de Salud según clasificación de tramo de ingreso entre el año 2005 y 2010 (datos a diciembre de cada año) | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Tramo de Ingreso** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** |
| **Grupo A** | - | - | - | - | - | - |
| **Grupo B** | 1.831.857 | 2.139.800 | 2.300.026 | 2.199.903 | | |
| **Grupo C** | 1.374.619 | 1.127.259 | 1.097.481 | 1.132.856 | | |
| **Grupo D** | 1.109.426 | 1.166.106 | 1.233.189 | 1.367.889 | | |
| **Total Afiliados** | **4.315.902** | **4.433.165** | **4.630.696** | **4.700.648** | **4.994.892** | **5.190.846** |

Fuente: Elaboración propia con información demográfica de FONASA

La tabla (3) muestra el número de cotizantes según sexo. Se puede ver que tanto en hombres como mujeres el número de cotizantes ha aumentado pero a diferentes ritmos:

- Mientras que entre el 2005 y 2006 los cotizantes hombres aumentaron en un 4%, las mujeres aumentaron sólo en un 1,1% llegando a ser 1.899.471.
- Por otro lado entre el 2009 y el 2010 los cotizantes hombres aumentaron 3,5% llegando a 2.828.355, mientras que las mujeres aumentaron en un 4,5% llegando a 2.362.491 cotizantes mujeres.
- En este sentido, si bien las mujeres representan una menor proporción del total de cotizantes, éstas aumentan en mayor medida que los hombres desde el 2009 en adelante.

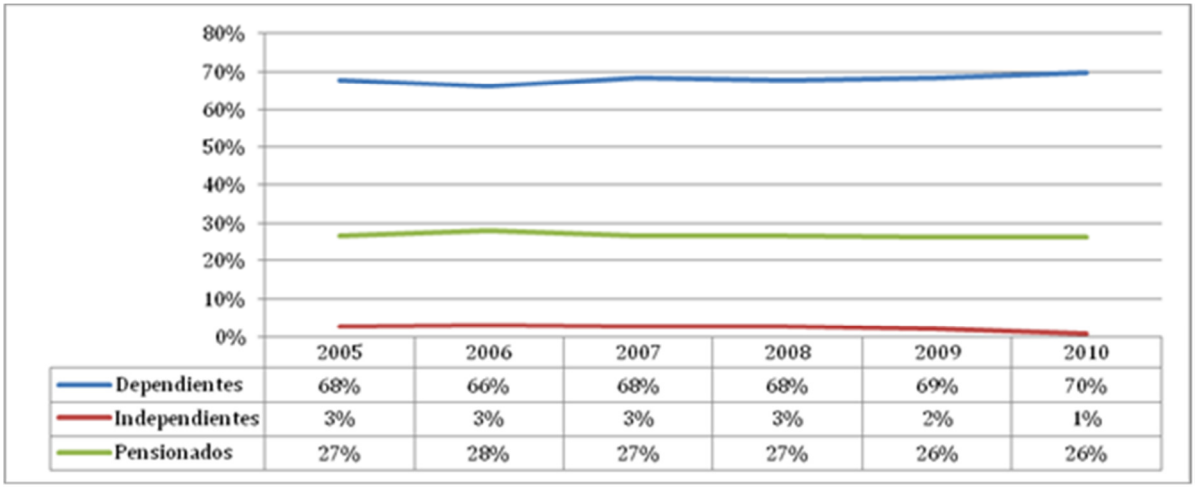
| Tabla (3) Número de Cotizantes según Sexo entre 2005 y 2010 (diciembre de cada año)* | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2005** | **2006** | **Variación porcentual 2005-2006** | **2009** | **2010** | **variación porcentual 2009-2010** |
| **Hombres** | 2.436.894 | 2.533.694 | 4,0% | 2.733.622 | 2.828.355 | 3,5% |
| **Mujeres** | 1.879.008 | 1.899.471 | 1,1% | 2.261.270 | 2.362.491 | 4,5% |
| **Total** | 4.315.902 | 4.433.165 | 2,7% | 4.994.892 | 5.190.846 | 3,9% |

Fuente: Elaboración propia con información demográfica de FONASA
*Sin Información para los años 2007 y 2008

El gráfico (2) señala el porcentaje de cotizantes según tipo de afiliación en FONASA en el período 2005-2010:

- El porcentaje de cotizantes afiliados dependientes se mantienen estable en un rango de entre 68% y 70%.
- El porcentaje de pensionados se encuentra constante entre el 26-27% y
- El porcentaje de cotizantes afiliados como independientes es fluctúa entre el 2-3%, descendiendo a 1% en el año 2010. Se espera que aumente este bajo porcentaje a partir de este año 2012 dado que regirán las normas específicas de cotización para el sector independientes producto de la reforma previsional. Por lo que se asume un cambio en el sentido que aumentará el número de trabajadores independientes cotizantes en el sistema de pensiones y salud.

**Gráfico (2) Porcentaje de Cotizantes según tipo de Afiliación en FONASA entre 2005 y 2010 (datos a diciembre de cada año, % sobre el total de afiliados)**

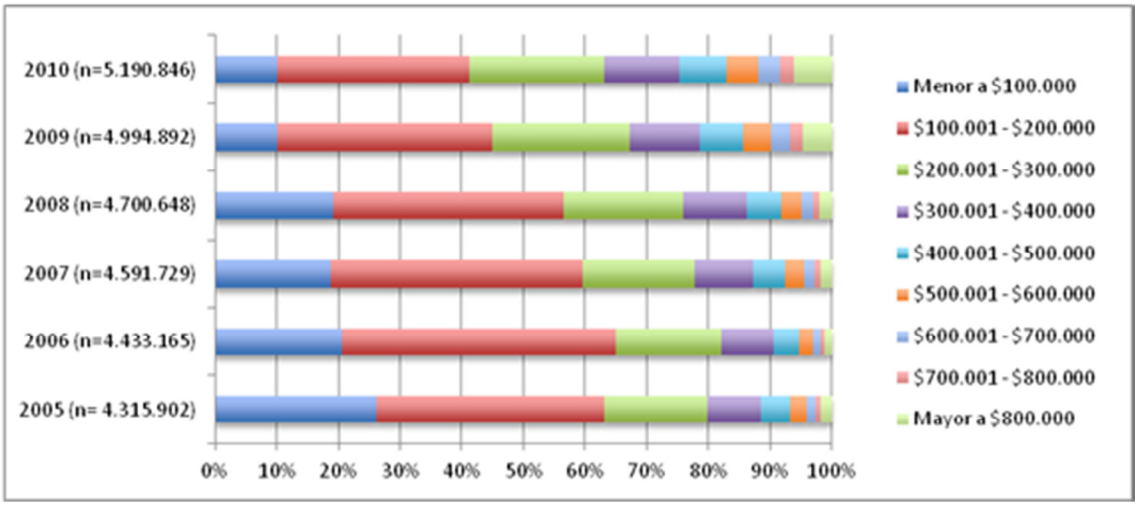



| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Dependientes | 68% | 66% | 68% | 68% | 69% | 70% |
| Independientes | 3% | 3% | 3% | 3% | 2% | 1% |
| Pensionados | 27% | 28% | 27% | 27% | 26% | 26% |

Fuente: Elaboración propia con información demográfica de FONASA

- En el gráfico (3) se puede ver que entre el 2005 y el 2010 ha disminuido el porcentaje de cotizantes que declaran una renta menor a $100.000, de alrededor de un 25% a cerca de un 10% de los cotizantes.
- El porcentaje de cotizantes que declaran una renta menor a $200.000 ha disminuido considerablemente en los últimos 5 años, desde más de un 60% en el 2005 a un 40% aproximado en el 2010.
- Dentro del grupo de cotizantes que declara una renta superior a $800.000, éstos han aumentado entre el año 2005 al 2010, llegando a representar más del 5% respecto del total de cotizantes, durante el año pasado.

**Gráfico (3) Distribución de los Cotizantes de FONASA según Tramo de Renta entre 2005 y 2010**




Fuente: Elaboración propia con información demográfica de FONASA

### (2) Beneficiarios no cotizantes del sistema

La tabla (4) muestra el número de beneficiarios no cotizantes del FONASA, es decir aquellos que no pagan el 7% de su cotización en salud por motivos de carencia de recursos, SUF, PBS (pertenecientes al Grupo A), o por ser cargas legales de afiliados (Grupos B, C, D).

- Desde el año 2005 al año 2008 el número de beneficiarios no cotizantes ascendió de manera sostenida llegando a 7.547.609 en el 2008, entre el año 2007 y 2008 hubo una variación porcentual de 6,2%.
- El Grupo A ha tenido un aumento desde el año 2005 al año 2010, llegando a tener 4.545.653 beneficiarios en el 2010.
- Entre el año 2007 y 2008 este grupo tuvo una variación porcentual de – 2,6%, mientras que entre el 2008 y 2009 tuvo un aumento porcentual de 11,2% (de 3.860.964 a 4.295.202 beneficiarios).

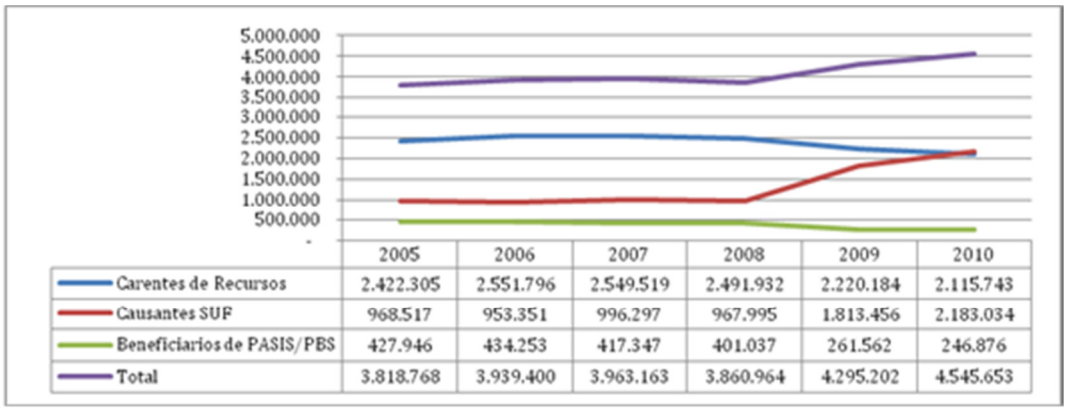
**Tabla (4) Número de Beneficiarios no Cotizantes del Sistema Público de Salud según clasificación de tramo de ingreso entre el año 2005 y 2010 (datos a diciembre de cada año)**

| Tramo de Ingreso | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Grupo A** | 3.818.768 | 3.939.400 | 3.963.163 | 3.860.964 | 4.295.202 | 4.545.653 |
| **Grupo B** | 1.616.656 | 1.431.471 | 1.434.446 | 1.918.332 | * | * |
| **Grupo C** | 501.967 | 827.797 | 947.219 | 1.053.260 | * | * |
| **Grupo D** | 866.801 | 847.551 | 765.164 | 715.053 | * | * |
| **Total Beneficiarios no Cotizantes** | **6.804.192** | **7.046.219** | **7.109.992** | **7.547.609** | * | * |

Fuente: Elaboración propia con información demográfica de FONASA
*Sin Información para los años 2009 y 2010

- El gráfico (4) revela el tipo de beneficiarios de los integrantes del grupo A. El total de beneficiarios ha aumentado desde el 2008 llegando a ser 4.545.653 beneficiarios a diciembre de 2010.
- Al desagregar a este grupo entre tipo de beneficiario, se puede ver que los beneficiarios carentes de recursos han disminuido levemente desde el 2008 mientras que los pensionados (por PASIS y luego PBS desde el 2008) y los causantes del Subsidio Único Familiar (SUF) han aumentado. Es interesante notar la variación porcentual 2008-2010 de estos tres grupos: los beneficiarios carentes de recursos disminuyeron 15,1%, los beneficiarios por pensión PASIS/PBS disminuyeron 38,4%, los causantes SUF aumentaron en un 126% en el mismo período.
- El aumento de los causantes SUF a partir de 2008, pareciera tener relación con el Bono Marzo 2010 que consistía en $ 40.000 por carga correspondiente a quienes recibían asignación familiar o SUF al 31 diciembre 2009 (ver análisis Bono Marzo)

**Gráfico (4) Número de Beneficiarios del Grupo A según tipo de Beneficio entre 2005 y 2010 (datos a diciembre de cada año)**




| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Carentes de Recursos | 2.422.305 | 2.551.796 | 2.549.519 | 2.491.932 | 2.220.184 | 2.115.743 |
| Causantes SUF | 968.517 | 953.351 | 996.297 | 967.995 | 1.813.456 | 2.183.034 |
| Beneficiarios de PASIS/PBS | 427.946 | 434.253 | 417.347 | 401.037 | 261.562 | 246.876 |
| Total | 3.818.768 | 3.939.400 | 3.963.163 | 3.860.964 | 4.295.202 | 4.545.653 |

Fuente: Elaboración propia con información demográfica de FONASA

La tabla (5) muestra la distribución de beneficiarios del Grupo A de FONASA según decil de ingreso en el 2009:

- Del total de beneficiarios, un 22,1% pertenece al primer decil de ingreso (1.181.263 personas), un 18,3% pertenece al segundo decil de ingreso (982.158 personas) y un 14,4% pertenece al tercer decil de ingreso (773.765 personas).
- Del total de beneficiarios, hay un 15,6% que pertenece a los últimos 4 deciles, es decir, sobre el 60% de la población más vulnerable, lo que equivale a 829.696 personas.

**Tabla (5) Distribución de beneficiarios del Grupo A según decil de ingreso en el 2009**

| Decil Autonomo Nacional | Sistema Público grupo A | |
|---|---|---|
| I | 1.181.263 | 22,1% |
| II | 982.158 | 18,3% |
| III | 773.765 | 14,4% |
| IV | 610.036 | 11,4% |
| V | 518.689 | 9,7% |
| VI | 460.250 | 8,6% |
| VII | 331.703 | 6,2% |
| VIII | 244.606 | 4,6% |
| IX | 185.399 | 3,5% |
| X | 67.988 | 1,3% |
| **Total** | **5.355.857** | **100%** |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

## IV) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE BENEFICIARIOS DE FONASA

El comportamiento previsional de los beneficiarios de FONASA es un tema que no ha sido indagado de manera suficiente en investigaciones o análisis estadísticos. Revisando la Encuesta CASEN 2009 se puede ver el comportamiento previsional según su participación en FONASA en las tablas (6) y (7).

Según la información obtenida en la CASEN del 2009 se puede decir que la afiliación y la cotización previsional de las personas varía según la pertenencia a los diferentes Sistemas de Salud en Chile y a los Grupo de Ingreso del Sistema Público.

La afiliación al Sistema Previsional se comporta de manera diferente en cada grupo del sistema de salud:

- Por un lado la afiliación es muy baja en quienes pertenecen al Grupo A de FONASA (sólo un 31%), puesto que un 69% (2.443.548 personas) no se encuentra afiliado al Sistema de Previsión Social.
- En los Grupos B, C y D de FONASA el nivel de afiliación previsional es bastante alto concentrándose en cada grupo alrededor del 72%.
- En el caso de las personas que tienen Isapre (1.655.679 en total) un 72% está afiliada al Sistema de Previsión Social, y entre quienes no tienen Sistema de Salud (471.064 en total) un 34% está afiliada. Es interesante notar sobre este último grupo, pues declaran estar fuera de cualquier sistema de salud y sin embargo se encuentran integradas al sistema previsional.

| Tabla (6) Número de Afiliados y No Afiliados según Sistema de Salud en el 2009 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Sistema de Salud | N° Afiliados | | N° No afiliados | | Total (mayores de 15 años) | |
| **Sistema Público Grupo A** | 1.079.592 | 31% | 2.443.548 | 69% | 3.523.140 | 100% |
| **Sistema Público Grupo B** | 2.283.400 | 74% | 822.187 | 26% | 3.105.587 | 100% |
| **SistemaPúblicoGrupo C** | 939.896 | 70% | 408.119 | 30% | 1.348.015 | 100% |
| **Sistema Público Grupo D** | 624.411 | 74% | 221.798 | 26% | 846.209 | 100% |
| **Sistema Público (no sabe grupo)** | 427.621 | 72% | 166.725 | 28% | 594.346 | 100% |
| **Isapre** | 1.193.012 | 72% | 462.667 | 28% | 1.655.679 | 100% |
| **Ninguno** | 161.914 | 34% | 309.150 | 66% | 471.064 | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2009

La cotización en el Sistema Previsional también según el sistema de salud:

- Entre quienes dicen haber cotizado, de un total de 3.872.706 41,1% pertenece al Grupo B de FONASA (1.589.923 personas), un 20% pertenece al Grupo C (772.959 personas). Esto quiere decir que hay una gran relación entre la cotización en AFP y estar afiliado a FONASA en los grupos donde se exige afiliado una cotización del 7% (B, C, D).
- Por otro lado, en el caso de los que se encuentran afiliados pero no cotizan en el sistema de pensiones, de un total de 2.042.038 personas, un 52,5% pertenece al Grupo A de FONASA (1.072.779 personas) y un 26,7% pertenece el Grupo B (544.992 personas).

| Tabla (7) Número de personas que cotizan según Sistema de Salud en el 2009 | | | |
|---|---|---|---|
| | Sí, cotiza en AFP | Sí, cotiza en otra institución | No cotiza |
| **Sistema Público grupo A** | 279 (0,0%) | 93 (0,0%) | 1.072.779 (52,5%) |
| **Sistema Público grupo B** | 1.589.923 (41,1%) | 212.914 (69,1%) | 544.992 (26,7%) |
| **Sistema Público grupo C** | 772.959 (20,0%) | 26.205 (8,5%) | 159.305 (7,8%) |
| **Sistema Público grupo D** | 497.500 (12,8%) | 36.133 (11,7%) | 111.468 (5,5%) |
| **ISAPRE** | 1.012.045 (26,1%) | 32.582 (10,6%) | 153.494 (7,5%) |
| **Total** | 3.872.706 (100%) | 307.927 (100%) | 2.042.038 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2009

## V) EFECTO EN LAS DECISIONES DE LOS PARTICIPANTES DEL SISTEMA DE SALUD PÚBLICO

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas previsionales de los usuarios respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

Dado que en Chile la salud es un derecho, el Sistema Público de Salud por medio de la atención por FONASA es universal poniendo atención a aquella población más vulnerable. En este sentido no hay restricciones por edad, sexo, nivel educacional o situación laboral que discriminen su ingreso. Esta situación cambia al introducir en el análisis la clasificación por tramos de ingreso que tiene este sistema, la cual distribuye beneficios y obligaciones de manera diferenciada según nivel de ingreso, número de cargas y situación de vulnerabilidad. La existencia de una garantía de salud puede constituir un desincentivo al ingreso al mercado laboral

- Las personas del grupo A son indigentes, pensionados con la Pensión Básica Solidaria y causante del Subsidio Único Familiar. Por lo tanto en su mayoría correspondería a personas que no se encuentran en edad de trabajar (los niños) o bien, personas que se encuentran dentro de la Población en edad de trabajar, pero inactivas laboralmente, como los pensionados y causantes del SUF.
- Por otra parte, en los grupos B, C y D, los beneficios van ascendiendo y dependen del nivel de ingreso y el número de cargas de cada afiliado. Se puede pertenecer a estos grupos en calidad de cotizante trabajador, cotizante pensionado, o en calidad de carga legal de alguno de los anteriores.

Para el análisis de los efectos de la clasificación por tramos y los beneficios diferenciados respecto de la **existencia de incentivos a la entrada a la fuerza laboral** es relevante poner especial énfasis en diferentes dimensiones:

- La condición diferenciada entre cotizante y carga, y la decisión tomada por el grupo familiar al momento de **optar si se es carga legal del afiliado o si se puede incluir a FONASA en calidad de cotizante**. El grupo crítico que podría tomar esta decisión serían aquellas personas que podrían dejar de vivir a expensas del trabajador afiliado teniendo un ingreso superior al 50% del sueldo mínimo: cónyuge, hijos menores de 24 años que no están estudiando, padre o madre mayor de 65 años.
- Por otro lado, la inclusión al sistema de salud como afiliado requiere de dos condiciones: o se es pensionado o se es trabajador. Así, para poder ingresar a los beneficios **hay un incentivo para los afiliados a la entrada a la Fuerza Laboral**, sin embargo, no existe un lineamiento respecto de si esta inserción debe ser de manera dependiente o independiente.

En segundo lugar, la **formalidad laboral** es en el caso de los afiliados un requisito implícito para pertenecer a FONASA pues se pide al momento de entrada un documento que certifique la condición laboral, además de certificar mediante un sistema computacional la actividad en el Servicio de Impuestos Internos y la existencia de cotizaciones previsionales en una AFP. El anterior método de control descrito puede generar **incentivos a la informalidad laboral** pues hay mecanismos para vigilar el nivel de remuneraciones que recibe un afiliado mediante la información del SII. El sistema además clasifica a los trabajadores dependientes según el tipo de contrato que éstos tienen considerando la temporalidad de la relación laboral con el empleador. Para los trabajadores independientes la situación es diferente.

La **participación en el sistema previsional** se relaciona con la categoría de beneficiario o afiliado que tenga la persona en los diferentes grupos de clasificación en el sistema público de salud.

- Quienes son **afiliados dependientes** con **contrato escrito**, cotizan de manera automática el 7% de su renta imponible en salud, por lo tanto se puede inferir que junto con la cotización de salud realizan su cotización previsional del 10%.
- Los **afiliados independientes** para poder ser parte del sistema de FONASA deben estar cotizando y tener un mínimo de 6 cotizaciones en los últimos 12 meses para contar con sus beneficios. La cotización de salud está unida obligatoriamente a la cotización del 10% para el sistema de pensiones.
- Los **afiliados pensionados**, reciben pensión del sistema de capitalización individual destinando el 7% (y algunos casos el 5% desde el 2012) de su pensión en FONASA, la cual se realiza de manera automática. En este grupo se encontrarían además los pensionados que reciben **Aporte Previsional Solidario**.
- Quienes reciben **Pensión Básica Solidaria,** se encuentran en el Grupo A (indigentes) y cuyos miembros no cotizan el 7% en salud.
- Es importante mencionar que **aquellas personas que son carga, no cotizan en salud y por lo tanto es probable que tampoco coticen en previsión**. Hay que poner especial atención en aquellas personas que son beneficiarias de FONASA como cargas de un afiliado/a y que son parte de la población económicamente activa informalmente, o tienen edad de trabajar y se encuentran inactivas. Lo mismo sucede con aquellas personas que no cotizan en salud al estar clasificadas en el Grupo A (indigentes). Entonces, si se tienen más beneficios al no cotizar en salud, no se está incentivando la cotización.

Otras dimensiones a considerar en el análisis es la **interacción entre los diferentes beneficios** que se obtienen según el grupo de clasificación, con los requisitos blandos que determinan dicha clasificación. Lo anterior levanta las siguientes hipótesis acerca del comportamiento de los beneficiarios y sus decisiones racionales:

- Existencia de afiliados que **declaran una renta imponible menor a la real** para clasificar en un grupo de ingreso más bajo pero que permita el acceso a atención de salud de "libre elección". Esto implica que la renta imponible para la cotización previsional es también menor o incluso no existente en los casos en que se declare carecer de recursos. En este último grupo no habría posibilidad de acceder a la modalidad de libre elección.
- Existencia de potenciales afiliados que podrían cotizar en salud (y consecuentemente en el Sistema Previsional), 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 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 previsional (ver tabla (6)), reflejado en el comportamiento de los pertenecientes en el grupo A.

A modo de cierre de este análisis de la caracterización en grupos de ingreso y la cotización en salud del sistema FONASA se puede concluir lo siguiente:

- **Sí incentivaría la entrada al mercado laboral** para la población en edad de trabajar, en tanto **afiliada y cotizante** de FONASA, es decir de los **Grupos B, C y D**. Sin embargo, **no incentivaría la entrada al mercado laboral** para la población en edad de trabajar, en tanto **carga** de un afiliado cotizante del sistema o beneficiario del **Grupo A**.
- **Sí incentivaría la formalidad laboral en el caso de los trabajadores pertenecientes a los Grupos B, C y D**, pues el pago de las cotizaciones de salud las realiza el empleador. En el caso de las **cargas** legales en edad de trabajar que perciban alguna remuneración por ocupación laboral, ésta es **incentivada a no formalizarse**, lo mismo sucede con **beneficiarios del Grupo A** que se encuentran ocupados.
- En el caso de los **trabajadores independientes incentiva la formalización pero la subdeclaración de ingresos**, teniendo la posibilidad de ser clasificado en un grupo menor
- **No incentivaría la dependencia o independencia laboral de manera directa**. Dado que a los trabajadores dependientes formales el pago del 7% se hace de manera automática, podría desincentivar el trabajo independiente de manera indirecta.
- **Sí incentivaría la afiliación y la cotización en el sistema previsional para los trabajadores afiliados de los grupos B, C y D**. Esto es un requisito para poder afiliarse al sistema de salud público.
- Incentivaría la subdeclaración de renta (para ser categorizado en un tramo menor de ingreso obteniendo más beneficios en salud) y por tanto.
- Los beneficios en salud son mayores a medida que el tramo de ingreso es menor. Esto incentivaría la subdeclaración de ingresos y por tanto **incentivaría la subcotización previsional,** además de la declaración de más cargas legales para los cotizantes. **Hay grandes incentivos a tener los requisitos para ser clasificado en el Grupo A de FONASA**.

En términos de cobertura, ésta tiene una gran magnitud: en el año 2010, el 74,1% de la población chilena era beneficiaria de FONASA en calidad de carga o cotizante (12.731.506 personas). El grupo con más beneficiarios era el Grupo A con 4.543.228 personas lo que representaba el 26,5% de la población total del país.

# II. ÁREA DE POLÍTICA SOCIAL: VIVIENDA

## FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA I, FONDO SOLIDADIO DE VIVIENDA II Y DS40

### SERVICIO: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

## INTRODUCCIÓN

El Fondo Solidario de Vivienda (FSV), por medio del Decreto Supremo n°174 de V y U (DS174), tiene como objetivo dar acceso a familias de escasos recursos, una solución habitacional integral según sus necesidades y características. Lo anterior, por medio de subsidios de vivienda enfocados a los quintiles I y II de la población, Por otro lado, el Decreto n°40 del Ministerio tiene como objetivo ayudar a financiar la adquisición de una vivienda económica nueva o usada, por medio de subsidios enfocados a sectores emergentes medios. Ambas modalidades tiene como finalidad la disminución del déficit habitacional en el País, que se manifiesta en los distintos niveles socio-económicos del país.

El déficit habitacional actualmente se define como la escasez de viviendas que existe sobre el conjunto de grupos familiares que componen la población de Chile, los que se denominan hogares. Dentro de una vivienda puede haber más de un hogar, dónde los hogares no propietarios se denominan allegados, y también puede darse que una vivienda es insuficiente para un determinado hogar, lo que se denomina hacinamiento. Un hogar, es un grupo de personas que comparte un mismo presupuesto de alimentación y el conjunto de sus integrantes habita en la misma vivienda.

El déficit habitacional según la CASEN 2009 se componía por 426.206 hogares en situación de hacinamiento y por 243.753 hogares en situación de allegamiento. En el caso de los hogares en situación de hacinamiento, un 17,6% de los hogares del primer quintil vivía en esa condición, mientras que para el caso del segundo quintil esa cifra llegaba al 13,3%. Para el caso de los hogares en situación de allegamiento un 6,3% del primer quintil vivía el 2009 en dicha situación, y un 6,3% lo hacía también en el segundo quintil. Los anteriores porcentajes corresponderían específicamente a los segmentos objetivos del FSV. Por otro lado, los segmentos superiores, o simplemente con mayor capacidad de ahorro y mayor capacidad de endeudamiento, serían cubiertos con el DS40.

El FSV se compone de 3 capítulos. El primero corresponde al FSVI, destinado principalmente al primer quintil y se da por medio de un subsidio que puede llegar a un monto máximo de 760 UF, con un ahorro mínimo exigido de 10 UF. El segundo capítulo, denominado FSV II y preferentemente destinado al segundo quintil, se da por medio de un subsidio máximo de 540 UF con un ahorro mínimo de 30 UF. El tercer capítulo, denominado FSVIII, preferentemente para los quintiles I y II, corresponde a las familias que quieran vivir en zonas rurales o en localidades de menos de 2500 habitantes. Tiene un ahorro mínimo de 10 UF con un subsidio máximo de 460 UF. La postulación al FSV puede ser tanto grupal como individual. Para cada una de las modalidades, que se detallan en los puntos a continuación, existen llamados con cupos máximos que se van determinando por medio de resoluciones emitidas todos los años y que se enmarcan dentro de un ciclo presupuestario.

El DS40 se compone de 3 títulos. El título I consiste en un Subsidio General de Viviendas económicas, para la compra o construcción de viviendas económicas. El monto del subsidio es de 200UF para viviendas de hasta 1000UF, debiendo ser el resto cubierto por ahorro (con un mínimo de 50UF) y por crédito hipotecario. En

casos de viviendas de hasta 2000 UF, el monto del subsidio se modifica a una fórmula que es 300UF menos 0,1 veces el precio de la vivienda. El Título II, llamado Subsidio de interés Territorial, consiste en Viviendas económicas nuevas, emplazadas en zonas de renovación Urbana o Zonas de Desarrollo Prioritario. El monto del subsidio es fijo y de 200 UF. Para viviendas de hasta 1000 UF, el ahorro exigido es de 100 UF y para viviendas de hasta 2000 UF el ahorro exigido es de 200 UF. El Título III, llamado Subsidio de Rehabilitación Patrimonial, es para adquisición de Vivienda económica que se origine por la rehabilitación de inmueble de Conservación Histórica. El monto del subsidio es de 250 UF fijo. El ahorro debe ser 100 UF para compra de viviendas de hasta 1200 UF y de 200 UF para compra de viviendas de hasta 2000 UF. Al igual que para el FSV, existen llamados a postulación que se van determinando por medio de resoluciones, dentro de un ciclo presupuestario.

A continuación se analizarán una serie de puntos que permitan profundizar los aspectos buscados en el presente estudio. Estos puntos son:

(I) las características del Fondo Solidario de Vivienda y del DS40;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional de los participantes;
(IV) los efectos en las decisiones racionales de los beneficiarios.

## I) CARACTERÍSTICAS DEL FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA Y DEL DS40

### a) Requisitos de la Política y Focalización de la Política

Los requisitos generales para la postulación del FSVI y FSVII:

- Ser mayor de edad
- Tener residencia en Chile
- No tener una propiedad, ni tampoco el cónyuge/pareja por FPS, o Cónyuge por registro Civil
- Que el postulante no pertenezca a un grupo familiar unipersonal, es decir de un solo integrante.
- Tener Ficha de protección social.

En el caso del FSV I las familias deben tener menos de 8500 puntos en la FPS como requisito de postulación. Hasta un 30% del grupo que postule podrá tener hasta 13.484 (correspondiente al tercer quintil). En el caso del FSV II las familias deben tener menos de 11.734 como requisito de postulación.

Existen una serie de condiciones que permiten bajar el puntaje exigido para la postulación, los que se detallan en resoluciones publicadas por el MINVU.

Al mismo tiempo, en caso de ser unipersonal, existen excepciones que permiten postular en dicha condición:

- Ser de la tercera edad
- Ser viudo
- Tener alguna discapacidad certificada por medio del COMPIN
- Estar reconocido como víctima en el Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura
- Cualquier persona que postule al subsidio de construcción colectiva rural

Adicionalmente, se exige un ahorro al momento de postular. Para el caso del FSV I, el ahorro mínimo es de 10 UF. Para el caso del FSV II, el ahorro mínimo es de 30 UF. El ahorro debe ser presentado por medio de una cuenta de ahorro y debe estar en su totalidad al momento de postular.

Para las postulaciones colectivas en Construcción en Nuevos Terrenos, es necesario postular en grupo y tal como fue mencionado previamente, es necesario hacerlo por medio de una EGIS. La EGIS postula al grupo junto a un proyecto, que al ingreso debe obtener un informe técnico favorable. Para la obtención del subsidio, los proyectos compiten por el puntaje promedio de FPS de las familias que integran el grupo del proyecto.

Para las otras modalidades, las familias compiten individualmente por el puntaje de sus FPS.

Los requisitos generales para la postulación a un subsidio DS40:

La selección de los beneficiarios ocurre en competencia, por medio del cálculo del siguiente puntaje:

- 15 puntos por cada uno de los miembros,
- 15 puntos si padre/madre soltero con cargas
- 15 puntos adicionales si uno de los integrantes del grupo familiar tiene discapacidad certificable.
- 1 punto por cada UF adicional al ahorro de UF$50 mínimo, para el tramo de ahorro 50 a 100. 0,5 puntos adicionales por UF para el tramo 100 200 y 0,1 puntos adicionales por UF para el tramo 200 en adelante.
- 15 puntos en caso que el saldo semestral previo en la cuenta de ahorro sea 2/3 del saldo al momento de postular.
- 15 puntos en caso que el saldo semestral previo en la cuenta de ahorro sea 1/3 del saldo al momento de postular.
- Puntaje de FPS según regla que es publicada por medio de una resolución exenta.
- 40 puntos en caso de postulación colectiva (con permiso de edificación)
- 10 puntos para mayores de edad
- 20 puntos por haber hecho el servicio militar
- 100 puntos si está en el informe de Valech

La selección de las familias es por puntaje. En el caso de postulaciones grupales, se toma el puntaje promedio del grupo. Adicionalmente, como requisito de postulación, ningún integrante del grupo familiar debe tener una vivienda, o subsidio en vigencia, o postulación en curso. Existen excepciones que el mismo DS40 especifica. Finalmente, los montos de ahorro necesarios para la postulación, según se específica en la introducción, varían según el título al que se esté postulando, dónde la diferencia faltante entre el valor total de la vivienda y el ahorro, debe ser cubierto por medio de un crédito complementario.

**b) Beneficios de la Política**

Para el FSVI y FSVII, el monto varía en función de una serie de características particulares de cada vivienda que se adquiere a través del subsidio. Esto es, si la vivienda es una en construcción en nuevos terrenos, varía con respecto a la Adquisición de una vivienda construida. También, el subsidio va variando en función de si la vivienda es una casa o un departamento, o también si existen otras condiciones que determinan subsidios complementarios al monto tradicional.

Para el FSVI, el monto máximo del subsidio es de 760 UF. El monto promedio del subsidio según la planificación del año 2010 fue de 560 UF. Para el FSVII, el monto máximo del subsidio alcanza las 540 UF. El monto promedio del año 2010 fue de 407 UF.

Existen 3 modalidades para la adquisición de un subsidio de vivienda en el FSV.

- Construcción en nuevos Terrenos: La modalidad más común, dónde las familias postulan en grupo por medio de una Entidad Gestora Inmobiliaria Social (EGIS). El proceso comienza cuando un potencial beneficiario a la vivienda se acerca a una EGIS para la postulación a una vivienda, dentro de un proyecto que incluye un conjunto de viviendas. La EGIS debe hacerse cargo del armado de un proyecto inmobiliario completo. Dicha labor la puede subcontratar a quién estime conveniente. Al mismo tiempo, deberá armar un plan de Habilitación Social, que asista a las familias en una serie de aspectos relacionados con la obtención de la vivienda. Uno de los factores más determinantes para el armado de un proyecto es la disponibilidad de terreno, junto con disponer del número suficiente de familias interesadas en el proyecto. Luego la EGIS postula conjuntamente a todas los grupos familiares que integran el proyecto de vivienda. Debe presentar tanto antecedentes técnicos del proyecto, como los antecedentes de cada familia. La selección de los proyectos que obtienen el subsidio en un llamado, se hace priorizando el proyecto de vivienda que tiene menor puntaje promedio en la Ficha de Protección Social. Una vez seleccionados el conjunto de grupos familiares pertenecientes al proyecto, se les asigna un subsidio por medio de una resolución, el que tiene una vigencia de 21 meses. Con esto una constructora

inicia el proceso de construcción de la vivienda hasta la entrega de esta misma, lo que marca el hito final de la intervención del MINVU.

- Construcción en sitio residente: El grupo familiar ya dispone de un terreno y el subsidio es para la construcción de la vivienda en ese mismo terreno. La postulación es individual y se trata de una modalidad que fue altamente utilizada durante la reconstrucción del 27F.
- Adquisición de vivienda Construida: Es un subsidio que permite la compra de una vivienda ya existente. El proceso comienza con un potencial beneficiario a la vivienda acercándose al Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), junto con los antecedentes que son requeridos para la postulación. Dentro de un llamado en particular y en función del total de fondos disponibles para la modalidad que opta el beneficiario, se seleccionan los grupos familiares que tienen menor puntaje en la Ficha de protección Social. Una vez seleccionados los grupos familiares, se les asigna un subsidio por medio de una resolución, el que tiene una vigencia de 21 meses. Con el subsidio asignado, el SERVIU define una Asistencia técnica y Legal que asistirá en los pasos finales para la adquisición de la vivienda.

Para el caso del DS40, el monto del subsidio puede oscilar entre 100 UF y 250 UF, en dependencia del título y del monto final de la vivienda. Para casos de zonas extremas el monto del subsidio puede llegar a las 400 UF. También existen subsidios complementarios, cuando existe alguna discapacidad certificada en el grupo familiar. El monto del subsidio promedio del DS40 durante el año 2010 fue de 181 UF.

Existen 3 modalidades para el DS40.

- Título I: Subsidio General para viviendas económicas, nuevas o usadas, o a la construcción de vivienda económicas.
- Título II: Subsidio de interés Territorial para viviendas económicas nuevas, emplazadas en zonas de renovación Urbana o Zonas de Desarrollo Prioritario.
- Título II: Subsidio de Rehabilitación Patrimonial, para adquisición de Vivienda económica que se origine por la rehabilitación de inmueble de Conservación Histórica.

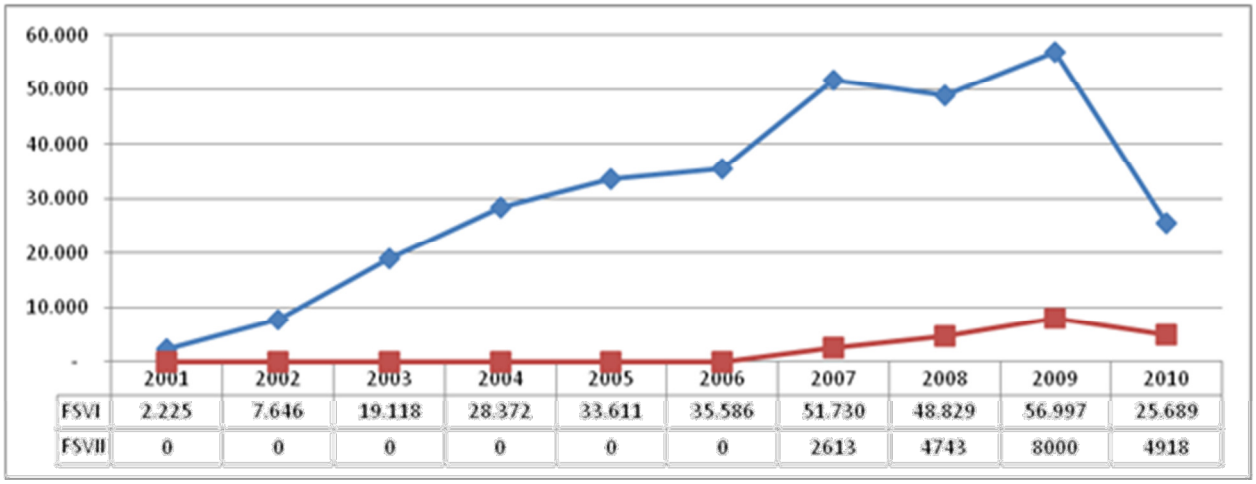
**c) Modificaciones a la política de vivienda**

Tanto el decreto de vivienda que regula el FSV como el que regula el DS40, actualmente están siendo reemplazados. El decreto que reemplaza al FSVII y DS40, se denomina Decreto Supremo n°1 de V y U (DS1) y ya entró en vigencia. El decreto que reemplazará al FSVI aún no ha sido promulgado, sin embargo se espera que entre en vigencia para el año 2012. Uno de los grandes cambios que introducen estos nuevos decretos son la creación de nueva alternativas de postulación, junto con la creación de incentivos para postular a subsidios orientados a grupos emergentes.

## II) CONTEXTO

En el siguiente gráfico se muestra la evolución del FSV I y FSV II.

**Gráfico (1) Evolución del FSV I y FSV II entre 2001 y 2010**




| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| FSVI | 2.225 | 7.646 | 19.118 | 28.372 | 33.611 | 35.586 | 51.730 | 48.829 | 56.997 | 25.689 |
| FSVII | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2613 | 4743 | 8000 | 4918 |

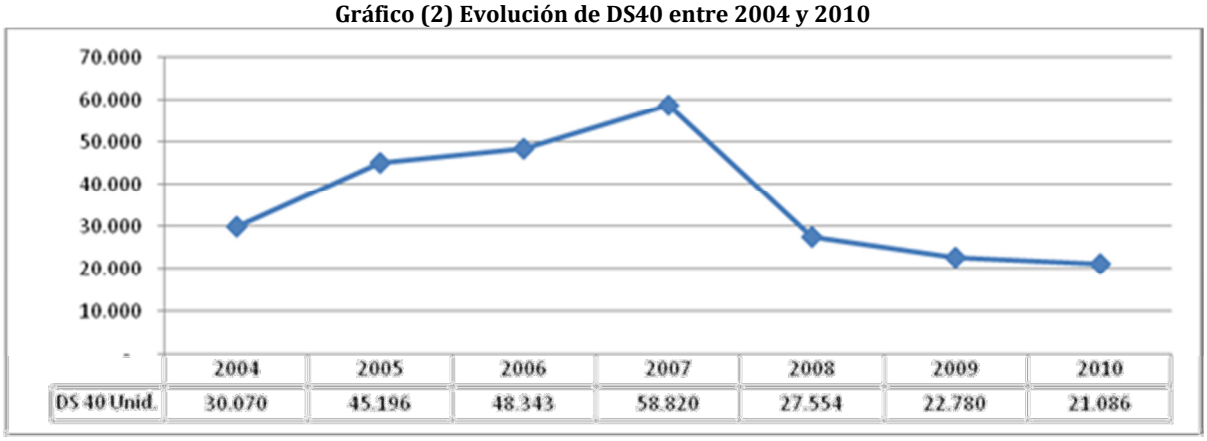
Fuente: Elaboración propia en www.observatoriohabitacional.cl

Como se puede ver, la cantidad de subsidios entregados por medio del FSVI tuvo un crecimiento muy constante hasta el año 2006. Durante los años 2006 a 2009, el FSVI experimenta un fuerte aumento para luego disminuir abruptamente en el año 2010. La disminución se explica en gran medida, ya que el gráfico anterior muestra solo los subsidios regulares y no los otorgados con motivo de la reconstrucción del terremoto del 27 de Febrero del 2010. El número total de subsidios entregados por esta modalidad entre los años 2001 y 2010, son 309.803.

En el caso del FSVII, este aparece el año 2007, con un número de subsidios marginal respecto a los entregados en el FSVI. Los subsidios totales entregados por medio de esta modalidad entre los años 2007 y 2010, son 20.274.

Luego, en el siguiente gráfico se muestra la evolución del DS40.

**Gráfico (2) Evolución de DS40 entre 2004 y 2010**




| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DS 40 Unid. | 30.070 | 45.196 | 48.343 | 58.820 | 27.554 | 22.780 | 21.086 |

Fuente: Elaboración propia en www.observatoriohabitacional.cl

Como se puede ver, el número de subsidios tuvo un incremento que duró hasta el año 2007, para luego descender abruptamente a un número incluso inferior al inicial.

### Situación Laboral

Dada la información disponible, se analiza la situación laboral sobre el conjunto de grupos familiares que han recibido subsidios habitacionales, según la CASEN 2009. Esto no permite definir de forma precisa el comportamiento asociado a cada una de las modalidades de subsidios de vivienda antes mencionados, sin embargo es una aproximación al comportamiento a los beneficiarios de un subsidio de vivienda.

**Tabla (1) Adquisición de una vivienda con Subsidio según Condición de Actividad Laboral (CASEN 2009)**

| | Ocupado | Desocupado | Inactivo | Total |
|---|---|---|---|---|
| **Sí, con subsidio habitacional** | 1.991.197 (49%) | 247.554 (6,2%) | 1.764.152 (44,1%) | 4.002.903 (100%) |
| **No, la recibió de herencia o traspaso gratuito** | 416.919 (45,2%) | 53.418 (5,8%) | 452.113 (49,0%) | 922.450 (100%) |
| **No, sin ninguna ayuda** | 2.100.872 (46,8%) | 215.869 (4,8%) | 2.176.894 (48,4%) | 4.493.635 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

Al dar una lectura a esta primera tabla, no hay claridad sobre la relación que se da entre las variables otorgamiento de subsidio habitacional y ocupación que tiene la entrega de un subsidio en el nivel de ocupación de una persona. Los valores porcentualmente tienen el mismo comportamiento que las personas que tienen una vivienda y no la adquirieron por medio de un subsidio.

**Tabla (2) Adquisición de una vivienda con Subsidio según Dependencia ocupacional (CASEN 2009)**

| | Dependiente | Independiente | Total |
|---|---|---|---|
| **Sí, con subsidio habitacional** | 1.562.954 (79,2%) | 409.906 (20,8%) | 1.972.860 (100%) |
| **No, la recibió de herencia o traspaso gratuito** | 307.868 (74,6%) | 104.980 (25,4%) | 412.848 (100,0%) |
| **No, sin ninguna ayuda** | 1.508.696 (72%) | 566.473 (27,3%) | 2.075.169 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

Luego, en relación a la dependencia, en la tabla anterior, y la formalidad en un trabajo, en la tabla a continuación, tampoco hay conclusiones importantes a destacar, ocurriendo el mismo fenómeno que en la ocupación.

**Tabla (3) Adquisición de una vivienda con Subsidio según tenencia de contrato escrito (CASEN 2009)**

| | Sí firmó contrato | No ha firmado contrato / No tiene contrato |
|---|---|---|
| **Sí, con subsidio habitacional** | 1248290 (79,2%) | 327271 (20,8%) |
| **No, la recibió de herencia o traspaso gratuito** | 219828 (71,0%) | 89790 (29,0%) |
| **No, sin ninguna ayuda** | 1224972 (80,4%) | 298297 (19,6%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS CHILE SOLIDARIO

Al igual que en el caso anterior, de situación laboral, se analiza el comportamiento previsional sobre el conjunto de grupos familiares que han recibido subsidios habitacionales.

| Tabla (4) Adquisición de una vivienda con Subsidio según afiliación al Sistema Previsional (CASEN 2009) | | |
|---|---|---|
| | Afiliados | No afiliados |
| **Sí, con subsidio habitacional** | 2.221.610 (58,3%) | 1.588.208 (41,7%) |
| **No, la recibió de herencia o traspaso gratuito** | 483.252 (56,4%) | 373.063 (43,6%) |
| **No, sin ninguna ayuda** | 2.526.472 (59,4%) | 1.728.348 (40,6%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

| Tabla (5) Adquisición de una vivienda con subsidio según cotización (CASEN 2009) | | | |
|---|---|---|---|
| | Sí, cotiza en AFP | Sí, cotiza en otra institución | No cotiza |
| **Sí, con subsidio habitacional** | 1.333.322 (61,4%) | 139.010 (6,4%) | 698.646 (32,2%) |
| **No, la recibió de herencia o traspaso gratuito** | 247.261 (52,7%) | 308.20 (6,6%) | 191.512 (40,8%) |
| **No, sin ninguna ayuda** | 1.429.328 (58,0%) | 221.974 (9,0%) | 812.016 (33,0%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

Tanto en el nivel en la afiliación, como en la cotización, no se muestran cifras que permitan concluir comportamiento muy distintos entre las personas que han recibido un subsidio y las que no.

## IV) EFECTOS EN LAS DECISIONES RACIONALES DE LOS BENEFICIARIOS

En los puntos anteriores no fue posible encontrar factores que influyan de forma explícita en el comportamiento que tienen los beneficiarios en la entrada a la fuerza laboral o la participación en el sistema previsional.

Primero, en relación a los instrumentos de selección tanto del FSV como del DS40, no hay condiciones relacionadas con algún ámbito laboral o del sistema previsional. Las condiciones están más bien asociadas a criterios de escasez habitacional junto con criterios de vulnerabilidad.

Luego, en relación a los cruces que fue posible determinar con la CASEN 2009, no se encontraron comportamientos que permitiesen concluir un efecto determinante de la obtención de un subsidio de vivienda, en los aspectos laborales y del sistema previsional. El comportamiento de las personas que han recibido un subsidio y las que no lo han recibido, es similar para todos los casos analizados.

Sin embargo lo anterior, resulta importante destacar dos aspectos revisados hasta el momento, que sí pudiesen tener un efecto en los ámbitos estudiados. Estos son el uso de la Ficha de Protección Social y el requisito del ahorro y créditos complementarios.

En el caso de los proyectos de FSV, el principal instrumento de selección es el puntaje de la FPS. A menor puntaje existen más posibilidades de obtener una vivienda, lo que incentivaría la sub-declaración de renta e

incluso a la no participación laboral o no participación en el trabajo formal. Junto a ello, al ser un subsidio de un monto tan alto, y pudiendo haber un único beneficiario dentro de un grupo familiar, se generan fuertes incentivos a la subdivisión de estos grupos, dónde estos nuevo grupos no necesariamente cuentan con una capacidad generadora de ingresos.

Luego, en relación al ahorro, todas las modalidades expuestas exigen el ahorro, lo que pudiese ser visto como una formación favorable para la entrada en la fuerza laboral o la participación activa en el sistema previsional. Este ahorro para la casa no siempre proviene de remuneraciones laborales por lo que no hay necesariamente un incentivo hacia la entrada al mundo laboral. Sin embargo, al explorar el ahorro necesario para el FSVI, este monto es bajo, junto con que el fondo correspondiente concentra la mayor parte del número y monto de subsidios entregados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Las modalidades del FSVII y DS40 contienen mayores montos exigidos de ahorro y complementan el monto de final de la vivienda por medio de créditos hipotecarios, que pueden ser vistos como instrumentos favorables a una generación de ingresos permanente y con ello a una cotización más estable. Sin embargo, no se aprecia el requisito de la existencia de una relación de trabajo formal –en desmedro de situaciones informales-, ni incentivos hacia la dependencia o independencia laboral. Uno de los cambios importantes esperados para el año 2012, con las modificaciones del DS174 y DS40, es la creación de incentivos para la postulación a proyectos de grupos emergentes, lo que favorecería aún más lo expuesto anteriormente.

# III. ÁREA DE POLÍTICA SOCIAL: POBREZA

## PROGRAMA: CHILE SOLIDARIO

### SERVICIO: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (EX MIDEPLAN)

### EN VIGENCIA: DESDE 2002

## INTRODUCCIÓN

**Chile Solidario** es un sistema de protección social cuyo **objetivo general** es la superación de la vulnerabilidad y la pobreza extrema en el país, entendida como un problema multidimensional. Este sistema otorga apoyos, accesos y garantías para que las familias tengan oportunidades para superar la pobreza (Larrañaga, Contreras, Ruiz-Tagle, 2009: 2).

Los **objetivos específicos** de esta política son la consolidación de una red institucional de apoyo a la integración social, generación de mecanismos para la ampliación de las oportunidades puestas a disposición de las personas en los territorios, e instauración de la Ficha de Protección Social. Asimismo, los componentes de Chile Solidario son:

1. Sistema de selección de beneficiarios;
2. **Acceso Preferente a Programas Sociales y Subsidios Tradicionales del Estado;**
3. Programas de Apoyo Psicosocial;
4. **Prestaciones Monetarias Garantizadas**.

La presente revisión se concentrará en los componentes (2) y (4), los cuales pueden tener efectos en las decisiones racionales y conductas de los individuos sobre las decisiones en materia laboral y previsional.

Los participantes de Chile Solidario tienen **acceso preferente a un conjunto de programas sociales**, mientras éstos se encuentran dentro del sistema. Estos servicios se agrupan de acuerdo a diferentes dimensiones: identificación personal, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, empleo e ingresos (Larrañaga, Contreras, Ruiz-Tagle, 2009).

Además, Chile Solidario entrega a sus participantes **prestaciones monetarias garantizadas denominadas bonos,** las cuales consisten en aportes en dinero que se entregan a las familias. Estos programas entregan dinero a hogares que se encuentran bajo la línea de la pobreza o indigencia y que **no tienen la posibilidad de acceder a la protección social contributiva** (CEPAL, 2011; Vargas, 2011).

Considerando los diferentes componentes del Sistema Chile Solidario el análisis pretende estudiar tanto el acceso preferente a programas sociales, subsidios tradicionales y prestaciones monetarias garantizadas según los siguientes criterios:

(I) las características del Chile Solidario;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional y laboral de los participantes;
(IV) el impacto en las decisiones racionales de los participantes relacionadas con el mercado del trabajo y el sistema de previsión social.

## I) CARACTERÍSTICAS DEL CHILE SOLIDARIO

### a) Requisitos y Focalización del Sistema

El Sistema Chile Solidario está focalizado a familias y personas en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, adultos mayores vulnerables, personas en situación de calle, y niños y adolescentes con algún familiar privado de libertad. Los requisitos de entrada a este sistema se rigen por **criterios contingentes,** pues basa su selección según el **puntaje de la Ficha de Protección Social**. A este programa no se postula, ya que las familias que participan son aquellas que, de acuerdo a la Ficha de Protección Social, presentan mayor vulnerabilidad**.** La mayoría de los beneficios exige tener **un máximo de 4.213 puntos** en la FPS. Sin embargo, los puntajes para cada región son distintos y se han definido en base a una metodología específica que determina la cobertura y distribución territorial.

Asimismo, pueden ingresar aquellas familias en extrema pobreza sin Ficha de Protección Social pesquisadas por las redes locales o la Unidad de Intervención Familiar, a las que se les aplicará este instrumento, para cumplir con el requisito establecido en el proceso de selección de Familias.

### b) Beneficios de la Política

Los beneficios a los que acceden los participantes de Chile Solidario son múltiples pues buscan sacar a las familias de la extrema pobreza tratando diferentes dimensiones de sus vidas. En este sentido, tanto el acceso preferente a programas sociales y subsidios tradicionales, como la entrega de bonos, entregan beneficios a las familias de Chile Solidario y sus integrantes que difieren tanto en tipo, forma de entrega y duración. Las familias participantes permanecen por un máximo de **5 años** en el Chile Solidario.

Convenios con Programas Sociales para el acceso preferente:

- **FOSIS**: Programa de apoyo a la producción familiar para el autoconsumo, Programa de habitabilidad, Programa apoyo a la inserción laboral juvenil, Programa de apoyo al micro-emprendimiento
- **PRODEMU**: Programa desarrollo de competencias laborales mujeres Chile Solidario, Programa nacional de apoyo a la dinámica familiar
- **CONADI**: Programa generación micro-emprendimiento indígena urbano
- **CONAF**: Programa de apoyo al empleo
- **SENCE**: Programa bonificación a la contratación de mano de obra
- **FONADIS**: Programa de ayudas técnicas
- **FONASA**: Programa plan de salud familiar
- **JUNJI**: Conozca a su hijo, Programa de mejoramiento a la infancia
- **INTEGRA**: Jardines infantiles, sala cuna y extensión horaria
- **JUNAEB**: Programa "habilidades para la vida", becas de apoyo escolar y alimentación

Acceso a Subsidios Tradicionales del Estado:

- Subsidio Único Familiar para menores de 18 años.
- Pensión Básica Solidaria de Vejez, Invalidez y Discapacidad Mental.
- Subvención Preferencial y Pro Retención Escolar para jóvenes de enseñanza media.
- Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Alcantarillado.

Bonos Chile Solidario:

- **Bono de Protección:** bono entregado a todas las familias en fase de acompañamiento del Chile Solidario, durante su participación en el **Programa Puente**[32]. Este bono es entregado durante los primeros años de manera mensual y decrece en etapas de 6 meses, entregándose preferentemente a la mujer jefa de hogar o a la madre. En el 2011 este bono ascendió a:
    - Primer semestre: $**13.194** mensuales (6 primeras cuotas)
    - Segundo semestre: $**10.053** mensuales (6 cuotas siguientes)
    - Tercer semestre: $**6.912** mensuales. (6 cuotas siguientes)
    - Cuarto semestre: equivalente al valor del **Subsidio Familiar** mensual (6 últimas cuotas).
- **Bono de Egreso**: bono entregado durante los últimos 3 años de las familias de Chile Solidario a partir del mes siguiente al último Bono de Protección. Su **monto equivale al último Bono de Protección**. Para recibir el Bono de Egreso, las familias deben haber cumplido con un compromiso de participación y haber desarrollado, durante el período de 24 meses, un trabajo conjunto con el "Apoyo Familiar". El bono de egreso permite graduar la salida del Chile Solidario a través de pequeñas transferencias (Vargas, 2011).

Dice Larrañaga, Contreras y, Ruiz-Tagle (2009) que "*el Bono de Protección tiene por objetivo financiar los costos de transacción asociados al acceso de las familias a las redes de servicios sociales, razón por la cual su monto decrece en el tiempo, mientras que el Bono de Egreso es un premio vinculado a haber transitado por la etapa de apoyo psicosocial*" (8).

## II) CONTEXTO

Dentro del análisis de este subsidio, es importante considerar la información contextual del Subsidio Único Familiar para así tener un mejor acercamiento al impacto que pueda tener en la conducta de los beneficiarios. Se vuelve necesario conocer la magnitud y distribución de los beneficiarios, así como también el gasto fiscal que significa este fondo para el Estado.

### a) Participantes

El número de familias beneficiarias del programa Puente de Chile Solidario, el cual consiste en el acompañamiento de las familias para fortalecer sus recursos en pos de la superación de su estado de pobreza, ha aumentado desde su implementación.

La siguiente tabla muestra el número de beneficiarios en el año 2010 según programa de Chile Solidario:

[32] El Programa Puente es la entrada al sistema Chile Solidario. Entrega a las familias beneficiarias el "Apoyo Psicosocial" cuyu rol fundamental es constituirse como vínculo entre la familia y la red pública y privada de promoción social. Este acompañamiento dura 24 meses, constituyéndose en un estímulo para potenciar las fortalezas de la familia como núcleo y apoyarlas en la concreción de sus sueños (www.chilesolidario.gob.cl). Las condiciones mínimas de entrada al programa puente, refieren a diferentes dimensiones, dentro de las cuales se encuentran:

**Trabajo:**

- Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable
- Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL)

**Ingresos:**

- Que los miembros de la familia que tengan derecho a SUF, lo obtengan o al menos se encuentren postulando
- Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.
- Que los miembros de la familia que tengan derecho a PBS, la obtengan o al menos se encuentran postulando
- Que la familia cuente con ingresos económicos superiores a la línea de la indigencia.

| Tabla (1) Número de beneficiarios de Chile Solidario según programa de intervención en el 2010 | |
|---|---|
| **Programa Chile Solidario** | **N° de Beneficiarios** |
| Puente | 1.440.912 |
| Vínculos | 7.952 |
| Calle | 2.395 |
| Caminos | 3.309 |
| **Total** | **1.454.568** |

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Contraloría General de la República

- La tabla (2) muestra que el número de familias en el programa Puente ha aumentado llegando en el año 2011 a 93.995 familias.

| Tabla (2) Número de Familias Beneficiarias del Programa Puente de Chile Solidario entre 2008 y 2011 | |
|---|---|
| **Año** | **N° de Familias** |
| 2008 | 86.605 |
| 2009 | 88.036 |
| 2010 | 92.805 |
| 2011 | 93.995 |

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de Política Social 2011

Utilizando información de la Encuesta CASEN 2009, se puede obtener información de las personas participantes de Chile Solidario en el año 2009. Las siguientes tablas caracterizan a los participantes del sistema según diferentes variables:

- La tabla (3) muestra la distribución de los participantes de Chile Solidario en el 2009 según sexo. De un total de 280.783 participantes, un 51% son hombres (143.110 personas) y un 49% son mujeres (137.673 personas).

| Tabla (3) Distribución de participantes de Chile Solidario según sexo en el 2009 | | |
|---|---|---|
| **Hombre** | **Mujer** | **Total** |
| **143.110 (51%)** | 137.673 (49%) | 280.783 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- La tabla (4) muestra la distribución de los participantes según grupo de edad. Del total de participantes, la mayor proporción se concentra en el grupo que tiene entre 35 y 44 años de edad con un 28,1% (78.856 personas). El grupo de jóvenes de 24 años o menos, representa un 5.9% (16.666 personas) y en el grupo de adultos mayores desde 65 años, representa un 13,8% (38.881 personas).
-

| Tabla (4) Distribución de participantes de Chile Solidario según grupo de edad en el 2009 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **hasta 24 años** | **entre 25 y 34 años** | **entre 35 y 44 años** | **entre 45 y 54 años** | **entre 55 y 64 años** | **más de 65 años** | **Total** |
| **16.666 (5,9%)** | 57.966 (20,6%) | 78.856 (28,1%) | 56.899 (20,3%) | 31.515 (11,2%) | 38.881 (13,8%) | 280.783 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- La tabla (5) muestra la distribución de participantes en el 2009 según situación de pobreza o indigencia. Del total de participantes de Chile Solidario, la mayor proporción es no pobre con un 69,2% (194.432), esto no significa que no se encuentren en situación de vulnerabilidad. Por otro lado, un 9,5% son indigentes y un 21,2% son pobres no indigentes.

| Tabla (5) Distribución de participantes de Chile Solidario según Nivel de Pobreza en el 2009 | | | |
|---|---|---|---|
| **Indigente** | **Pobre no Indigente** | **No pobre** | **Total** |
| **26.774 (9,5%)** | 59.577 (21,2%) | 194.432 (69,2%) | 280.783 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

Por otro lado, al revisar qué sucede con las personas que dicen recibir Bono de Protección o Egreso del Programa Puente de Chile Solidario en el 2009, presentan características diferentes al total de participantes, lo que se muestran en las siguientes tablas:

- En la tabla (6) se muestra la distribución de quienes reciben bonos de protección o egreso según sexo. En este caso, hay una mayor proporción de mujeres, pues de un total de 51.809 personas, 57,7% son mujeres (29.480 personas) y 42,3% son hombres (21.609 personas).

| Tabla (6) Distribución de personas que reciben Bonos de Protección o Egreso según sexo en el 2009 | | |
|---|---|---|
| **Hombre** | **Mujer** | **Total** |
| **21.609 (42,3%)** | 29.480 (57,7%) | 51.089 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- Al ver qué sucede por edad, la tabla (7) muestra que del total de personas que reciben bonos por protección o egreso, la mayor cantidad se concentra entre los 35 y 44 años de edad, con un 32,3% (16.510 personas), replicando la tendencia de los participantes del sistema.

| Tabla 55 Distribución de personas que reciben Bonos de Protección o Egreso según grupo de edad en el 2009 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **hasta 24 años** | **entre 25 y 34 años** | **entre 35 y 44 años** | **entre 45 y 54 años** | **entre 55 y 64 años** | **más de 65 años** | **Total** |
| **3.609 (7,1%)** | 10.930 (21,4%) | 16.510 (32,3%) | 10.292 (20,1%) | 5.248 (10,3%) | 4.500 (8,8%) | 51.089 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- Según la tabla (8), la distribución de personas que reciben bonos de protección y egreso se replica según la tendencia de los participantes en el sistema general, siendo los no pobres la mayor proporción con 62,6% (31.981 personas).

| Tabla (8) Distribución de personas que reciben Bonos de Protección o Egreso según Nivel de Pobreza en el 2009 | | | |
|---|---|---|---|
| **Indigente** | **Pobre no Indigente** | **No pobre** | **Total** |
| **7.346 (14,4%)** | 11.762 (23,0%) | 31.981 (62,6%) | 51.089 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- Los resultados respecto de la focalización de los beneficios de Chile Solidario sorprenden en el sentido que la mayoría pertenecen al grupo de los no pobres. La tabla (9) muestra la distribución de quienes reciben bonos según nivel de pobreza y decil de ingreso. De un total de 31.981 personas no pobres, el 73,4% se encuentra en el 40% más pobre de la población según decil de ingreso. Sin embargo, 8.504 personas reciben bonos y se encuentran entre los deciles V y X de ingreso, lo que supera al número de indigentes que reciben el bono.

| Tabla (9) Distribución de las personas que reciben Bono de Protección o Egreso según Nivel de Pobreza y Decil de Ingreso en el 2009 | | | |
|---|---|---|---|
| **Decil de Ingreso** | **Indigente** | **Pobre no Indigente** | **No pobre** |
| **I** | 7.346 (100%) | 8.035 (68,3%) | 3.425 (10,7%) |
| **II** | - | 3.727 (31,7%) | 7.036 (22,0%) |
| **III** | - | - | 7.523 (23,5%) |
| **IV** | - | - | 5.493 (17,2%) |
| **V** | - | - | 3.343 (10,5%) |
| **VI** | - | - | 2.587 (8,1%) |
| **VII** | - | - | 1.491 (4,7%) |
| **VIII** | - | - | 818 (2,6%) |
| **IX** | - | - | 218 (0,7%) |
| **X** | - | - | 47 (0,1%) |
| **Total** | **7.346 (100%)** | **11.762 (100%)** | **31.981 (100%)** |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

### b) Situación Laboral

Para comprender de mejor manera el comportamiento y las decisiones que toman las personas que participan de Chile Solidario, es necesario revisar de manera general cómo se insertan en el mercado laboral.

La siguiente tabla muestra con datos de la Encuesta CASEN 2009, la participación en Chile Solidario en general según condición de actividad laboral:

- No hay grandes diferencias entre quienes participan actualmente, no han participado nunca, o participaron y egresaron del Sistema Chile Solidario según condición de actividad laboral. En este sentido, el porcentaje de ocupados en todos los grupos representa alrededor de un 60%, siendo el grupo que participó y egreso levemente inferior, y el grupo que nunca ha participado levemente superior.
- Al ver que sucede con el nivel de inactividad laboral, todos los grupos tienen alrededor de un 30% de inactividad, siendo el grupo que nunca ha participado levemente inferior, y el grupo que participó y egresó levemente superior. Así, se puede decir a grandes rasgos que no hay grandes efectos de la participación de Chile Solidario en la condición laboral de las personas. En este sentido, será interesante revisar el impacto que tengan los programas de acompañamiento e inserción laboral del sistema **Ingreso Ético Familiar** el cual beneficiara a parte de la población de Chile Solidario.

| Tabla (10) Número de Personas mayores de 15 años que Participan o No Participan en Chile Solidario según Condición de Actividad Laboral en el 2009 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **Ocupado** | **Desocupado** | **Inactivo** | **Total** |
| **Sí participa** | 165.545 (62,7%) | 17.226 (6,5%) | 81.054 (30,7%) | 263.825 (100%) |
| **No ha participado nunca** | 3.448.486 (66,7%) | 214.733 (4,2%) | 1.505.366 (29,1%) | 5.168.585 (100%) |
| **No, participó y se retiró** | 19.284 (63,1%) | 2.015 (6,6%) | 9.253 (30,3%) | 30.552 (100%) |
| **No, participó y egresó** | 44.944 (57,2%) | 5.890 (7,5%) | 27.801 (35,4%) | 78.635 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- La tabla (11) muestra el nivel de dependencia ocupacional de los jefes de hogar participantes de Chile Solidario, de un total de 174.951 trabajadores que participan en Chile Solidario, un 64,2% se encuentra trabajando de manera dependiente mientras que un 35,8% trabaja de manera independiente. Esta situación no difiere mayormente de quienes participaron y ya egresaron de Chile Solidario.

| Tabla (11) Distribución de participantes de Chile Solidario y de quienes reciben Bonos de protección o ingreso según dependencia ocupacional en el 2009 | | | |
|---|---|---|---|
| | Dependiente | Independiente | Total |
| **Sí participa en Chile Solidario** | 112.267 (64,2%) | 62.684 (35,8%) | 174.951 (100%) |
| **Participó y egresó** | 30.534 (65,5%) | 16.107 (34,5%) | 46.641(100%) |
| **Nunca ha participado** | 2.640.364 (74,5%) | 902.085 (25,5%) | 3.542.449 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- La tabla (12) muestra el número de jefes de hogar ocupados laboralmente que han firmado contrato de trabajo. Dentro de quienes dicen participar en Chile Solidario, 65.135 personas han firmado contrato lo que representa un 58% del total de participantes ocupados dependientes. La situación contractual de quienes han egresado del programa, no difiere mucho pues de un total de 30.534 ocupados que han egresado de Chile Solidario, un 59,8% está ocupado con contrato escrito.

| Tabla (12) Número de Personas mayores de 15 años ocupadas laboralmente que han firmado contrato de trabajo según participación en Chile Solidario en el 2009 | | |
|---|---|---|
| Participación en Chile Solidario | Firmó Contrato | Porcentaje en relación al n° de ocupados dependientes |
| Sí | 65.135 | 58% |
| No ha participado nunca | 2.118.331 | 80,2% |
| No, ¨participó y egresó | 18.245 | 59,8% |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

Utilizando información de la Encuesta CASEN 2009 se elaboró la tabla (13) y (14), de las cuales se puede decir que:

- De un total de 49.029 personas mayores de 15 años que declaran recibir bono de protección o egreso de Chile Solidario, un 36,9% de ellas se encuentra inactiva (18.113 personas), 50,8%ocupada (24.904personas) y 12,3% desocupada (6.012personas), es decir, más de un 60% se encuentra dentro de la Población Económicamente Activa. Al compararlo con la población mayor de 15 años que dice no recibir estos bonos, la tendencia es similar, siendo alrededor de un 56% de ellos parte de la Población Económicamente Activa.

| Tabla (13) Número de personas mayores de 15 años que Recibe Bono de Protección o Egreso de Chile Solidario según Condición de Actividad Laboral en el 2009 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Ocupado | Desocupado | Inactivo | Total |
| **Recibe Bono** | 24.904 (50,8%) | 6.012 (12,3%) | 18.113 (36,9%) | 49.029 (100%) |
| **No Recibe Bono** | 6.367.449 (50,2%) | 719.789 (5,7%) | 5.602.823 (44,2%) | 12.690.061 (100%) |
| **Total** | 6.392.353 (50,2%) | 725.801 (5,7%) | 5.620.936 (44,1%) | 12.739.090 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- Al ver qué sucede según sexo, se puede ver en la tabla (14) que la mayor cantidad de personas que reciben bonos de protección o egreso son mujeres: de un total de 49.029 personas, 57,3% son mujeres, 28.134mujeres. De ellas, 48,5% se encuentra inactiva (13.633mujeres) y 38,9% se encuentra ocupada (10.944mujeres). Al ver qué sucede con las mujeres que no reciben los bonos, ellas presentan un mayor porcentaje de inactividad: de un total de 6.691.150 mujeres, 57,5% se encuentra inactiva.
- Por otro lado, existen 20.895 hombres que reciben bonos de Chile Solidario, representando un 42,7% del total. De ellos, la mayoría se encuentra ocupado laboralmente. Son 13.960 hombres los que están ocupados, representando el 66,8% del total de hombres que reciben bonos de protección o egreso de Chile Solidario.

| Tabla (14) Número de personas mayores de 15 años que Recibe Bono de Protección o Egreso de Chile Solidario según Sexo y Condición de Actividad Laboral en el 2009 | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Hombres | | | | Mujeres | | | |
| | Ocupado | Desocupado | Inactivo | Total | Ocupada | Desocupada | Inactiva | Total |
| **Recibe Bono** | 13.960 (66,8%) | 2.455 (11,7%) | 4.480 (21,4%) | 20.895 (100%) | 10.944 (38,9%) | 3.557 (12,6%) | 13.633 (48,5%) | 28.134 (100%) |
| **No Recibe Bono** | 3.870.408 (64,5%) | 376.363 (6,3%) | 752.140 (29,2%) | 5.998.911 (100%) | 497.041 (37,3%) | 343.426 (5,1%) | 3.850.683 (57,5%) | 6.691.150 (100%) |
| **Total** | 3.884.368 (64,5%) | 378.818 (6,3%) | 1.756.620 (29,2%) | 6.019.806 (100%) | 2.507.985 (37,3%) | 346.983 (5,2%) | 3.864.316 (57,5%) | 6.719.284 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- Al ver qué sucede por grupo de edad en la tabla (15), el grupo que más recibe bonos es el que tiene entre 35 y 44 años de edad: de un total de 40.029 personas que dicen recibir bono de Chile Solidario en el 2009, 32,1% pertenece a este grupo etario. De ellos, un 25,6% se encuentra laboralmente inactivo (4.036 personas), y un 58% ocupado (9.144 personas).

| Tabla (15) Condición de Actividad Laboral de personas mayores de 15 años que reciben Bono de Protección o Egreso según grupo de edad en el 2009 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Ocupado | Desocupado | Inactivo | Total |
| hasta 24 años | 918 (28,6%) | 655 (20,4%) | 1.639 (51,0%) | 3.212 (100%) |
| entre 25 y 34 años | 5.849 (54,8%) | 1.260 (11,8%) | 3.568 (33,4%) | 10.677 (100%) |
| entre 35 y 44 años | 9.144 (58,0%) | 2.575 (16,3%) | 4.036 (25,6%) | 15.755 (100%) |
| entre 45 y 54 años | 6.299 (63,8%) | 647 (6,6%) | 2.927 (29,6%) | 9.873 (100%) |
| entre 55 y 64 años | 2.213 (42,6%) | 875 (16,9%) | 2.102 (40,5%) | 5.190 (100%) |
| 65 años y más | 481 (11,1%) | - (0,0%) | 3.841 (88,9%) | 4.322 (100%) |
| **Total** | **24.904 (50,8%)** | **6.012 (12,3%)** | **18.113 (36,9%)** | **49.029 (100%)** |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

Existen investigaciones que evalúan el impacto del Sistema Chile Solidario en la vida de sus participantes. A este respecto, considerando estudios el estudio de Mideplan (2009) "*Trayectorias Familiares al Egreso del Programa Puente*" y el estudio "*Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative data bases*" (Hoces de la Guardia, Hojman, Larrañaga: 2011), se puede decir que:

- Dentro de las familias egresadas del programa Puente predomina el trabajo inestable y mal remunerado, presente en el 83,3% de los hogares destinatarios.
- Hay una gran cantidad de estas familias cuya actividad laboral es por cuenta propia, en actividades de sobrevivencia y con bajos niveles de escolaridad.
- Entre quienes ingresaron a Chile Solidario el 2002 y 2003, aumentó el número de personas trabajando en el hogar.
- El impacto en los ingresos no es consistente en todos los participantes de Chile Solidario: quienes ingresaron el 2002 tienen un impacto positivo en su ingreso, mientras que quienes ingresaros en el 2003 (primer semestre) tienen un impacto negativo y estadísticamente significativo en el ingreso per cápita del hogar.
- Por otro lado, un estudio realizado por FOSIS (2006) sobre la trayectoria laboral llamado "*Documento Nº 4 Estudio sobre las trayectorias laborales en las Familias Puente*" indica que un 52% de los trabajadores dependientes del estudio no había tenía contrato escrito, y que un 85% de los trabajadores independientes del estudio no pagaban impuestos por su trabajo.

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS CHILE SOLIDARIO

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas previsionales de los participantes respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

Utilizando información de la Encuesta CASEN 2009 es posible acercarse al comportamiento previsional de quienes declaran participar en Chile Solidario y reciben los bonos de protección y de egreso del sistema. Las tablas (16), (17), y (18) muestran la afiliación y cotización de este grupo:

- En la tabla (16), dentro de quienes recibieron bonos de protección o egreso en el 2009, un 51,0% de ellos se encuentra afiliado (24.125 personas) y un 49,0% (23.150 personas) no se encuentra afiliada al sistema previsional.

**Tabla (16) Número de personas que Recibe Bono de Protección o Egreso de Chile Solidario que están afiliados en el 2009**

| | Afiliado | No Afiliado | Total |
|---|---|---|---|
| **Recibe Bono** | 24.125 (51,0%) | 23.150 (49,0%) | 47.275 (100%) |
| **No Recibe Bono** | 7.035.578(58,4%) | 5.020.130 (41,6%) | 12.055.708 (100%) |
| **Total** | 7.059.703 (58,3%) | 5.043.280 (41,7%) | 12.102.983 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- Por otro lado se ve en la tabla (17), que de un total de 22.596 personas que se encuentran afiliadas al sistema previsional y recibió bonos de chile solidario durante el 2009, un 100% de ellas, es decir todas, no cotiza en el sistema previsional al momento de responder la encuesta, incluso cuando existen cerca de 24.000 beneficiarios ocupados laboralmente. Esto difiere en gran medida del grupo que no recibe estos bonos, pues de ellos, sólo el 31,9% no cotizó, es decir, 2.194.143 de un total de 6.874.241 personas.

**Tabla (17) Número de personas que Recibe Bono de Protección o Egreso de Chile Solidario que se encuentra cotizando en el 2009**

| | Sí cotizó, en AFP | Sí, en otra institución | No cotizó | Total |
|---|---|---|---|---|
| **Recibe Bono** | - (0,0%) | - (0,0%) | 22.596 (100,0%) | 22.596 (100%) |
| **No Recibe Bono** | 4.200.793 (61,1%) | 479.305 (7,0%) | 2.194.143 (31,9%) | 6.874.241 (100%) |
| **Total** | 4.200.793 (60,9%) | 479.305 (6,9%) | 2.216.739 (32,1%) | 6.896.837 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- Al revisar la tabla (18), en términos de la participación en general del Sistema Chile Solidario por parte de los jefes de hogar. de un total de 135.145 participantes, un 46,5% cotizó en AFP (62.786 personas), mientras que un 48,4% de ellas no cotizó (65.377 personas). Esto difiere mucho del grupo que nunca ha participado en Chile Solidario, pues de un total de 3.698.190 personas, un 62% cotiza en AFP (2.294.441 personas), mientras que un 29,2" no cotizó, es decir, 1.080.367 personas. El número de cotizantes en AFP, coincide con el número de participantes que firmaron contrato, señalado en la tabla (12) de más arriba.
-

**Tabla (18) Número de Personas mayores de 15 años que Participan o No Participan en Chile Solidario según Cotización en el 2009**

| | Sí cotizó, en AFP | Sí, en otra institución | No cotizó | Total |
|---|---|---|---|---|
| **Sí participa** | 62.786 (46,5%) | 6.982 (5,2%) | 65.377 (48,4%) | 135.145 (100%) |
| **No ha participado nunca** | 2.294.441 (62,0%) | 323.382 (8,7%) | 1.080.367 (29,2%) | 3.698.190 (100%) |
| **No, participó y se retiró** | 9.279 (53,9%) | 1.015 (5,9%) | 6.927 (40,2%) | 17.221 (100%) |
| **No, participó y egresó** | 18.511 (40,6%) | 1.490 (3,3%) | 25.597 (56,1%) | 45.598 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

## IV) EFECTO EN DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas laborales y previsionales de los beneficiarios respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

El Sistema Chile Solidario, se presenta como una política que busca sacar a las familias de la vulnerabilidad y extrema pobreza por medio de soluciones integrales que abarquen diferentes dimensiones de la vida de las personas. En este análisis se ha puesto especial atención a los componentes de Chile Solidario que refieren a **convenios con programas sociales del Estado**, **acceso a subsidios tradicionales** y **entrega de bonos**, buscando la relación de estos beneficios y sus requisitos con el comportamiento laboral y previsional de los participantes de este sistema.

El sistema de Chile Solidario está focalizado a la familia como grupo de intervención, concentrando diversos esfuerzos en sus integrantes, como los niños, jóvenes y adultos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Así, **los participantes de Chile Solidario pueden pertenecer o no pertenecer a la población en edad de trabajar.**

Al preguntar si Chile Solidario **incentiva o no la entrada a la fuerza laboral** hay que poner especial énfasis en diferentes dimensiones:

- Para ingresar al pilar del **Programa Puente** se requiere como mínimo condiciones laborales y de ingresos económicos que no incentivan la búsqueda de trabajo estable y remunerado dentro del grupo familiar. Se requiere que un integrante de la familia tenga un trabajo estable y remunerado (la formalidad no es requerida), y que integrantes de la familia que tengan la posibilidad de hacerlo reciban SUF y PBS. Por lo tanto este componente por el cual se entregan los bonos de egreso busca beneficiarios con poco trabajo y que reciban asistencia del Estado.
- Los requisitos para ser beneficiario se relacionan con el hecho de **encontrarse en situación de extrema pobreza acreditando un máximo de 4.213 puntos en la Ficha de Protección Social**. A este respecto, considerando que una de las dimensiones de la Ficha es la capacidad generadora de ingresos del hogar, se puede pensar que ésta tiene que ser baja para el grupo completo.
- Al revisar las estadísticas de la Encuesta CASEN, se puede ver que en el 2009, quienes tenían más de 15 años y participaban del Sistema Chile Solidario, **la mayoría se encontraba laboralmente ocupada**: de un total de 263.835 personas, un 62,7% estaba ocupado (165.545 personas). Esta tendencia se repetía en quienes habían alguna vez participado de Chile Solidario. Considerando sólo al grupo que había recibido bonos del Programa Puentes, de protección y egreso, de un total de 49.029 personas, el 50,8% **se encontraba laboralmente ocupada**.
- Se puede pensar en la existencia de un **desincentivo general a la entrada a la fuerza laboral** pues el requisito de entrada al Sistema Chile Solidario es encontrarse en extrema pobreza por puntaje de FPS. Asimismo, el programa podría estar **desincentivando la formalidad laboral en el caso de los trabajadores dependientes** pero no necesariamente de los independientes los cuales pueden sub declarar ingresos más fácilmente.

Sin embargo, la condición ocupacional es diferente al nivel de **formalidad laboral** que se pueda tener. En este sentido, las investigaciones de MIDEPLAN (2009) y de Hoces de la Guardia, Hojman y Larrañaga (2011), revelan que hay una tendencia de los participantes de Chile Solidario a trabajar en condiciones altamente inestables y mal remuneradas, por cuenta propia, en actividades de sobrevivencia, con bajos niveles de escolaridad, además de trabajos desde el hogar. Esta condición de informalidad y precariedad puede conducir a la no cotización previsional y a la falta de liquidez presente.

La **participación en el sistema previsional** es un tema a considerar al momento de revisar el comportamiento de los participantes de Chile Solidario.

- Como se ha visto, el **nivel de afiliación al sistema previsional** se encuentra alrededor del 50% entre quienes dicen recibir bonos de protección y egreso del programa Puente de Chile Solidario.
- A su vez, al revisar la cotización ésta es nula en el caso del grupo que recibe bonos de protección y egreso del programa Puente. Al ver a los participantes en general de Chile Solidario en 2009, un 51,6% cotizó en

el sistema previsional, mientras que de los egresados de Chile Solidario un 43,9% cotizó en el sistema previsional.
- Dado que no existen requisitos de formalidad laboral o participación previsional en el sistema Chile Solidario, se puede decir que no hay incentivos a ella a nivel de diseño.

La focalización para la mayor cantidad de casos la **Ficha de Protección Social**, elemento de medición de pobreza y vulnerabilidad de los hogares chilenos que tiene bastantes falencias metodológicas y de aplicación. El requisito es tener un puntaje menor o igual a 4.213 puntos. Como se ha discutido en diversos análisis y estudios la FPS ha sido cuestionada como herramienta para medir la pobreza y vulnerabilidad de los hogares, encontrando en ella muchas prácticas y metodologías que urgen reemplazarla como política de medición.

Es importante mencionar que **la pertenencia al Sistema Chile Solidario dura sólo 5 años como máximo**, período en el cual se reciben los beneficios, bonos y convenios con los diferentes programas sociales de cada dimensión de la pobreza. Además, los **beneficios entregados** son variados en su tipo, focalización, duración y periodicidad. Junto con entregar convenios con programas de emprendimiento e inversión social, educación pre-escolar y escolar, y salud, entre otros, hay una relación directa con subsidios tradicionales que son altamente beneficiosos para la población más vulnerable del país que cumple con ciertos requisitos: **Subsidio Único Familiar (SUF) y Pensión Básica Solidaria (PBS)**.

Es posible decir que Chile Solidario es un programa que trabaja con integrantes de familias en extrema pobreza que se encuentran dentro de la población en edad de trabajar. Más de la mitad de estas personas se encuentran laboralmente ocupadas, sin embargo, la bibliografía dice que esta situación laboral es bastante precaria, informal, e inestable. En este sentido, también es importante poner énfasis en este grupo así como también a aquellos participantes mayores de 15 años que se encuentran inactivos y son potencialmente activos. Dado que la participación en Chile Solidario dura 5 años como máximo, es necesario que este programa tenga la capacidad de entregar las herramientas para salir de la pobreza. Las evaluaciones ex post de Chile Solidario muestran diferentes resultados que dicen relación con la falta de trabajo estable, formal y bien remunerado.

A modo de cierre de este análisis del Sistema Chile Solidario se puede concluir lo siguiente:

- **No incentivaría ni desincentivaría la entrada al mercado laboral para la población en edad de trabajar**. A pesar de eso, una gran parte de los participantes se encuentran ocupados laboralmente, situación que tiene altos niveles de precariedad e inestabilidad.
- **No incentivaría la dependencia o independencia laboral**.
- **No incentivaría la formalidad laboral** en el caso de los beneficiarios que se encuentran laboralmente ocupados. Sin embargo, dado que el instrumento de focalización se concentra en la población vulnerable y de extrema pobreza, **habría un incentivo implícito a la informalidad laboral** para quienes se encuentran ocupados (por los requisitos de ingreso y trabajo del programa puente).
- **No incentivaría ni desincentivaría la afiliación en el sistema previsional**.
- **Sí desincentivaría la cotización previsional** mediante los requisitos de ingreso y trabajo para entrar al programa puentes y recibir los bonos de protección.
- Sí incentivaría la subdeclaración de renta (para ser categorizado dentro del grupo vulnerable).

Los beneficios otorgados por los bonos de protección y egreso del programa puentes son poco significativos en sí mismos, pero estar en esa categoría abre las puertas para recibir acceso preferente a programas y subsidios estatales. Entonces, no es relevante el beneficio de los bonos en sí mismos sino que adquieren importancia al momento de triangularlos con beneficios indirectos en relación a otras políticas del gobierno.

# PROGRAMA: ASIGNACIÓN FAMILIAR

## SERVICIO: INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS)

## EN VIGENCIA: DESDE 1982

## INTRODUCCIÓN

La **Asignación Familiar** es un beneficio legal al que tienen derecho todos los trabajadores y pensionados por sus hijos, cónyuge, nietos y padres. Consiste en una suma de dinero mensual por cada carga familiar que un trabajador dependiente, pensionado o trabajador independiente que efectué cotizaciones previsionales (en vigencia desde el 2012).

El análisis pretende estudiar:

(I) las características de esta asignación;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el efecto en las decisiones de los beneficiarios relacionadas con el mercado del trabajo y el sistema de previsión social

## I) CARACTERÍSTICAS DE LA ASIGNACIÓN FAMILIAR

### a) Requisitos

La Asignación Familiar busca llegar a un grupo de la población que cumple requisitos laborales y previsionales específicos. En la Asignación Familiar se distinguen los **beneficiarios** y los **causantes:**

- Beneficiarios: son los trabajadores del sector público y privado que se encuentren afiliados a un régimen de previsión, los pensionados y beneficiarios de pensión de invalidez, incluyendo quienes reciben Pensión Básica Solidaria. También son beneficiarios instituciones del Estado o reconocidas por éste, que tengan a su cargo la crianza y mantención de los niños huérfanos o abandonados y de los inválidos, y personas naturales que tengan menores a su cargo en virtud de lo establecido en el No. 4 del Art. 29 de la Ley No. 16.618 (según Ley N° 19.620, art. 46).
- Causantes: Aquellas personas que viven a expensas del beneficiario y no reciben un ingreso igual o mayor al 50% del ingreso mínimo mensual (salvo la pensión recibida por orfandad). En este grupo se incluyen integrantes de la familia del beneficiario. Los causantes dan derecho a una asignación familiar, aún cuando el beneficiario tenga más de 1 trabajo o distintos regímenes previsionales.

### b) Focalización

La Asignación Familiar no tiene un instrumento específico de focalización, se utilizan documentos que acreditan la situación laboral y previsional, además de los que den cuenta de ser causantes legales para este beneficio. Dentro de los documentos que hay que presentar se encuentra la libreta de matrimonio, certificados de nacimiento, decreto de invalidez e informe social. Sin embargo, tanto los beneficiarios como los causantes deben cumplir con ciertos requisitos que los hacen partícipes de esta política del Estado.

En el caso de los beneficiarios, los requisitos de la Asignación Familiar son de carácter contingente como la situación laboral, previsional y el nivel de ingreso. Para los causantes, los requisitos tienen un carácter

estructural como la edad y contingentes, como el nivel de ingreso entre otros. Así, los requisitos para recibir Asignación Familiar son:

Beneficiarios

- Ser trabajador dependiente con cargas legales
- Ser trabajador independiente con cargas legales **(desde 1 de enero de 2012)**
- **Estar afiliado al sistema de pensiones, y con las cotizaciones previsionales al día.**
- Ser pensionado con cargas legales
- Ser beneficiario de pensión de viudez y la madre de los hijos naturales del trabajador o pensionado en goce de una pensión especial.

Causantes

- Hijos naturales, hijastros y adoptados hasta los 18 años de edad.
- Hijos naturales, hijastros y adoptados hasta los 24 años de edad que acrediten estudios de enseñanza media, técnica o superior en alguna institución del Estado o reconocida por éste.
- La cónyuge.
- El cónyuge cuando éste sea inválido y dependa de su esposa beneficiaria
- Nietos y bisnietos huérfanos de padre y madre o abandonados por éstos, en similares condiciones que los causantes hijos.
- La madre viuda, sin exigencia de edad.
- Los ascendientes mayores de 65 años.
- Los hijos inválidos sin límite de edad.

### c) Beneficios de la Política

El beneficio de la Asignación Familiar consiste en un monto mensual que se entrega al beneficiario por cada causante. Este monto se calcula -de manera decreciente- sobre la base de los ingresos del trabajador o pensionado:

- Ingreso mensual hasta $187.515: $7.170 por causante
- Ingreso mensual entre $187.515 y $307.863: $5.064 por causante
- Ingreso mensual entre $307.863 y $480.162: $1.600 por causante
- Ingreso mensual superior a $480.162: $0

En el caso del trabajador dependiente la asignación la paga el empleador una vez al mes, junto con el correspondiente pago de remuneraciones. De esta forma, el empleador se encuentra en la obligación legal de pagar al trabajador las cargas familiares que éste tenga autorizadas, pudiendo compensarlas posteriormente con las entidades previsionales correspondientes. En el caso de los pensionados el pago lo hace la institución de previsión que paga la pensión.

La asignación familiar se pagará desde el momento en que se produce la causa que la genera, pero requiere petición de parte y la demostración de su existencia. Por ejemplo respecto de un hijo, se pagará desde su nacimiento, sin embargo la fecha de inicio de la autorización no puede ser anterior a los 5 años transcurridos hacia atrás desde la fecha de la solicitud. El pago se hará hasta el último día del mes en que el causante mantenga su calidad de tal.

En la siguiente tabla, se puede ver qué tan relevante es el ingreso reportado por los beneficios de la Asignación Familiar:

- En el caso de una familia de 4 integrantes, cuyo único ingreso es el sueldo mensual del jefe de familia que trabaja, y que tiene a su haber 3 causantes, la relevancia del monto de la Asignación Familiar es relativa al Ingreso recibido. Mientras más ingreso, menor es el beneficio, y menor es el porcentaje que representa este beneficio en el ingreso mensual del grupo familiar.

- Para quien recibe el sueldo mínimo o menos, el monto del beneficio es bastante significativo, representando un 12,5% del ingreso mensual para quienes reciben $172.000 de ingreso por trabajo.
- Para quienes reciben sobre $200.000 el monto del beneficio es bastante bajo, representando menos del 1% del ingreso mensual.

| Tabla (1) Relación entre Monto de Asignación Familiar e Ingreso Mensual para un Caso Tipo | | |
|---|---|---|
| Caso tipo: Grupo Familiar integrado por hombre trabajador beneficiario de Asignación Familiar, su mujer que no trabaja, sus dos hijos menores de 18 años. Número de causantes: 3 | | |
| **Ingreso Mensual** | **Monto de Asignación Familiar** | **Porcentaje que representa el beneficio del Ingreso Mensual** |
| $172.000 | $21.510 | 12,5% |
| $200.000 | $15.192 | 0,8% |
| $250.000 | $15.192 | 0,6% |
| $300.000 | $15.192 | 0,5% |
| $350.000 | $4.800 | 0,1% |
| $400.000 | $4.800 | 0,1% |
| $450.000 | $4.800 | 0,1% |

Fuente: Elaboración propia.

El beneficio se **deja de percibir** cuando los causantes pierden su calidad de carga por:

- Cumplen 24 años,
- Mueren,
- Cumplen 18 años y dejan de estudiar,
- Hijos contraen matrimonio,
- Hijos que ingresan al mercado laboral

El beneficio es solicitado en diferentes instituciones pagadoras como:

- Caja de Compensación.
- Instituto de Previsión Social, IPS (Ex INP).
- Repartición del sector público en que se desempeña el beneficiario.
- Mutualidades, tratándose de pensionados de la Ley de Accidentes del Trabajo
- Administradora de fondos o compañías de seguros, respecto de los pensionados del Decreto Ley 3.500, de 1980.

## II) CONTEXTO

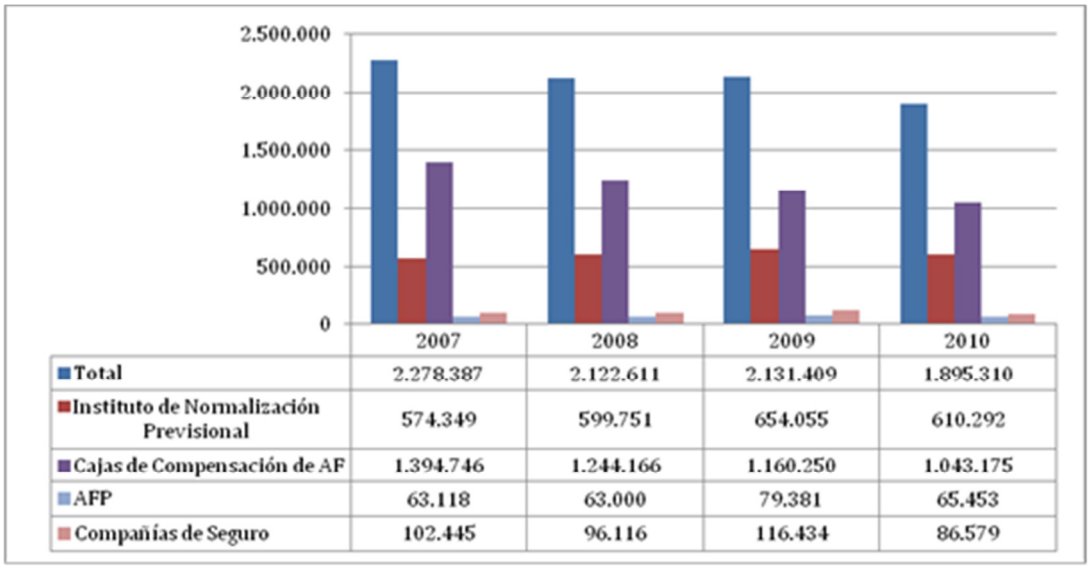
Dentro del análisis de la Asignación Familiar, es importante considerar la información contextual de esta transferencia monetaria para así tener un mejor acercamiento al impacto que pueda tener en la conducta de los beneficiarios. Se vuelve necesario conocer la magnitud y distribución de los beneficiarios, así como también el gasto fiscal que significa este fondo para el Estado.

### a) Participantes

El siguiente gráfico muestra el número de Asignaciones Familiares entre el 2007 y 2010 según institución que lo entregaba. El grafico (1) señala que:

- El número total de Asignaciones Familiares disminuyó levemente entre el año 2008 y 2010. Entre el año 2009 y 2010, esté número cambió en -11,1%, de 2.131.409 Asignaciones a 1.895.310.
- La institución que concentra más Asignaciones Familiares son las **Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF)**, las cuales concentran un gran porcentaje de éstas. En el año 2007, las asignaciones entregadas por esta entidad representaban un 61,2% del total de asignaciones entregadas. En el año 2010 este porcentaje fue de 55%.

**Gráfico (1) Número de Asignaciones Familiares entregadas por institución entre el 2007 y 2010 (promedio mensual de cada año)**




| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|
| Total | 2.278.387 | 2.122.611 | 2.131.409 | 1.895.310 |
| Instituto de Normalización Previsional | 574.349 | 599.751 | 654.055 | 610.292 |
| Cajas de Compensación de AF | 1.394.746 | 1.244.166 | 1.160.250 | 1.043.175 |
| AFP | 63.118 | 63.000 | 79.381 | 65.453 |
| Compañías de Seguro | 102.445 | 96.116 | 116.434 | 86.579 |

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas de Superintendencia de Seguro Social (www.suseso.cl)

### b) Situación Laboral

Para comprender de mejor manera el comportamiento y las decisiones que toman las personas que se benefician de Asignación Familiar, es necesario revisar de manera general cómo se insertan en el mercado laboral. Utilizando información de la Encuesta CASEN 2009 se elaboró las tablas (2) y (3), de las cuales se puede ver la situación laboral de las personas que reciben ingresos por Asignación Familiar[33]:

- De un total de 865.006 personas mayores de 15 años que declaran recibir ingresos por Asignación Familiar, un 20,6% de ellas se encuentra inactiva (177.893personas), 76,7% ocupada (663.217personas) y 2,8% desocupada (23.896personas).
- Al ver qué sucede según grupo de edad, quienes tienen entre 35 y 44 años de edad representan la mayor proporción de personas que reciben Asignación Familiar. De un total de 865.006 personas, representan un 33,3% (288.070).
- Es importante destacar cuántas personas que tienen edad de trabajar se encuentran inactivas y reciben Asignación Familiar. Dentro del grupo de jóvenes, hasta los 24 años de edad, hay un 53% que se encuentra inactivo (45.835 personas). Entre quienes tienen desde 25 hasta 34 años, hay un 16,7% inactivo, siendo 33.858 personas. El grupo de quienes tienen entre 35 y 44 años de edad, tiene un 12,7% de personas inactivas que reciben asignación familiar (36.690 personas).

[33] En la Encuesta CASEN 2009 no es posible distinguir si las personas que reciben ingresos de Asignación Familiar lo hacen por su condición de beneficiario directo o por ser causante del beneficiario.

| Tabla (2) Condición de actividad laboral de personas mayores de 15 años que reciben Asignación Familiar en el 2009 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Ocupado | Desocupado | Inactivo | Total |
| **Total** | **663.217 (76,7%)** | **23.896 (2,8%)** | **177.893 (20,6%)** | **865.006 (100%)** |
| hasta 24 años | 35.269 (40,8%) | 5.359 (6,2%) | 45.825 (53,0%) | 86.453 (100%) |
| entre 25 y 34 años | 160.975 (79,6%) | 7.474 (3,7%) | 33.858 (16,7%) | 202.307 (100%) |
| entre 35 y 44 años | 244.772 (85,0%) | 6.608 (2,3%) | 36.690 (12,7%) | 288.070 (100%) |
| entre 45 y 54 años | 164.523 (84,0%) | 3.767 (1,9%) | 27.616 (14,1%) | 195.906 (100%) |
| entre 55 y 64 años | 50.562 (76,3%) | 383 (0,6%) | 15.315 (23,1%) | 66.260 (100%) |
| 65 años y más | 7.116 (27,4%) | 305 (1,2%) | 18.589 (71,5%) | 26.010 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- Al ver qué sucede según sexo, se puede ver en la tabla (3) que la mayor cantidad de personas que reciben ingresos por Asignación Familiar son mujeres: de un total de 865.006personas, 51,4% son mujeres, 444.627 mujeres. De ellas, 30,7% se encuentra inactiva (136.502 mujeres) y 65% se encuentra ocupada (288.996 mujeres).
- Por otro lado, existen 420.379 hombres que reciben ingresos de Asignación Familiar, representando un 48,6% del total. De ellos, la mayoría se encuentra ocupado. Son 374.221 hombres los que están ocupados, representando el 89,0% del total de hombres que dicen recibir Asignación Familiar.

| Tabla (3) Condición de Actividad Laboral de personas mayores de 15 años que reciben Asignación Familiar según Sexo en el 2009 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hombres | | | | Mujeres | | | |
| Ocupado | Desocupado | Inactivo | Total Hombres | Ocupada | Desocupada | Inactiva | Total Mujeres |
| 374.221 (89,0%) | 4.767 (1,1%) | 41.391 (9,8%) | 420.379 (100%) | 288.996 (65,0%) | 19.129 (4,3%) | 136.502 (30,7%) | 444.627 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

## III) EFECTO EN LAS DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS

Como se vio anteriormente, la Asignación Familiar se trata principalmente de una transferencia monetaria a aquella parte de la población que percibe ingresos por medio del trabajo dependiente o una pensión de jubilación, pero que sin embargo no puede mantener de manera digna a las personas que viven a sus expensas. Así, el beneficio se entrega a trabajadores y pensionados según el número de personas que se consideran causantes o cargas legales. El monto entregado por cada causante, es decir, cónyuge, menor, inválido, entre otros, difiere según el nivel de ingresos que el beneficiario perciba. Mientras mayor el ingreso, menor es la asignación por causante. Es importante destacar que este beneficio se entrega de manera indefinida hasta que el beneficiario y/o sus causantes dejen de cumplir con los requisitos necesarios.

Al preguntar si la Asignación Familiar **incentiva o no la entrada a la fuerza laboral** hay que poner especial énfasis en diferentes dimensiones:

- Los requisitos para ser beneficiario se relacionan con el hecho de **ser trabajador dependiente y estar al día con las cotizaciones previsionales**. En este sentido, **para ser beneficiario hay que encontrarse dentro del mercado del trabajo dependiente, formal y remunerado**. Sin embargo, desde el año 2012 en adelante podrán recibir este beneficio los trabajadores independientes que acrediten cotizaciones previsionales y que de manera voluntaria se afilien a alguna Caja de Compensación de Asignación Familiar. Es interesante indagar en el futuro lo que sucederá con estos nuevos beneficiarios, respecto de los incentivos a ser parte de la Asignación Familiar y qué sucederá con el número de beneficiarios de Subsidio Único Familiar.

- Por otro lado, los requisitos para ser causante de Asignación Familiar para la población en edad de trabajar, es decir, principalmente las mujeres y los jóvenes estudiantes, se relacionan también con incentivos a la entrada a la fuerza laboral. El requisito de dependencia económica para ser causante de Asignación Familiar, opera principalmente en el caso de las mujeres como un desincentivo a la entrada a la fuerza laboral. Dentro de estas condiciones se encuentra el hecho de **no percibir ingresos mensuales iguales o superiores al 50% del ingreso mínimo mensual y vivir a expensas del beneficiario.** Para el caso de los jóvenes, éstos son causantes hasta los 24 años si y sólo si se encuentran estudiando. En el momento que **ingresan al mercado laboral y reciben remuneración** (incluso práctica profesional de estudios), dejan de ser causante de Asignación Familiar. Así, **el incentivo operaría en el sentido de que mantenerse en trabajos informales, sin cotizaciones previsionales, les permite seguir recibiendo un monto correspondiente por ellas como causante familiar que recibe el cotizante**. Además de ello, esto les permite acceder a otros beneficios como es por ejemplo a los que establecen los Servicios de Bienestar del sector público, supeditados a la Superintendencia de Seguridad Social.

La **formalidad laboral** es una condición requerida en los beneficiarios de Asignación Familiar. Como se ha mencionado anteriormente, es el mismo empleador el que paga esta Asignación Familiar incluyéndola en el pago mensual junto con su sueldo. Así, esta relación formal entre empleado y empleador es un requisito implícito de este beneficio para que se lleve a cabo el pago de éste.

La **participación en el sistema previsional** es un tema a considerar al momento de revisar el comportamiento de los beneficiarios de Asignación Familiar. Dado que dentro de los requisitos está el hecho de estar al día en las cotizaciones previsionales para poder recibir el beneficio, se espera que una gran cantidad de personas que como trabajadores reciben Asignación Familiar, coticen en el sistema de pensiones, según la razón por la cual se encuentran recibiendo el beneficio:

- En el caso de los pensionados, los montos de asignación familiar no afectarían decisiones respecto de cotizaciones, porque se asume que no cotizan en el sistema previsional.
- El beneficio de Asignación Familiar incentivaría las cotizaciones previsionales, de trabajadores dependientes activos.
- En los trabajadores independientes, si bien el beneficio constituye un incentivo a la cotización regular, podría ser que se incentivara una sub cotización, buscando las personas acceder a montos mayores de asignación.

Dentro de las temáticas que surgen del análisis y que emergen en el análisis de otros programas y políticas sociales, se encuentra la idea de la **decisión de ser causante de Asignación Familiar en el caso de la población en edad de trabajar**. A pesar de no tener las estadísticas concretas del número de causante de Asignación Familiar que se encuentran en edad de trabajar, que pertenecen a la Población Económicamente Activa, pero que sin embargo deciden declararse causante del familiar beneficiario de Asignación Familiar, se presume que es un número no menor. Es necesario preguntarse si tiene en la actualidad sentido que se reciba asignación familiar por la mujer, si se quiere incentivar que ella se incorpore al mercado laboral. En vez de ello podría aumentarse la asignación por hijo dependiente y por hijo con situación de invalidez.

Para ser causante, hay que acreditar ser carga legal, status que se mantiene a lo largo de todo el sistema de protección social. Esto implica que se es carga en diferentes sistemas, tales como la red **FONASA** y la no cotización del 7% en salud, y el **Ingreso Ético Familiar** recibiendo bonificaciones adicionales, entre otros**. Lo que es relevante para efectos de este estudio, es que el ser carga legal implica la mayoría de las veces no cotizar en el Sistema Previsional**. A su vez, es interesante revisar el comportamiento de estas personas que son cargas legales y que pueden no serlo, con otros programas sociales que incentivan su entrada al mercado laboral como el **subsidio al empleo joven (contratación y cotización)**, y **subsidio a la inserción laboral de la mujer** que forma parte del Ingreso Ético Familiar, junto con otras iniciativas de trabajo femenino que forman parte del PRODEMU y del SENCE. La Asignación Familiar interactúa con Bono Marzo, Seguro de Cesantía, Indemnización por término de contrato a trabajadores de casa partículas, y SUF.

A modo de cierre de este análisis de la Asignación Familiar se puede concluir lo siguiente:

- **Sí incentivaría la entrada al mercado laboral para la población en edad de trabajar, en tanto beneficiaria de Asignación Familiar. Sin embargo, no incentivaría la entrada al mercado laboral para la población en edad de trabajar, en tanto causante de Asignación Familiar.**
- **Sí incentivaría la formalidad laboral en el caso de los trabajadores tanto dependientes como independientes para ser beneficiarios de la asignación. En el caso de los causantes en edad de trabajar que perciban alguna remuneración por ocupación laboral, ésta es incentivada a no formalizarse.**
- **Sí incentivaría la afiliación en el sistema previsional para los beneficiarios,** puesto que es un requisito para obtener el beneficio.
- **Sí incentivaría la cotización en el sistema previsional, y la periodicidad de ésta (densidad alta)**, para los beneficiarios tanto dependientes como independientes, cumpliendo así el requisito de tener las cotizaciones previsionales al día.
- Sí incentivaría la sub declaración de renta y por tanto **incentivaría la subcotización previsional** para obtener un mayor beneficio por asignación.

# PROGRAMA: SUBSIDIO ÚNICO FAMILIAR (SUF)
## SERVICIO: INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS)
## EN VIGENCIA: DESDE 1981, MODIFICADO EN 2007

## INTRODUCCIÓN

El **Subsidio Único Familiar (SUF)** es un beneficio de cargo del Estado a personas de escasos recursos por todos aquellos menores de hasta 18 años que pertenezcan a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad y que no pueden acceder al beneficio de Asignación Familiar por no ser trabajadores cotizantes. Esto significa que SUF y Asignación Familiar son programas sociales excluyentes.

El análisis pretende estudiar:

(I) las características de este subsidio;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional y laboral de los beneficiarios;
(IV) el efecto en las decisiones de los beneficiarios relacionadas con el mercado del trabajo y el sistema de previsión social

## I) CARACTERÍSTICAS DEL SUBSIDIO ÚNICO FAMILIAR

### a) Requisitos

La población objetivo en la cual se enfoca el SUF corresponde a aquellas familias que no pueden acceder al beneficio de Asignación Familiar y que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad. Esta política diferencia entre beneficiarios y causantes, abarcando así a aquellas personas que viven a expensas de otros en situación de pobreza:

- Beneficiarios: Son personas de escasos recursos que no pueden acceder al beneficio de Asignación Familiar por no ser trabajadores dependientes afiliados a un sistema previsional y que son jefes de hogar (padre o madre). Además se considera beneficiario a las personas que hayan tomado a su cargo a menores, personas inválidas o personas deficientes mentales de cualquier edad y que vivan a sus expensas.
- Causantes: Aquellas personas que vivan a expensas del beneficiario y que tengan menos de 18 años o sean mayor de 18 años pero inválidas. Las madres de menores que vivan a expensas del beneficiario y por las cuales perciban SUF, las mujeres embarazadas y los deficientes mentales.

### b) Focalización

Los requisitos de focalización que hay que cumplir para recibir el subsidio difieren entre beneficiarios y causantes. Para recibir SUF los **beneficiarios** deben cumplir con requisitos que se rigen por **criterios contingentes**, tales como nivel de ingreso y la manutención de otras personas. Por otro lado, los **causantes** deben cumplir con requisitos que se rigen por **criterios estructurales** y **criterios contingentes** tales como tener cierta edad, sexo, invalidez o deficiencia mental, además de percibir un cierto nivel de ingreso en el caso de las madres y embarazadas. Así, los requisitos para recibir este subsidio son:

Beneficiarios

- No estar en situación de proveer por si sólo o en unión del grupo familiar, a la manutención y crianza del causante, atendidas las condiciones sociales y económicas del beneficiario.

- Tener bajo cuidado permanente una persona deficiente mental o discapacitada invocada como causante.
- Haber solicitado por escrito el beneficio en la municipalidad que corresponda al domicilio.
- Tener Ficha de Protección Social con un puntaje menor o igual a 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social.

Causantes
- Vivir a expensas del beneficiario.
- No percibir ingresos mensuales iguales o superiores al subsidio.
- Deficientes mentales e inválidos con certificado aprobado de la Comisión Médica, Preventiva e Invalidez (COMPIN).
- Niños menores de 8 años: participar de los programas de atención infantil del Ministerio de Salud,.
- Niños mayores de 6 años: acreditar asistencia regular en establecimiento escolar.
- Embarazadas: estar en el 5° mes de gravidez y no haber percibido un ingreso igual o superior a 48 UTM mensuales incluyendo al grupo familiar con quien vive durante el año anterior a la obtención del subsidio. Si la madre es menor de 18 años no tiene que ser causante SUF cobrado por la madre.
- Madre: ser madre del menor por el cual se percibe el subsidio.

### c) Beneficios de la Política

El SUF consiste en una **transferencia monetaria mensual de $7.170 por cada causante del beneficiario** (valor vigente desde julio de 2011). Este subsidio familiar tiene una duración de **3 años**, momento que debe volver a postular, contando desde el mes que comenzó a devengarse pudiendo expirar antes en caso que dejen de cumplir con algún requisito.
El beneficio puede **extinguirse** por los siguientes motivos:
- Vencimiento del plazo de 3 años.
- Cuando causante cumple 18 años de edad.
- No cobrar durante 6 meses.
- Dejar de cumplir requisitos.

El beneficio es **incompatible** con:
- Asignaciones familiares y maternales.
- Pensión asistencial de deficiente mental o inválido.
- Beca Presidente de la República.

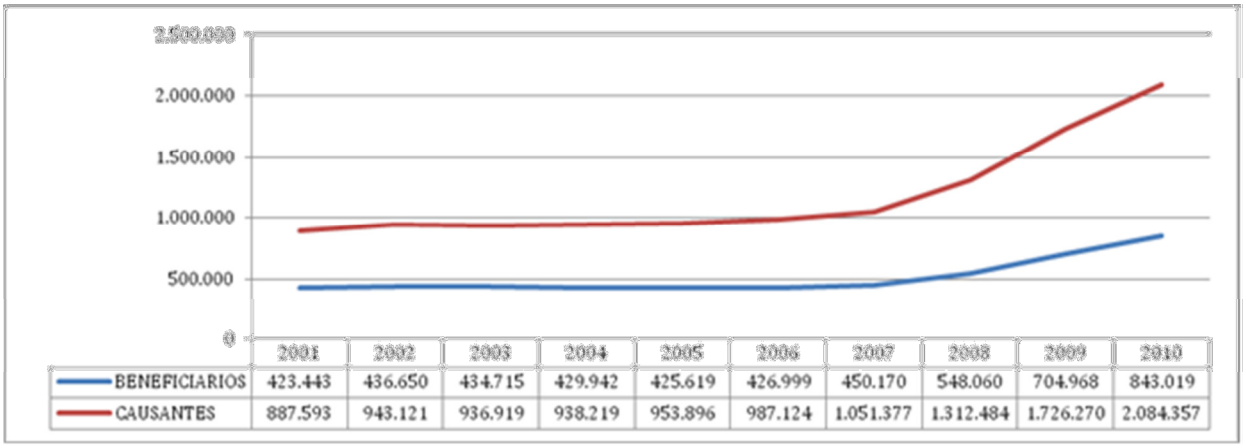
## II) CONTEXTO

Dentro del análisis de este subsidio, es importante considerar la información contextual del Subsidio Único Familiar para así tener un mejor acercamiento al impacto que pueda tener en la conducta de los beneficiarios. Se vuelve necesario conocer la magnitud y distribución de los beneficiarios, así como también el gasto fiscal que significa este fondo para el Estado.

### a) Participantes

En el gráfico (1) se puede ver el número de beneficiarios y causantes SUF:
- El número de beneficiarios y causantes se mantuvo relativamente constante desde el año 2001 hasta el 2007.
- Desde 2008 hasta 2010 el número de beneficiarios y causantes SUF ha aumentado considerablemente: los beneficiarios aumentaron en 53,8% (de 548.060 a 843.019 beneficiarios) y los causantes aumentaron en un 58,8% (de 1.312.484 a 2.084.357 causantes).

**Gráfico (1) N° de Beneficiarios y Causantes SUF entre el 2001 y 2010 (promedio anual)**



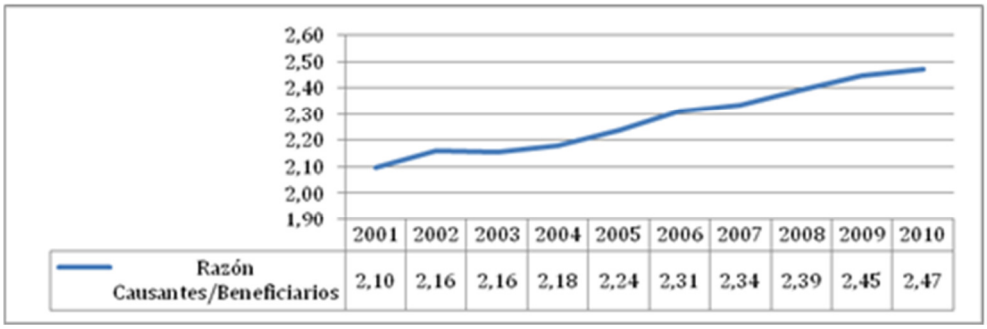

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BENEFICIARIOS | 423.443 | 436.650 | 434.715 | 429.942 | 425.619 | 426.999 | 450.170 | 548.060 | 704.968 | 843.019 |
| CAUSANTES | 887.593 | 943.121 | 936.919 | 938.219 | 953.896 | 987.124 | 1.051.377 | 1.312.484 | 1.726.270 | 2.084.357 |

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas de Superintendencia de Seguro Social (www.suseso.cl)

El gráfico (2) muestra la relación entre beneficiarios y causantes SUF por medio del cálculo de una razón:

- La razón causante/beneficiario se ha mantenido siempre en torno al valor 2. Sin embargo ésta ha aumentado desde el año 2001, llegando en el 2010 a una tasa de 2,47 causantes SUF por cada beneficiario SUF.

**Gráfico (2) Razón entre Causantes y Beneficiarios SUF entre el 2001 y 2010**




| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Razón Causantes/Beneficiarios | 2,10 | 2,16 | 2,16 | 2,18 | 2,24 | 2,31 | 2,34 | 2,39 | 2,45 | 2,47 |

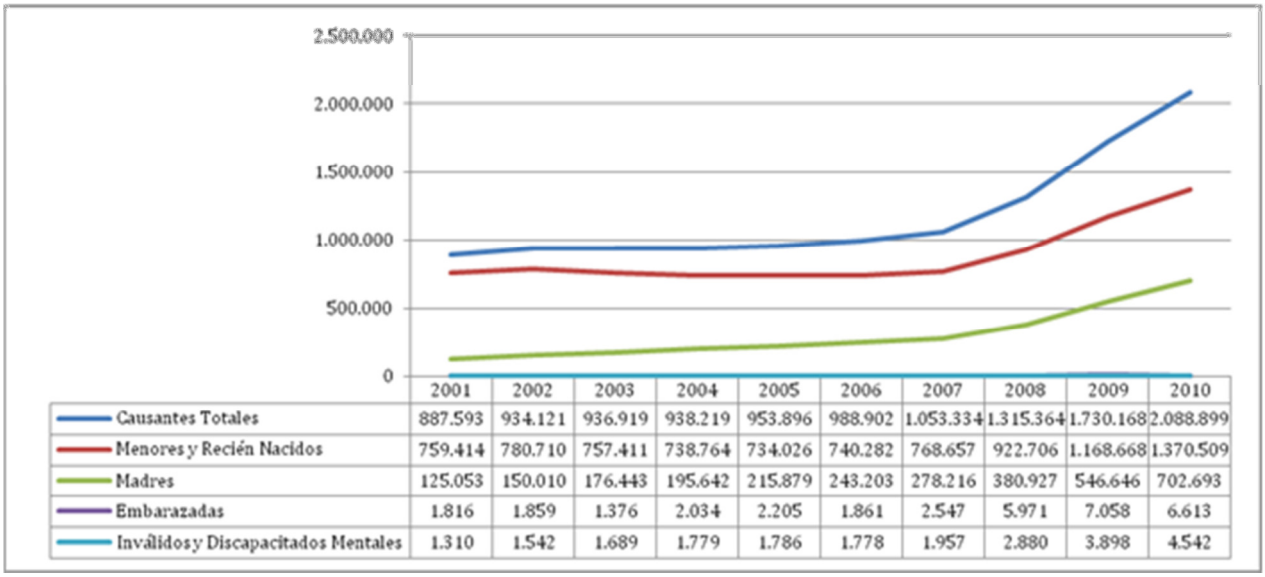
Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas de Superintendencia de Seguro Social (www.suseso.cl)

Al estudiar quiénes son los causantes SUF se puede ver que hay variabilidad en quienes obtienen este subsidio. El gráfico (3) muestra el número de causantes SUF según tipo de beneficiario:

- El número de causantes se compone en mayor medida por menores de 18 años, en el 2010 éstos representaban 65,6% del total de causantes de ese año (1.370.509 menores). Desde el 2008 al 2009, el número de menores causantes SUF aumentó en 26,7% y entre el 2009 y 2010 aumentó en 17,3%.

- Por otro lado, el número de causantes también se ve muy influido por el número de madres que adquieren el beneficio, en el 2010 éstas representaban un 33,6% del total de causantes (702.693 madres). Entre el 2008 y 2009 el número de madres causantes aumentó en 43,5%, mientras que entre el 2009 y 2010 aumentó en 28,5%

**Gráfico (3) N° de Causantes SUF según tipo de beneficiario entre el 2001 y 2010 (promedio semestral)**




| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Causantes Totales | 887.593 | 934.121 | 936.919 | 938.219 | 953.896 | 988.902 | 1.053.334 | 1.315.364 | 1.730.168 | 2.088.899 |
| Menores y Recién Nacidos | 759.414 | 780.710 | 757.411 | 738.764 | 734.026 | 740.282 | 768.657 | 922.706 | 1.168.668 | 1.370.509 |
| Madres | 125.053 | 150.010 | 176.443 | 195.642 | 215.879 | 243.203 | 278.216 | 380.927 | 546.646 | 702.693 |
| Embarazadas | 1.816 | 1.859 | 1.376 | 2.034 | 2.205 | 1.861 | 2.547 | 5.971 | 7.058 | 6.613 |
| Inválidos y Discapacitados Mentales | 1.310 | 1.542 | 1.689 | 1.779 | 1.786 | 1.778 | 1.957 | 2.880 | 3.898 | 4.542 |

Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas de Superintendencia de Seguro Social (www.suseso.cl)

### b) Situación Laboral

Para comprender de mejor manera el comportamiento y las decisiones que toman las personas que se benefician del SUF, es necesario revisar de manera general cómo se insertan en el mercado laboral. Utilizando información de la Encuesta CASEN 2009 se elaboró la tabla (1) y el gráfico (4), de los cuales se puede ver:

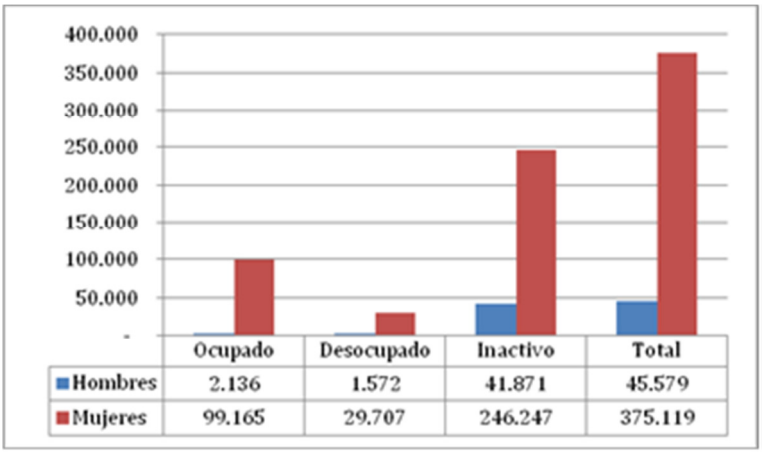
- De un total de 420.698 personas mayores de 15 años que declaran recibir ingresos del SUF, un 68,5% de ellas se encuentra inactiva (288.118 personas), 24,1% ocupada (101.301 personas) y 7,4% desocupada (31.279 personas).

- Al desagregar por grupo de edad, se puede ver que la mayoría corresponde a menores de 24 años, de los cuales un 85% se encuentra inactivo (130.810 jóvenes). Este grupo puede encontrarse inactivo por motivos de estudio.

- Dentro del grupo de personas que reciben SUF y tienen entre 25 y 34 años, hay un 31,1% de ella que se encuentra laboralmente ocupada (31.581 personas). En el grupo que tiene entre 35 y 44 años de edad, un 33% de ellos está ocupado (33.985 personas). En el grupo que tiene entre 55 y 64 años de edad y que recibe SUF, un 36 % de ellos se encuentra laboralmente ocupado (18.874 personas).

- Al ver qué sucede según sexo, se puede ver en el gráfico (4) que **la mayor cantidad de personas que reciben SUF son mujeres**: de un total de 420.698 personas, 89,2% son mujeres (375.119 mujeres). De ellas, 65,6% se encuentra inactiva (246.247 mujeres) y 26,4% se encuentra ocupada (99.165 mujeres).
- Por otro lado, existen 45.579 hombres que reciben SUF, representando un 10,8% del total. De ellos, la mayoría se encuentra inactivo laboralmente. Son 41.871 hombres los que están inactivos, representando el 91,8% del total de hombres que reciben SUF.

**Gráfico (4) Número de Personas que reciben SUF según Sexo y Condición de Actividad en el 2009**




Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS SUF

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas previsionales de los usuarios respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

Utilizando información de la Encuesta CASEN 2009 es posible acercarse al comportamiento previsional de quienes declaran haber recibido ingreso gracias al Subsidio Único Familiar, las tablas (2) y (3) muestran la afiliación y cotización de quienes reciben SUF:

- Dentro de quienes recibieron SUF en el 2009, un 24,4% de ellos se encuentra afiliado (98.087 personas) y un 75,6% (304.728 personas) no se encuentra afiliada al sistema previsional.

**Tabla (1) Condición de Actividad Laboral de Personas que Reciben SUF según grupo de edad en el 2009**

| | Ocupado | Desocupado | Inactivo | Total |
|---|---|---|---|---|
| **Total** | **101.301 (24,1%)** | **31.279 (7,4%)** | **288.118 (68,5%)** | **420.698 (100%)** |
| hasta 24 años | 13.724 (8,9%) | 9.362 (6,1%) | 130.810 (85,0%) | 153.896 (100%) |
| entre 25 y 34 años | 31.581 (31,1%) | 9.979 (9,8%) | 60.038 (59,1%) | 101.598 (100%) |
| entre 35 y 44 años | 33.985 (33,0%) | 7.885 (7,7%) | 61.065 (59,3%) | 102.935 (100%) |
| entre 45 y 54 años | 18.874 (36,2%) | 3.718 (7,1%) | 29.550 (56,7%) | 52.142 (100%) |
| entre 55 y 64 años | 3.137 (33,2%) | 335 (3,6%) | 5.963 (63,2%) | 9.435 (100%) |
| 65 años y más | - (0,0%) | - (0,0%) | 692 (100,0%) | 692 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- Por otro lado **la mayoría de las personas que recibe SUF no cotiza**, 92.852 personas lo que equivale a 94,7% de un total de 98.087 afiliados que reciben SUF.

| Tabla (2) Número de personas que tienen ingresos del SUF que se encuentran afiliadas al sistema provisional en el 2009 | | |
|---|---|---|
| Afiliado | No Afiliado | Total |
| 98.087 (24,4%) | 304.728 (75,6%) | 402.815 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

| Tabla (3) Número de personas que tienen ingresos del SUF que cotizaron en el 2009 | | | |
|---|---|---|---|
| Sí cotiza, en AFP | Sí cotiza, otra institución | No cotiza | Total |
| 880 (0,9%) | 107 (0,1%) | 92.852 (98,9%) | 93.839 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

## IV) EFECTO EN DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas laborales y previsionales de los beneficiarios respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

El Subsidio Único Familiar (SUF) se trata principalmente de una transferencia monetaria a aquella población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad. El monto entregado equivale a $7.170 pesos mensuales por cada causante, es decir, menor de edad, inválido, deficiente mental o mujer embarazada, madre, entre otros. Es importante destacar que el SUF se entrega por un máximo de 3 años (renovables).
Al preguntar si el SUF **incentiva o no la entrada a la fuerza laboral** hay que poner especial énfasis en diferentes dimensiones:

- Los requisitos para ser beneficiario se relacionan con el hecho de **no percibir ingresos suficientes** para mantener a quienes viven a expensas de éste, además de no estar cotizando como trabajador dependiente en el sistema previsional debido a la exclusión con la Asignación Familiar. En este sentido, **para ser beneficiario del SUF hay que encontrarse fuera del mercado del trabajo dependiente, formal y remunerado**.
- Por otro lado, los requisitos para ser **causante** SUF para la población en edad de trabajar, es decir, principalmente las mujeres y los tutores/guardianes, se relacionan también con incentivos a la entrada a la fuerza laboral. Dentro de estas condiciones se encuentra el hecho de **no percibir ingresos mensuales iguales o superiores al subsidio** ($7.170 en el 2011), **y vivir a expensas del beneficiario** el cual hay que recordar que no puede tener un trabajo dependiente, formal y remunerado. En este sentido parece ser que quien recibe este subsidio, no encontrándose en situaciones de incapacidad, estaría asumiendo labores de cuidado o crianza que motivarían la obtención del beneficio.

La **formalidad laboral** es una condición que se contrapone a los beneficios del SUF. Como se ha mencionado anteriormente, el principio de exclusión entre SUF y Asignación Familiar implica que los beneficiarios del SUF se encuentran fuera del mercado del trabajo dependiente, formal y bien remunerado. Sin perjuicio de ello, **es importante considerar de qué manera el monto del beneficio puede significar un desincentivo de peso al momento de tomar ese tipo de decisiones como hogar, en proporción al ingreso familiar total.**

La **participación en el sistema previsional** es un tema a considerar al momento de revisar el comportamiento de los beneficiarios SUF. Como se ha visto, hay baja afiliación y cotización dentro de quienes reciben SUF. En este sentido, puesto que se trata de personas que al no encontrarse en relaciones laborales de dependencia, debieran cotizar de modo independiente. Esto no es obligatorio a la fecha (sí lo será de modo gradual a partir de 2012), y por otra parte al pertenecer al 40% más vulnerable, no debe sorprender este comportamiento, dado que son hogares que cuentan con ingresos que sabemos son insuficientes; esa es justamente la lógica del programa.

Otras dimensiones a considerar en el análisis son la interacción entre el SUF y la participación en otros programas y políticas sociales, además del instrumento de focalización utilizado en este beneficio.

- La focalización utiliza únicamente la **Ficha de Protección Social**, elemento de medición de pobreza y vulnerabilidad de los hogares chilenos que tiene bastantes falencias metodológicas y de aplicación. El requisito es tener un puntaje menor o igual a 11.734 puntos. Como se ha discutido en diversos análisis y estudios la FPS ha sido cuestionado como herramienta para medir la pobreza y vulnerabilidad de los hogares, encontrando en ella muchas prácticas y metodologías que urgen reemplazarla como política de medición.
- El SUF es parte de los subsidios que tienen acceso preferencial quienes son participantes de **Chile Solidario**, sistema que busca mejorar la calidad de vida de manera integral de la población más vulnerable del país. Pertenecer al Chile Solidario tiene implicancias que si bien interactúan con el SUF, superan el efecto aislado que pueda tener éste. Es decir, los beneficios por recibir el SUF son superiores al subsidio monetario mismo, pues hay otros beneficios asociados a Chile Solidario, como lo es el acceso preferente a programas sociales del gobierno (ver Análisis de Chile Solidario).
- Ser 'causante SUF' se presenta como un requisito con criterios contingentes de **numerosos programas y políticas sociales**. Como se ha dicho más arriba los beneficios superan enormemente la transferencia monetaria. Entre los beneficios a los que pueden acceder los causantes SUF, están aquellos que se entregan por ser parte de
    - Clasificación en Grupo A de FONASA
    - Bono Marzo
    - Chile Solidario

A modo de cierre de este análisis del Subsidio Único Familiar se puede concluir lo siguiente:

- **No incentivaría la entrada al mercado laboral** para la población en edad de trabajar, puesto que es un requisito no tener los ingresos suficientes para mantener a los causantes, o para ser causante.
- **No incentivaría la formalidad laboral** por el mismo requisito de ingreso y manutención de los causantes del subsidio.
- **No incentivaría la afiliación en el sistema previsional ni la cotización previsional.**
- El monto del beneficio en sí mismo no es alto, sin embargo hay muchos beneficios asociados al ser un requisito de entrada a otros programas sociales, además de los beneficios asociados por ser causante SUF.

En términos de cobertura, ésta ha aumentado llegando en el 2011 a ser 843.019 beneficiarios y 2.084.357 causantes, haciendo de este programa relevante en términos de magnitudes.

# PROGRAMA: INGRESO ÉTICO FAMILIAR
## SERVICIO: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (EX MIDEPLAN)
## EN VIGENCIA: DESDE 2011

## INTRODUCCIÓN

El **Ingreso Ético Familiar** tiene por **objetivo general** atenuar las consecuencias de la pobreza del país y consiste en un conjunto de transferencias monetarias directas de recursos públicos, que suplementarán los ingresos autónomos de las familias más pobres y de clase media desvalida. Contempla que sólo una parte de esas transferencias se realicen de manera incondicionada, en razón de la pobreza o vulnerabilidad de sus receptores, quedando la parte restante sujeta al cumplimiento de metas por parte de las propias familias beneficiarias.

Este programa se divide en **2 componentes**:

1. **Subsistema de Seguridades y Oportunidades**: brindar seguridades y oportunidades a las personas y familias que participen en él de modo de promover el acceso a mejores condiciones de vida.
    a. **Programa Eje**: destinado a todos los usuarios y tiene por objeto el acompañamiento durante la trayectoria de éstos en el Subsistema, evaluando su desempeño y logros alcanzados mientras participen en él (contempla diagnóstico, plan de intervención, seguimiento y evaluación)
    b. **Programa de Acompañamiento Psicosocial**: tiene por objeto promover el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias que permitan a los usuarios su inclusión social y desenvolvimiento autónomo, de manera de contribuir al logro de los objetivos del plan de intervención definido en el Programa Eje.
    c. **Programa de Acompañamiento Socio-Laboral**: está dirigido a los usuarios del Subsistema que sean mayores de edad, que no se encuentren estudiando o en caso de estarlo, que sus estudios sean compatibles con la participación en el Programa, y que se encuentren en condiciones de trabajar, según se determine en el Programa Eje.

2. **Mecanismo de transferencias monetarias:**

    a) Transferencia Monetaria Base
    b) Transferencia por Deberes
    c) Bonos por Oportunidades

Es importante mencionar que el Ingreso Ético Familiar está en una primera etapa de implementación que consiste en la entrega de **Asignación Social.** La Asignación Social es una **prestación monetaria directa** de cargo fiscal a los participantes del Sistema **Chile Solidario** que se encuentren en situación de extrema pobreza.

Considerando los diferentes pilares y tipos de transferencias monetarias del Ingreso Ético Familiar el análisis pretende estudiarlo según los siguientes criterios:

(I) las características del Ingreso Ético Familiar;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional de los participantes;
(IV) el efecto en las decisiones de los participantes relacionadas con el mercado del trabajo y el sistema de previsión social.

# I) CARACTERÍSTICAS DEL INGRESO ÉTICO FAMILIAR

## a) Requisitos y Beneficios

El Ingreso Ético Familiar tiene diferentes beneficios que tienen una duración de 24 meses. Éstos presentan cada uno sus propios requisitos, los cuales se dividen en los componentes mencionados anteriormente[34]:

### I. Transferencia Monetaria Base

Para recibir la Transferencia Monetaria Base los participantes deben cumplir con requisitos que se rigen por los siguientes criterios contingentes para cada usuario o familia de este subsistema:

- Deben encontrarse en situación **de extrema pobreza**
- Participen del Programa de Acompañamiento Socio-Laboral o que participen únicamente del **Programa de Acompañamiento Psicosocial** por determinación en el Programa Eje

En este componente se entregan subsidios por dignidad que refieren estrechamente a los beneficios monetarios de **Chile Solidario**: Bono de Protección, Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Alcantarillado, Subsidio Pro-retención Escolar.

Los montos de la transferencia monetaria base serían[35]:

- Asignación fija de **$10.000** a los hogares que tengan 4.213 puntos o menos en la FPS
- Asignación por cada integrante familiar según puntaje FPS del hogar. Para puntaje menor o igual a 2.865: **$7.500;** mayor a 2.865 e inferior a 3.248: **$6.000;** superior a 3.248 hasta 4.213: **$4.500.**

### II. Transferencia por Deberes

El beneficio consiste en **transferencias monetarias condicionadas de acuerdo al cumplimiento de deberes**. Junto con cumplir los requisitos anteriores (situación de extrema pobreza y acompañamiento psicosocial), se le agregan los bonos de cumplimiento de deberes de **$5.000** a aquellos que cumplan con:

- **Control del Niño Sano**: los niños menores de 6 años que tengan su carné de control de salud al día, acreditando esta condición en el municipio para cada integrante que cumpla estas condiciones.
- **Escolaridad**: los menores entre 6 y 18 años que estén matriculados en un establecimiento educacional reconocido oficialmente por el Ministerio de Educación para cursar Educación Básica o Media, que tengan un 85% de asistencia durante el año en enseñanza media y un 90% de asistencia en el caso de enseñanza básica.

### III. Bonos por Oportunidades

El beneficio consiste en **bonos por logros**, referidos a la población más vulnerable del país.

- Para aquellas personas que se encuentren en el **30% más pobre de la población** se les entregará bono si:
    - Son los adultos que hayan completado 4° de Enseñanza Media (**bono de $50.000**).
    - Sus hijos tengan excelencia académica escolar (**bono de $50.000**).
    - Hayan egresado de forma anticipada del Programa Sociolaboral (**bono de $190.000**).
- Para aquellas personas que se encuentren en el **40% más pobre de la población** se establecerá un subsidio a la inserción laboral de la mujer de **$24.600**, esta retribución equivale al 15% de su sueldo mensual, por cada mes que haya trabajado entre abril y diciembre del 2011. De esta manera, una mujer que trabajó tres meses recibiendo el salario mínimo, tendrá un premio de $24.600 mensual, lo cual significa que por los tres meses recibirá un monto total de **$73.800**. Los requisitos son:

---

[34] Observatorio de Iniciativas Legislativas (2012). *Ingreso Ético Familiar: reflexiones en torno a la nueva política social para población en situación de extrema pobreza.* Centro de Políticas Públicas UC.

[35] Cifras refieren a la primera etapa de implementación de Asignación Social (www.ministeriodesarrollosocial.cl)

- Integran familia beneficiaria y tengan entre 25 y 60 años de edad.
- Posean una renta bruta menor o igual a los $ 387.000

- No registran cotizaciones previsionales entre abril de 2009 y marzo de 2011
- Si registran un mínimo de 3 cotizaciones continuas entre los meses de abril a octubre de 2011.

Este subsidio al empleo de la mujer es **incompatible con el subsidio al empleo joven entre 18 y 25 años de edad y con el subsidio a la cotización del empleo joven.** La trabajadora dependiente o independiente deberá optar por uno u otro subsidio.

En este sentido, la **Asignación Social** consiste en la implementación de una primera etapa de estos bonos y subsidios, la cual combina transferencias de los tres componentes. La Asignación Social es un monto que se calcula de la siguiente manera (1+2):

i. **Transferencia Monetaria Base**
ii. **Incremento por Cumplimiento de Compromisos**

Según el puntaje de Ficha de Protección Social, el número de integrantes familiares, y el cumplimiento de logros de cada grupo familiar, recibiría una cantidad de dinero mensual y anual. La siguiente tabla muestra a modo de ejemplo cómo se beneficia una familia en situación de extrema pobreza:

**Tabla (1) Ejemplo del beneficio de Asignación Social para una familia tipo conformada por hombre de 32 años, mujer de 28 años, niño de 9 años y niña de 5 años. Familia con un puntaje menor o igual a 2.865 en la FPS**

| | Mujer de 28 años | Hombre de 32 años | Niña de 5 años | Niño de 9 años | Total Mensual | Pago | Total Anual (9 cuotas en 2011) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Monto Base Mensual | $7.500 | $7.500 | $7.500 | $7.500 | $30.000 | Mensual | **$270.000** |
| Monto Base Anual | $10.000 | $10.000 | $10.000 | $10.000 | $40.000 | Anual | **$40.000** |
| Incremento por Matrícula | | | | Sí | $5.000 | Agosto de 2011 | **$10.000** |
| por Asistencia | | | | Sí | $5.000 | Marzo de 2012 | **$35.000** |
| Rendimiento Académico | | | | Sí | $5.000 | Marzo de 2012 | **$50.000** |
| Control Niño Sano | | | Sí | | $5.000 | Agosto de 2011 | **$10.000** |
| | | | | | | Marzo de 2012 | **$35.000** |
| Incremento por Trabajo de la Mujer | Sí | | | | $24.600 | Marzo de 2012 | **$24.600** |
| | | | | | | Total Anual | **$474.600** |

Siguiendo el mismo ejemplo, para una familia con las mismas condiciones pero con un sobre 2.865 e inferior a 3.248, la transferencia anual sería de **$402.600**. Para una familia con un puntaje de 3.248 hasta 4.213 la transferencia anual sería de **$330.600**.

### b) Focalización de la Política

El Ingreso Ético Familiar está focalizado a familias y personas en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad. Los requisitos de entrada a este sistema se rigen por **criterios contingentes,** pues basa su selección según el **puntaje de la Ficha de Protección Social**. A este programa no se postula, ya que las familias que participan son aquellas que, de acuerdo a la Ficha de Protección Social, presentan mayor vulnerabilidad**.** La mayoría de los beneficios exige tener **un máximo de 4.213 puntos** en la FPS.

Para la calificación de las familias y las personas como usuarias del subsistema, el Ministerio de Desarrollo Social utilizará uno o más instrumentos técnicos de focalización y procedimientos de acreditación y verificación uniformes para toda la población del país. Para ello, utilizará la información contenida en el Registro de Información Social sin perjuicio de poder solicitar información de otros organismos públicos o privados.

## II) CONTEXTO

Dentro del análisis del Ingreso Ético Familiar es importante considerar la información contextual para así tener un mejor acercamiento al impacto que pueda tener en la conducta de los beneficiarios, especialmente en materia laboral y previsional. Se vuelve necesario conocer la magnitud y distribución de los beneficiarios, así como también el gasto fiscal que significa este fondo para el Estado.

### a) Participantes

El número de familias que se han beneficiado de esta política en su primera fase de implementación (con Asignación Social) han sido **130.000** con **un presupuesto de $64.046 millones** de pesos según el Informe de Política Social de 2011. Además, según el Ministerio de Desarrollo Social, el Bono para la Mujer Trabajadora beneficiará a **27 mil mujeres** de las familias más vulnerables del país.

En este sentido, es posible acercarse a la población objetivo por medio de fuentes de información secundaria como la Encuesta CASEN 2009. Las tablas (2) y (3) muestran la distribución de la población según decil de ingreso y nivel de pobreza:

- En la tabla (2) se puede ver que en el 2009, 7.375.032 personas se encuentran en el 40% más vulnerable de la población y 5.565.642 personas se encuentran en el 30% más vulnerable de la población.

**Tabla (2) Distribución de la Población Chilena según Decil de Ingreso en el 2009**

| Decil | N° de Personas | Porcentaje | Porcentaje Acumulado |
|---|---|---|---|
| I | 1.709.826 | 10,1 | 10,1 |
| II | 1.962.395 | 11,6 | 21,7 |
| III | 1.893.421 | 11,2 | 32,8 |
| IV | 1.809.390 | 10,7 | 43,5 |
| V | 1.730.905 | 10,2 | 53,7 |
| VI | 1.749.914 | 10,3 | 64 |
| VII | 1.644.596 | 9,7 | 73,7 |
| VIII | 1.610.684 | 9,5 | 83,2 |
| IX | 1.500.332 | 8,9 | 92,1 |
| X | 1.341.349 | 7,9 | 100 |
| Total | 16.952.812 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- Asimismo, la tabla (3) muestra que hay un total de 2.564.032 chilenos pobres e indigentes en el 2009, lo que equivale a un 15,2% de la población. Éstos son en su mayoría mujeres. De un total de 634.328 indigentes el 53,7% son mujeres, y de un total de 1.929.704 pobres no indigentes un 53,8% son mujeres.

**Tabla (3) Distribución de la Población Chilena según Nivel de Pobreza y Sexo en el 2009**

| | Indigente | Pobre no Indigente | No pobre |
|---|---|---|---|
| Hombre | 293.568 (46,3%) | 890.599 (46,2%) | 6.994.630 (48,6%) |
| Mujer | 340.760 (53,7%) | 1.039.105 (53,8%) | 7.394.150 (51,4%) |
| Total | 634.328 | 1.929.704 | 14.388.780 |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS IEF

Para comprender de mejor manera el comportamiento y las decisiones que toman las personas beneficiarias del Ingreso Ético Familiar, es necesario revisar de manera general cuál es su comportamiento previsional.

Utilizando información de la Encuesta CASEN, puede haber un acercamiento al comportamiento previsional de la población chilena en situación de indigencia y pobreza, población objetivo a la cual pretende llegar el Ingreso Ético Familiar. Las tablas (4) y (5) muestran cómo se comporta previsionalmente la población chilena según nivel de pobreza.

- La tabla (4) muestra el nivel de afiliación de la población chilena según nivel de pobreza, indicando que a mayor pobreza, menor afiliación al sistema de pensiones. Dentro del grupo de personas en situación de indigencia, de un total de 393.027 personas, sólo un 36,8% se encuentra afiliado. En el caso del grupo de pobres no indigente, de un total de 1.238.223 personas, un 43% se encuentra afiliado. En el grupo de no pobres, de un total de 10.936.984 personas, un 60,7% se encuentra afiliado.

**Tabla (4) Número de Personas Afiliadas al Sistema Previsional según Nivel de Pobreza en el 2009**

| | Indigente | Pobre no Indigente | No pobre |
|---|---|---|---|
| Sí | 144.631 (36,8%) | 532.585 (43,0%) | 6.642.086 (60,7%) |
| No | 248.396 (63,2%) | 705.528 (57,0%) | 4.294.898 (39,3%) |
| Total | 393.027 (100%) | 1.238.113 (100%) | 10.936.984 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- La tabla (5) muestra la cotización previsional de la población chilena según nivel de pobreza indicando que a mayor nivel de pobreza, menor es la cotización entre quienes se encuentran afiliados al sistema de pensiones. Entre los indigentes de un total de 393.027 personas que se encuentran afiliadas al sistema previsional, un 64,8% no cotiza. En el caso de los pobres no indigentes, de un total de 519.537 personas afiliadas, un 51,1% no cotiza. Por último, para los no pobres, de un total de 6.491.454 afiliados, sólo un 30,3% no cotiza.

**Tabla (5) Número de Personas que Cotizan según Nivel de Pobreza en el 2009**

| | Indigente | Pobre no Indigente | No pobre |
|---|---|---|---|
| Sí, cotiza en AFP | 43.371 (31,1%) | 234.213 (45,1%) | 4.061.934 (62,6%) |
| Sí, cotiza en otra institución | 5.733 (4,1%) | 19.786 (3,8%) | 465.796 (7,2%) |
| No cotiza | 90.323 (64,8%) | 265.538 (51,1%) | 1.963.724 (30,3%) |
| Total | 139.427 (100%) | 519.537 (100%) | 6.491.454 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

## IV) EFECTO EN DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas laborales y previsionales de los beneficiarios respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

Un primer elemento a considerar en el análisis es que el Ingreso Ético Familiar tiene como población objetivo a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. En este sentido, es importante decir que el beneficio depende del esfuerzo de la familia completa, pues junto con entregar asignaciones bases a cada integrante del grupo familiar según su puntaje de la Ficha de Protección Social, se busca premiar tanto a los niños como los adultos según el cumplimiento de metas específicas. El análisis considerará a aquellas dimensiones del Ingreso Ético Familiar que dicen relación con el comportamiento de la población en edad de trabajar, específicamente el acompañamiento socio-laboral, los bonos por cumplimiento de este componente, y los reconocimientos a la inserción laboral de la mujer. Asimismo se incluirá en el análisis las condiciones de entrada según condiciones de pobreza y vulnerabilidad del grupo completo.

La pregunta de si el Ingreso Ético Familiar impacta en el comportamiento laboral de sus beneficiarios o potenciales beneficiarios tiene múltiples respuestas. El Ingreso Ético Familiar en términos de diseño incentiva el **ingreso de la población beneficiaria al mercado del trabajo a través de dos medidas:**

- Por un lado, a través del **programa de acompañamiento socio-laboral** se incentiva a los mayores de edad pertenecientes al subsistema que no se encuentren estudiando pero que tengan condiciones de trabajar a ingresar a la fuerza laboral. El objetivo de este programa es mejorar la capacidad para generar ingresos de forma autónoma, el mejoramiento de sus condiciones de empleabilidad y participación en el ámbito laboral. Asimismo, para quienes egresan de forma anticipada de este programa, cumpliendo con las expectativas antes del tiempo previsto, se les entrega un bono de $190.000 (equivalente a haber permanecido en el programa hasta el final). Con ello, no se desincentiva el ingreso al mundo laboral, por miedo a perder el bono.
- Por otro lado el **subsidio a la inserción laboral de la mujer** busca premiar a las mujeres que ingresan al mercado del trabajo formal o formalizan su situación laboral, entregándole por medio de transferencia monetaria, una suma de $25.000. Este subsidio presenta incompatibilidades con el **subsidio al empleo joven**, teniendo que optar por uno de los dos beneficios. Asimismo, se encuentra en estrecha relación con una serie de **programas de empleo dirigidos a la inserción laboral de la mujer** tales como:
  - Desarrollo de Competencias Laborales Chile Solidario (PRODEMU)
  - Ellas Buscan Trabajo (PRODEMU)
  - Abriendo Puertas al Mundo del Trabajo (PRODEMU)
  - Formación en el puesto de trabajo (SENCE)
  - Profesionalización Campesina (PRODEMU)
  - Formación y Capacitación para mujeres campesinas (INDAP)
  - Mejoramiento de las condiciones Laborales de las Mujeres Jefas de Hogar (SENCE)

  Se beneficiará a las mujeres que perciban una renta bruta menor o igual a $387.000 y que cumplan con ciertos requisitos previsionales.

Como se ha visto en las estadísticas de la Encuesta CASEN 2009, la población más pobre e indigente del país presenta niveles de inactividad laboral muy superiores a la población no pobre del país. En este sentido hay que resaltar que si bien son los jóvenes los que generalmente presentan una mayor proporción de inactividad, ésta situación se replica en diferentes grupo etarios. El hecho que el Ingreso Ético Familiar busque revertir la situación laboral de los pobres e indigentes, se presenta un desafío a evaluar en su futura implementación.

La **formalidad laboral** es un tema a tratar en ambas iniciativas que forman parte del Ingreso Ético Familiar. Por un lado, el acompañamiento socio-laboral no ha especificado su reglamento, por lo tanto no hay claridad en su proceder respecto de la formalidad en el mercado del trabajo. Por su parte, el subsidio laboral de la

mujer busca expresamente la formalidad del trabajo femenino, premiando mediante bonificaciones la cotización previsional, situación estrechamente ligada a la formalidad en el trabajo.

Considerando que el foco de interés de este análisis se encuentra principalmente en el **comportamiento previsional** de los usuarios, hay que destacar primero lo que revelan las estadísticas antes revisadas. Dentro de los grupos en situación de indigencia y pobreza hay un menor nivel de afiliación al sistema previsional comparado al grupo de no pobres, y menos cotización previsional. En este sentido, el **subsidio a la inserción laboral de la mujer** es el único componente dentro de la política del Ingreso Familiar que se ha pronunciado al respecto. Este subsidio, en su etapa de implementación inicial con la Asignación Social, tiene como principal requisito no haber cotizado durante los años anteriores al otorgamiento del beneficio, y haber cotizado de manera continua por un mínimo de 3 meses durante la entrega del beneficio. Esta bonificación es variable según el nivel de cotización.

A modo de cierre de este análisis del Ingreso Ético Familiar se puede concluir lo siguiente:

- **Sí incentivaría la entrada al mercado laboral para un grupo de beneficiarios** una vez que hayan ingresado al Sistema de Ingreso Ético Familiar, por medio del bono de egreso al acompañamiento sociolaboral y a la transferencia por cumplimiento de inserción laboral de la mujer.
- **No incentivaría la dependencia o independencia laboral**.
- **Sí incentivaría la formalidad laboral para las mujeres** que cumplieran con el requisito de inserción laboral.
- **Sí incentivaría la afiliación en el sistema previsional para las mujeres** que cumplieran con el requisito de inserción laboral.
- **Sí incentivaría la cotización en el sistema previsional para las mujeres** que cumplieran con el requisito de inserción laboral.
- **Sí incentivaría la subcotización previsional en el caso de las mujeres** para recibir el bono por cumplimiento de inserción laboral.

# PROGRAMA: BONO MARZO

## SERVICIO: INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS)

## EN VIGENCIA: MARZO DE 2009

## INTRODUCCIÓN

El Bono Marzo es una ayuda en dinero que entregó el Gobierno directamente a las familias chilenas de bajos ingresos para contrarrestar el impacto de la crisis económica de los años 2008 y 2009. Este beneficio monetario se entregó dos veces: en marzo de 2009 y marzo de 2010.

El análisis pretende estudiar:

(I) las características de este bono;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional de los beneficiarios;
(IV) el efecto en las decisiones de los beneficiarios relacionadas con el mercado del trabajo y el sistema de previsión social

## I) CARACTERÍSTICAS DEL BONO MARZO

### a) Requisitos de la Política

El Bono Marzo estaba orientado a familias de bajos ingresos, que al 31 de diciembre del año anterior a la entrega del bono:

- Pertenecían a Chile Solidario,
- Recibían Asignación Familiar o Maternal,
- Recibían Subsidio Único Familiar (SUF),
- Familias con ingreso promedio bruto igual o menor a $457.954

### b) Focalización de la Política

Este bono fue focalizado a las familias beneficiarias de **Asignación Familiar**, **Subsidio Único Familiar** y **Chile Solidario**, considerando además el requisito de nivel de ingreso de las familias, el cual es un **criterio contingente** de elegibilidad. Para acceder a este bono, la postulación se realizó de manera automática según el RUT del beneficiario.

### c) Beneficios de la Política

El beneficio es una transferencia monetaria que busca servir de ayuda y contrarrestar el impacto de la crisis económica en el ingreso de las familias de menores ingresos del país. El monto del beneficio fue de **$40.000 por cada carga familiar**.
Al entregarse el bono, éste no fue considerado como remuneración ni renta para ningún efecto legal y, en consecuencia, no era imponible ni tributable y ni afecto a descuento alguno.

## II) CONTEXTO

Dentro del análisis del Bono Marzo, es importante considerar la información contextual de esta transferencia monetaria para tener un mejor acercamiento al impacto que pueda tener en la conducta de los beneficiarios.

### a) Beneficiarios

Entre marzo y abril del año 2010, se entregó el bono marzo a las familias más pobres del país para paliar los efectos de la crisis económica del año anterior. Fueron alrededor de **1.7 millones de hogares** los que recibieron $40.000 por cada carga familiar, lo que se tradujo en **4.2 millones de chilenos**.

### b) Situación Laboral

La situación laboral de los beneficiarios del bono marzo es una situación similar a la de las familias pertenecientes a Chile Solidario, a los beneficiarios de SUF y a los beneficiarios de Asignación Familiar con un ingreso menor a $457.954. La información obtenida de la Encuesta CASEN 2009 entrega luces de la situación laboral de estos grupos, análisis que se ha realizado para cada programa.

Las siguientes tablas muestran a modo de resumen la situación laboral de quienes reciben SUF, Asignación Familiar y que participan en Chile Solidario:

- A partir de la tabla (1) y (2), se puede decir que la conducta laboral de los beneficiarios del bono marzo es mixta en el sentido que los beneficiarios de SUF y Asignación Familiar tienen conductas disímiles: 76,7% de las personas que dicen recibir Asignación Familiar se encuentran ocupadas y 24,1% de las personas que dicen recibir SUF se encuentran ocupadas.

| Tabla (1) Condición de Actividad Laboral de Personas que Reciben SUF según grupo de edad en el 2009 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Ocupado | Desocupado | Inactivo | Total |
| **Total** | **101.301 (24,1%)** | **31.279 (7,4%)** | **288.118 (68,5%)** | **420.698 (100%)** |

- Además, el número de inactivos es también muy dispar pues los beneficiarios del SUF presentan un 68,5% de inactividad laboral, mientras que quienes dicen recibir Asignación Familiar presentan un 20,6% de inactividad laboral.

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

| Tabla (2) Condición de actividad laboral de personas mayores de 15 años que reciben Asignación Familiar en el 2009 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Ocupado | Desocupado | Inactivo | Total |
| **Total** | **663.217 (76,7%)** | **23.896 (2,8%)** | **177.893 (20,6%)** | **865.006 (100%)** |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

- En cuanto a las personas que participan en Chile Solidario, alrededor de un 60% de ellas se encuentra ocupada.
- A partir de la tabla (3) se puede decir que del total de persona que en el 2009 participaban en Chile Solidario, un 62,7% se encontraba laboralmente ocupado mientras que un 30,7% se encontraba inactivo. Estas cifras se asemejan a la población que nunca ha participado en Chile Solidario en esa misma fecha.

| Tabla (3) Número de Personas mayores de 15 años que Participan o No Participan en Chile Solidario según Condición de Actividad Laboral en el 2009 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Ocupado | Desocupado | Inactivo | Total |
| **Sí participa** | 165.545 (62,7%) | 17.226 (6,5%) | 81.054 (30,7%) | 263.825 (100%) |
| **No ha participado nunca** | 3.448.486 (66,7%) | 214.733 (4,2%) | 1.505.366 (29,1%) | 5.168.585 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS

El comportamiento previsional de los beneficiarios del bono marzo es similar al de las familias pertenecientes a Chile Solidario, a los beneficiarios de SUF y a los beneficiarios de Asignación Familiar con un ingreso menor a $457.954. La información obtenida de la Encuesta CASEN 2009 entrega luces del comportamiento previsional de estos grupos, análisis que se ha realizado para cada programa.

A este respecto, se puede decir que el comportamiento previsional de los beneficiarios del bono marzo es mixto en el sentido que los beneficiarios de SUF y Asignación Familiar tienen conductas disímiles. Esto se puede ver en las tablas (4) y (5):

- El 98,9% de las personas que dicen recibir ingresos del Subsidio Único Familiar no cotizan en el sistema previsional, a pesar de estar afiliados al sistema previsional.
- En cuanto a los participantes de Chile Solidario, el 46,5% cotiza en AFP mientras que un 48,4% no cotiza en el sistema previsional durante el 2009.

| Tabla (4) Número de personas que tienen ingresos del SUF que cotizaron en el 2009 | | | |
|---|---|---|---|
| **Sí cotiza, en AFP** | **Sí cotiza, otra institución** | **No cotiza** | **Total** |
| 880 (0,9%) | 107 (0,1%) | 92.852 (98,9%) | 93.839 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

| Tabla (5) Número de Personas mayores de 15 años que Participan o No Participan en Chile Solidario según Cotización en el 2009 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **Sí cotizó, en AFP** | **Sí, en otra institución** | **No cotizó** | **Total** |
| **Sí participa** | 62.786 (46,5%) | 6.982 (5,2%) | 65.377 (48,4%) | 135.145 (100%) |
| **No ha participado nunca** | 2.294.441 (62,0%) | 323.382 (8,7%) | 1.080.367 (29,2%) | 3.698.190 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2009

## IV) EFECTO EN DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas laborales y previsionales de los beneficiarios del bono marzo respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

Las decisiones racionales en tema previsional y laboral de los beneficiarios del Bono Marzo 2010, no deberían ser muy diferentes a la de los beneficiarios de SUF, Asignación Familiar y Chile Solidario, dado que tienen la misma población objetivo.

Es interesante analizar con particularidad los incentivos del Bono Marzo para acceder a este beneficio. El Bono Marzo es una transferencia por cada carga de $40.000, valor que supera la Asignación Familiar mensual, el SUF mensual, y los bonos de protección y egreso mensuales. En este sentido, **el beneficio a pesar de ser entregado de forma esporádica genera muchos incentivos para querer ser calificado como beneficiario**, es decir, ser considerado causante SUF, causante de Asignación Familiar y/o participante de Chile Solidario.

El hecho de ingresar al sistema de protección social para recibir el Bono Marzo, es un fenómeno que puede haber ocurrido dado las estadísticas revisadas al analizar el Subsidio Único Familiar y FONASA. En ambos análisis se vio la presencia de un incremento significativo entre el 2008 y 2010 de causantes SUF, especialmente las madres y los menores de edad. En estos casos, se pueden sumar los beneficios de ser causante SUF, obteniendo el beneficio mensual del subsidio y la categorización en el Grupo A de FONASA.

En conclusión, si bien el Bono Marzo se entregó excepcionalmente, su existencia podría presentar efectos en los comportamientos laborales y previsionales de los beneficiarios para recibir el beneficio en tanto carga

familiar. Su existencia aislada tuvo repercusiones para otros sistemas de protección chilenos, sumando beneficiarios que se han mantenido en el tiempo.

A modo de cierre de este análisis del Bono Marzo se puede concluir lo siguiente:

- **No incentivaría la entrada al mercado laboral** para la población en edad de trabajar.
- **No incentivaría la dependencia o independencia laboral**.
- **No incentivaría la formalidad laboral**. **Podría incentivar la informalidad laboral** para aquellas personas ocupadas que recibieran el beneficio como carga familiar.
- **No incentivaría la afiliación ni la cotización en el sistema previsional**.
- **Sí incentivaría la subcotización** de manera indirecta, relacionada a la subdeclaración de ingresos para obtener el beneficio como familia.

# PROGRAMA: BONO INVIERNO
## SERVICIO: INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS)
## EN VIGENCIA: 1996

## INTRODUCCIÓN

El Bono Invierno es un bono cuyo objetivo es ayudar a adultos mayores pensionados de bajos recursos a enfrentar los gastos propios de la época invernal.

El análisis pretende estudiar:

(I) las características de este bono;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el efecto en las decisiones de los beneficiarios relacionadas con el mercado del trabajo y el sistema de previsión social

## I) CARACTERÍSTICAS DEL BONO INVIERNO

### a) Requisitos de la Política

Este bono está focalizado a la población chilena adulta mayor que recibe Pensiones Previsionales, **Pensiones Básicas Solidarias de Vejez**, Pensiones de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, Pensiones de Capredena y Dipreca y pensionados por la Ley de Reparación y Exonerados Políticos.
Además, los pensionados deben cumplir con los siguientes requisitos que se rigen por **criterios estructurales** como la edad, pero también **contingentes**, como el nivel de ingresos:

- Tener una edad mayor o igual a 65 años al 1 de mayo del año de entrega del beneficio
- Tener una pensión de monto igual o menor a $125.561 pesos, **incluido el Aporte Previsional Solidario de Vejez.**
- Además, tienen derecho al Bono de Invierno los pensionados de AFP y Compañías de Seguro que cumplan las siguientes condiciones:
  i) ser beneficiarios de pensiones mínimas con garantía estatal
  ii) estar recibiendo el **Aporte Previsional Solidario de Vejez**

### b) Focalización de la Política

El Bono Invierno utiliza como herramienta de focalización información del Sistema de Pensiones pues a través de esta vía es que se puede saber el monto de la pensión de vejez y si ésta se ve aumentada por el Aporte Previsional Solidario de Vejez.

### c) Beneficios de la Política

El beneficio es una **transferencia monetaria de $44.265 (valor 2011) y se entrega una vez al año a cada adulto mayor.** Este bono se paga junto con la pensión del mes correspondiente. El beneficio se entrega una vez al año entre mayo y junio por el tiempo que cumpla con los requisitos hasta su fallecimiento.

## II) CONTEXTO

Dentro del análisis del Bono Invierno, es importante considerar la información contextual de esta transferencia monetaria para tener un mejor acercamiento al impacto que pueda tener en la conducta de los beneficiarios.

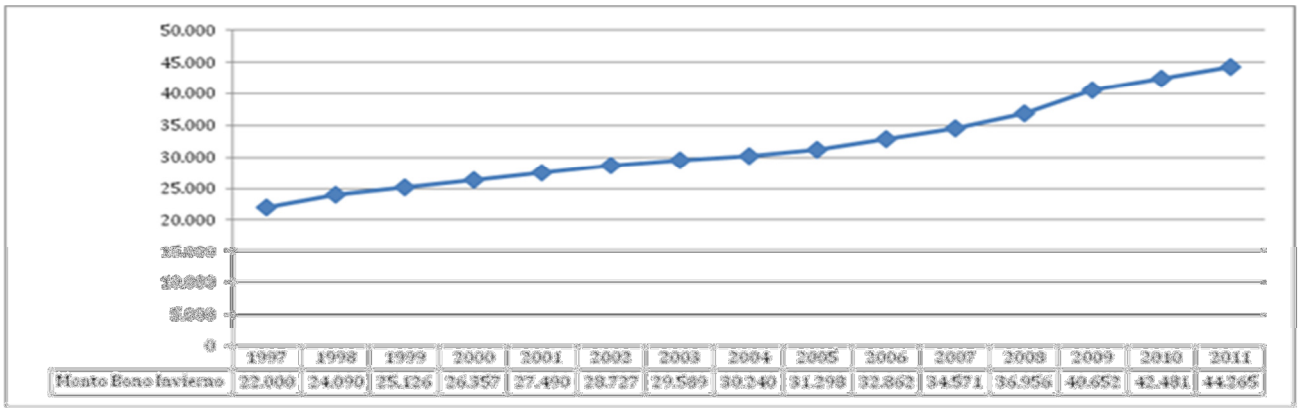
### a) Beneficiarios

En el caso de beneficiarios del IPS (ex INP), el Bono de Invierno benefició a un total de 604.873 personas en el 2011.

### b) Presupuesto

En el caso de beneficiarios del IPS (ex INP), el Bono de Invierno tuvo un costo total aproximado de $26.775 millones de pesos para el año 2011. Además, este bono ha aumentado desde que entró en vigencia la ley, esto se puede ver en el gráfico (1):

**Gráfico (1) Monto del Bono Invierno entre 1997 y 2011**




Fuente: Elaboración propia en base a Superintendencia de Seguridad Social (www.suseso.cl)

### c) Situación Laboral

La situación laboral de los beneficiarios del Bono Invierno puede deducirse a partir de la edad de la población objetivo y beneficiarios del bono: adultos mayores en su totalidad. Este grupo etario se caracteriza por estar ser en su mayoría inactivos laboralmente sin pertenecer a la PEA.

La tabla (1) muestra información sobre la población mayor de 65 años durante el primer semestre de 2011:

- De un total de 1.943.520 adultos mayores, un 22,7% se encuentra dentro de la PEA (440.460) y un 77,3% se encuentra inactiva (1.503.060).
- El número de personas sobre los 65 años que se encuentra ocupada es de 429.560, mientras que el número de desocupados en el mismo período es 10.900.
- Por otro lado, el número de inactivos potencialmente activos que tienen sobre 65 años es 110.170.

| Tabla (1) Condición Laboral de Población Mayor de 65 años entre enero y junio de 2011 (promedio semestral) | |
|---|---|
| **Total población mayor de 65 años** | **1.943.520** |
| **Mayores de 65 años en Población Económicamente Activa** | 440.460 |
| **Ocupados** | 429.560 |
| **Desocupados** | 10.900 |
| **Fuera de la Población Económicamente Activa: Inactivos** | 1.503.060 |
| **Inactivos Potencialmente Activos** | 110.170 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

## III) EFECTO EN LAS DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas laborales y previsionales de los beneficiarios del Bono Invierno respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

Las **decisiones racionales en tema previsional y laboral** de los beneficiarios del Bono Invierno se pueden inferir a partir de lo analizado más arriba. Hay un 22,7% de la población mayor de 65 años que se encuentra dentro de la fuerza laboral, es decir, cerca de 440.460 personas, y 429.560 de ellas se encuentran ocupadas. En cuanto al comportamiento previsional se deduce que la mayoría de los beneficiarios del Bono Invierno se encuentra pensionada por vejez pudiendo incluso estar recibiendo la **Pensión Básica Solidaria** y el **Aporte Previsional Solidario**.

Al ver de qué manera **el beneficio mismo del bono incentiva o no el cambio de comportamiento**, se puede comparar tal beneficio con el ingreso por pensiones. En este sentido, la tabla (2) muestra la relación entre el beneficio por persona del Bono Invierno y el Ingreso por pensiones tanto mensual como anual:

- Dado que el beneficio se focaliza a los pensionados mayores de 65 años que reciben una pensión menor a $125.561, se ha marcado en la tabla quienes podrían recibir el Bono Invierno.
- A medida que aumenta el nivel de ingreso, menos significativo es el beneficio individual del bono en relación a éste, tanto mensual como anual. Quienes reciben **Pensión Básica Solidaria**, el bono representa un 56,4% de la pensión mensual y un 4,7% del ingreso anual por pensiones, porcentaje que no es menor. Este efecto disminuye a medida que aumenta la pensión de vejez, pues cuando se recibe $125.000, el bono invierno representa un 35,4% del total mensual y un 2,9% del total anual percibido por pensiones.
- Quienes no califican para este bono por recibir una pensión superior a $125.561, como por ejemplo los pensionados por $150.000, el bono invierno representa un 29,5% del total de la pensión mensual y un 2,5% del total de la pensión anual.

**Tabla (2) Relación entre el beneficio individual del Bono Invierno y el monto de la Pensión de Vejez**

| Ingreso Pensión Mensual | % que representa el beneficio individual del ingreso por pensión mensual | % que representa el beneficio individual del ingreso por pensión anual |
|---|---|---|
| $78.446 (PBS) | 56,4 % | 4,7 % |
| $100.000 | 44,3 % | 3,7 % |
| $125.000 | 35,4 % | 2,9 % |
| $150.000 | 29,5 % | 2,5 % |
| $175.000 | 25,3 % | 2,1 % |
| $200.000 | 22,1 % | 1,8 % |

Fuente: Elaboración propia

Considerando la información de la tabla (2), se puede inferir que el monto del beneficio, a pesar de que se entregue una vez al mes, **puede generar incentivos a cambiar el comportamiento laboral y previsional en la etapa económicamente activa de los beneficiarios que se pensionarán en el futuro** (es decir, antes de la entrega del beneficio). El cambio de comportamiento podría suceder si la decisión que implica no cotizar le generaría mayores beneficios futuros en el caso de acumular una pensión (con APS o sin APS) inferior a la máxima requerida.

# PROGRAMA: BONO BODAS DE ORO

## SERVICIO: INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS)

## EN VIGENCIA: MARZO, 2011

## INTRODUCCIÓN

El Bono Bodas de Oro es un bono cuyo objetivo es premiar la institución de la familia y la labor entregada por los adultos mayores chilenos. Busca ser una ayuda para eliminar la pobreza de la población adulto mayor del país. Este beneficio monetario se entrega una sola vez en la vida de los adultos mayores que cumplen más de 50 años de casados.

El análisis pretende estudiar:

(I) las características de este bono;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el efecto en las decisiones de los beneficiarios relacionadas con el mercado del trabajo y el sistema de previsión social

## I) CARACTERÍSTICAS DEL BONO BODAS DE ORO

### a) Requisitos de la Política

Este bono está focalizado a la población chilena adulta mayor que haya cumplido 50 años o más de casada y que pertenezca a los primeros 4 quintiles de ingreso. Para ello, deben cumplir con ciertos requisitos los cuales se rigen por **criterios estructurales y criterios contingentes**. Para recibir el Bono Bodas de Oro, los adultos mayores casados deben:

- Cumplir 50 años de matrimonio a partir de enero de 2010.
- No estar separado o divorciado.
- Acreditar residencia de al menos 4 años durante los últimos 5 años.
- Pertenecer a un hogar que esté en los primero 4 quintiles de ingreso.

Por otro lado, los adultos mayores viudos pueden recibir el bono si:

- Si habiendo cumplido 50 años de matrimonio a partir del 1 de enero de 2010 y uno de los cónyuges ha fallecido después de esa fecha.
- Si habiendo presentado la solicitud, y verificado el cumplimiento de los requisitos, cualquiera de los cónyuges fallece durante la tramitación del bono, una vez concedido éste, el monto correspondiente al cónyuge fallecido pasará a ser parte de su herencia.

### b) Focalización de la Política

El Bono Bodas de Oro utiliza como herramienta de focalización documentos que acreditan la elegibilidad de los postulantes, además de una constatación del nivel de ingresos del hogar. Para dar cuenta de la pertenencia a los 4 primeros quintiles, se utiliza como medida la Ficha de Protección Social, utilizando como puntaje de **corte un máximo de 14.557 puntos**.

A partir de la fecha de cumplimiento de los 50 años de matrimonio y hasta los doce meses siguientes, las parejas podrán solicitar el bono en las oficinas del Instituto de Previsión Social

### c) Beneficios de la Política

El beneficio es una **transferencia monetaria de $250.000 y se entrega de manera equitativa entre hombre y mujer, es decir, cada uno recibe $125.000**. En caso de viudez el sobreviviente recibe $125.000. El monto del bono se reajustará el 1 de octubre de cada año, de acuerdo a la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor. Este beneficio monetario se entrega una sola vez a las parejas que tengan 50 años o más de casados.
La entrega del beneficio se realiza de manera graduada:

- El 2011 pueden acceder quienes cumplan 50, 51, 60 ó más años de matrimonio.
- El 2012 50, 58, 59 ó 60 años de matrimonio.
- El 2013 50, 57 ó 58 años de matrimonio.
- El 2014 50, 55, 56 ó 57.
- Del 2015 en adelante quienes cumplan 50 años de matrimonio.

## II) CONTEXTO

Dentro del análisis del Bono Bodas de Oro, es importante considerar la información contextual de esta transferencia monetaria para tener un mejor acercamiento al impacto que pueda tener en la conducta de los beneficiarios.

### a) Beneficiarios

Se estima un número de al menos **70.000 personas** con derecho al Bono durante el 2011. Según la Biblioteca del Congreso Nacional, se favorecerá a más de 200.000 parejas entre el 2011 y 2014.

### b) Situación Laboral

La situación laboral de los beneficiarios del Bono Bodas de Oro puede deducirse a partir de la edad de la población objetivo y beneficiarios del bono: adultos mayores en su totalidad. Este grupo etario se caracteriza por estar ser en su mayoría inactivos laboralmente sin pertenecer a la PEA.

La tabla (1) muestra información sobre la población mayor de 65 años durante el primer semestre de 2011:

- De un total de 1.943.520 adultos mayores, un 22,7% se encuentra dentro de la PEA (440.460) y un 77,3% se encuentra inactiva (1.503.060).
- El número de personas sobre los 65 años que se encuentra ocupada es de 429.560, mientras que el número de desocupados en el mismo período es 10.900.
- Por otro lado, el número de inactivos potencialmente activos que tienen sobre 65 años es 110.170.

| Tabla (1) Condición Laboral de Población Mayor de 65 años entre enero y junio de 2011 (promedio semestral) | |
|---|---|
| **Total población mayor de 65 años** | **1.943.520** |
| Mayores de 65 años en Población Económicamente Activa | 440.460 |
| Ocupados | 429.560 |
| Desocupados | 10.900 |
| Fuera de la Población Económicamente Activa: Inactivos | 1.503.060 |
| Inactivos Potencialmente Activos | 110.170 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Empleo 2011

## III) EFECTO EN LAS DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas laborales y previsionales de los beneficiarios del Bono Bodas de Oro respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

Las **decisiones racionales en tema previsional y laboral** de los beneficiarios del Bono Marzo 2010 se pueden inferir a partir de lo analizado más arriba. Hay un 22,7% de la población mayor de 65 años que se encuentra dentro de la fuerza laboral, es decir, cerca de 440.460 personas, y 429.560 se encuentran ocupadas. En cuanto a comportamiento previsional se deduce que la mayoría de los beneficiarios del Bono Bodas de Oro se encuentra pensionada por vejez pudiendo incluso estar recibiendo la Pensión Básica Solidaria.

Al estudiar de qué manera el beneficio mismo del bono incentiva o no el cambio de comportamiento, se puede comparar tal beneficio con el ingreso autónomo. En este sentido, la tabla (2) muestra la relación entre el beneficio por persona del Bono Bodas de Oro y el Ingreso Autónomo Promedio por cada decil de ingreso:

**Tabla (2) Relación entre el beneficio individual del Bono Bodas de Oro y el Ingreso Autónomo Promedio según decil de Ingreso (referencia año 2009)**

| Decil | Ingreso Autónomo Promedio Mensual | % que representa el beneficio individual ($125.000) |
|---|---|---|
| **I** | 81.954 | 153 % |
| **II** | 140.917 | 89 % |
| **III** | 170.595 | 73 % |
| **IV** | 190.843 | 65 % |
| **V** | 217.475 | 57 % |
| **VI** | 258.134 | 48 % |
| **VII** | 309.860 | 40 % |
| **VIII** | 400.455 | 31 % |
| **IX** | 556.847 | 22 % |
| **X** | 1.539.463 | 8 % |
| **Total** | 419.891 | 30 % |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

- Dado que el beneficio se focaliza al 80% más pobre de los adultos mayores, se marca el decil VIII como el límite a recibir el bono.
- Mientras aumenta el nivel de ingreso, menos significativo es el beneficio individual del bono en relación a éste. Mientras que en el 10% más pobre de la población el bono supera el ingreso autónomo promedio de este grupo (153%), en el extremo superior de los beneficiarios, el decil VIII, el beneficio individual representa un 31% del ingreso autónomo promedio de ese grupo.

Considerando la información de la tabla (2), se puede inferir que el monto del beneficio, a pesar de que se entregue una vez en la vida, puede conducir a cambios en la conducta. **Esto no se encuentra claramente asociado a un cambio en el comportamiento laboral y previsional, más bien puede influir en la declaración de ingreso por medio de la Ficha de Protección Social**. Hay incentivos en el decil IX a subdeclarar ingresos para obtener el beneficio puesto que éste representa cerca de un quinto de su ingreso autónomo aproximadamente.

# IV. ÁREA DE POLÍTICA SOCIAL: TRABAJO

## PROGRAMA: SUBSIDIO AL EMPLEO JOVEN

### SERVICIO: INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS)

### EN VIGENCIA: A LA CONTRATACIÓN EN OCTUBRE DE 2008; A LA COTIZACIÓN EN JULIO DE 2011

## INTRODUCCIÓN

El **Subsidio al Empleo Joven** forma parte de la Reforma Previsional del año 2008 y cuyo objetivo es fomentar el empleo juvenil, aumentar los empleos con contratos formales e incrementar la cobertura y los fondos previsionales de los trabajadores jóvenes. Es un beneficio monetario que tienen por un lado los empleadores por contratar a trabajadores jóvenes (**subsidio a la contratación**) y trabajadores jóvenes que coticen en sus cuentas de capitalización individual (**subsidio a la cotización**). Este subsidio es importante pues forma parte de la última fase de implementación de la Reforma Previsional del Pilar Contributivo.

La cotización durante los primeros años laborales es clave pues representan una mayor proporción de la pensión a recibir en edad de jubilación. A pesar de eso, los trabajadores jóvenes registran bajos niveles de cotización. Como dice el informe de la Reforma Previsional de la Superintendencia de Pensiones: "*Dado que el Pilar Contributivo de Pensiones está basado en la capitalización de los recursos aportados en las cuentas individuales, los fondos ahorrados en edades tempranas de los afiliados son más importantes en el aumento de las pensiones que aquellos aportados en edades más adultas. Adicionalmente, existen otras variables que influyen en la baja acumulación de recursos en la cuenta individual durante edades tempranas, como son: menor densidad de cotización, mayores tasas de desempleo y menor remuneración imponible*" (Superintendencia de Pensiones, 2009: 34-35).

El análisis pretende estudiar:

(I) las características del subsidio al empleo joven;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional de los beneficiarios;
(IV) el efecto en las decisiones de los beneficiarios relacionadas con el mercado del trabajo y el sistema de previsión social

## I) CARACTERÍSTICAS DEL SUBSIDIO AL EMPLEO JOVEN

### a) Requisitos y Focalización de la Política

Esta política de empleo y previsión tiene 2 focos diferentes: por un lado están los trabajadores jóvenes y por otro lado se encuentran los empleadores de trabajadores jóvenes.
Los requisitos que deben cumplir los **trabajadores jóvenes** para recibir el **subsidio a la cotización** son de carácter estructural como la edad, y de carácter contingente, como el nivel de ingresos:

- Tener entre 18 y 35 años de edad.
- Recibir un ingreso menor o igual a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual (el sueldo mínimo en el 2011 fue de $182.000, por lo tanto el límite es actualmente $273.000).
- Tener menos de 24 cotizaciones continuas o discontinuas, ya que el beneficio se otorga hasta completar las primeras 24 cotizaciones, aunque exista una laguna de tiempo entre cada una de éstas.

Los requisitos que deben cumplir los **empleadores** para recibir el **subsidio a la contratación** son de carácter contingente:

- Contratar a trabajadores jóvenes de entre 18 y 35 años de edad.
- Enterar las cotizaciones de seguridad social que correspondan al respectivo trabajador, en el plazo que establece la ley para ello (10 primeros días del mes siguiente al de devengamiento de la remuneración o hasta el día 13 en caso de que las cotizaciones sean pagadas por medios electrónicos).

### b) Beneficios de la Política

El beneficio de la política es doble, porque por un lado se entrega un subsidio a la cotización a los trabajadores jóvenes y por otro lado se entrega un subsidio a la contratación a los empleadores de trabajadores jóvenes.

**Subsidio a la cotización (desde julio de 2011)**:

- El subsidio es una transferencia monetaria a la cuenta de capitalización individual del trabajador. El monto equivale al 50% de la cotización previsional obligatoria calculada sobre el ingreso mínimo mensual. Este beneficio se percibirá por los primeros 24 meses de cotizaciones continuas o discontinuas del trabajador.
- Los trabajadores que experimenten un aumento de su remuneración imponible durante el período del beneficio, igualmente seguirán percibiéndolo si este aumento no supera los 2 ingresos mínimos mensuales, y dicho aumento ocurra desde el 13avo mes que se percibe el beneficio en adelante.
- El IPS pone a disposición de la AFP en que se encuentre afiliado el trabajador el monto del subsidio, para que ésta lo integre en su cuenta de capitalización individual. Este beneficio no se considerará cotización para efectos del cobro de comisiones por parte de las Administradoras, cuando ingrese a la cuenta de capitalización individual del trabajador.

**Subsidio a la contratación (desde octubre de 2008):**

- El subsidio es una transferencia monetaria directa a empleadores equivalentes al 50% de la cotización previsional de un ingreso mínimo mensual (a partir del 1 de julio de 2011 $9.100) que el Estado paga al empleador por cada trabajador joven que tenga contratado. En cuanto al reajuste de este beneficio, será proporcional al que experimente el ingreso mínimo.
- El subsidio se otorga al empleador hasta que el trabajador entere 24 cotizaciones en el sistema de pensiones.
- El beneficio se paga a través de una transferencia electrónica de fondos, depósito en cuenta corriente, vale vista u otra modalidad de pago que autorice la Superintendencia mediante norma de carácter general.

## II) CONTEXTO

Dentro del análisis del Subsidio al Empleo Joven, es importante considerar la información contextual de estas transferencias monetarias para tener un mejor acercamiento al impacto que pueda tener en la conducta de los beneficiarios.

### Beneficiarios

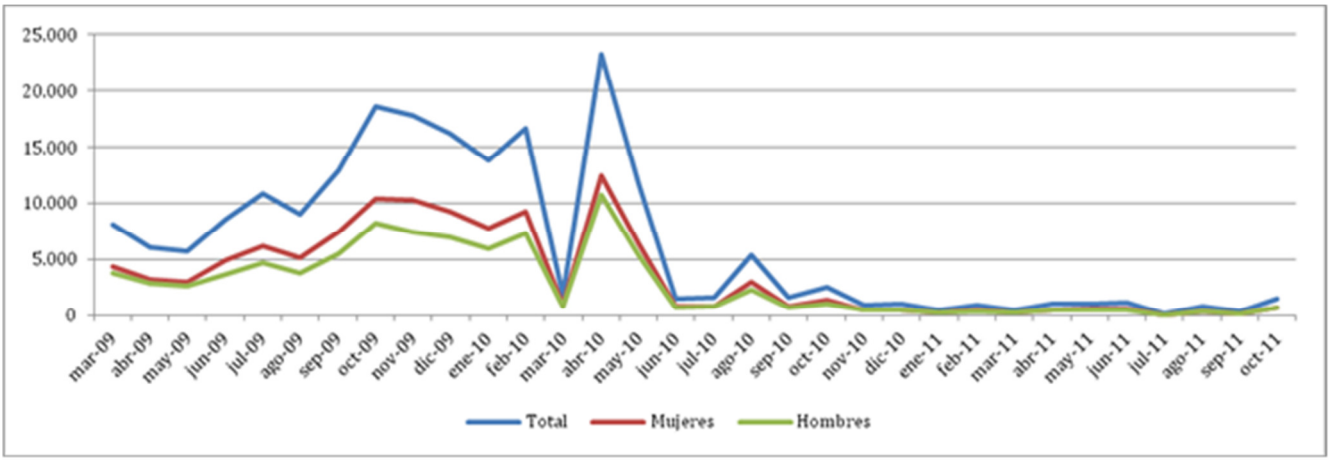
La Superintendencia de Pensiones entrega información de los beneficiarios del subsidio al empleo joven. Desde marzo de 2009 a octubre de 2011, ha habido un total de **820 empleadores** que han recibido alguna vez el subsidio a la contratación, por un total de **76.366 trabajadores jóvenes contratados**. Desde septiembre a octubre de 2011, **4.993 trabajadores jóvenes han recibido alguna vez el subsidio a la cotización.**

Los siguientes gráficos muestran la evolución del **subsidio a la contratación** desde el momento de su implementación, usando información de la Superintendencia de Pensiones:

La información de la Superintendencia señala que "*la caída experimentada en marzo de 2010 se debe a que la normativa vigente respecto a este subsidio exige que los empleadores se encuentren sin deuda en el pago de cotizaciones previsionales. En dicho mes se suspendió el pago a empleadores morosos, el cual se revirtió en abril y mayo de 2010 para apoyar el empleo en los meses posteriores al terremoto de ese año. Desde junio de 2010, esta medida fue nuevamente implementada*" (Superintendencia de Pensiones, 2011: 17).

- Según el gráfico (1) se puede ver el número de trabajadores por los cuales se recibió subsidio a la contratación diferenciados según sexo. Desde marzo de 2009 a mayo de 2010 en adelante fueron más trabajadoras mujeres por las que se percibió el beneficio. Esto puede indicar dos cosas: o son más mujeres jóvenes las contratadas, o son más mujeres jóvenes las que reciben una remuneración menor o igual a 1,5 veces el ingreso mínimo. Dado las estadísticas de la Encuesta Nacional de Empleo señalan que hay más trabajadores hombres contratados que mujeres en todas las edades, se sugiere la segunda explicación al comportamiento de este beneficio.

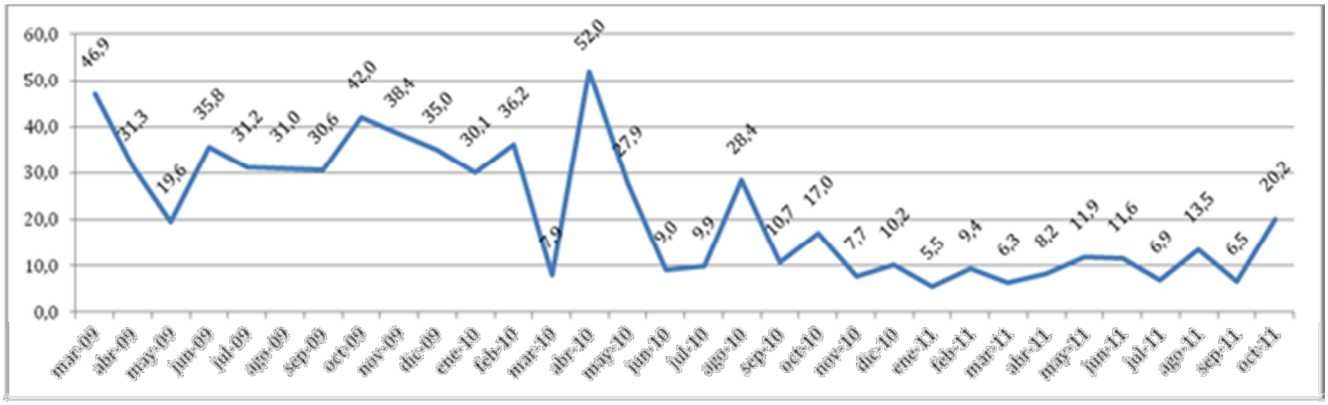
**Gráfico (1) Número de trabajadores jóvenes por los cuales se recibe el subsidio a la contratación según sexo entre marzo de 2001 y octubre de 2011**




Fuente: Elaboración propia en base a Superintendencia de Pensiones, 2011.

- De acuerdo al gráfico (2) el número de trabajadores jóvenes contratados y el número de empleadores que reciben un subsidio a la contratación por cada trabajador contratado varía enormemente mes a mes desde marzo de 2009 a octubre de 2010 siendo inconstante entre 5,5 trabajadores por empleador en enero de 2011 hasta 52 trabajadores por empleador en abril de 2010.

**Gráfico (2) Razón de trabajadores jóvenes contratados sobre empleadores que reciben el subsidio a la contratación.**



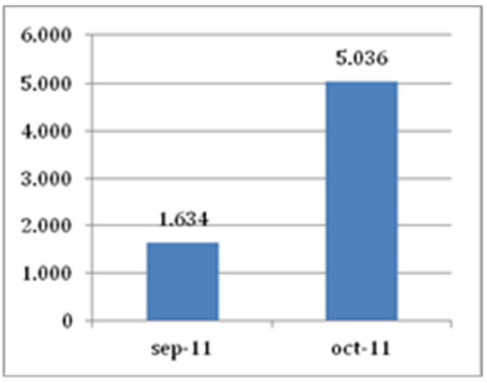

Fuente: Elaboración propia en base a Superintendencia de Pensiones, 2011.

Un motivo por el cual pueda haber bajas de participación desde la implementación se debe al establecimiento del **subsidio a la contratación de trabajadores jóvenes del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo en abril de 2009**, dirigido a un subgrupo de los trabajadores elegibles para el subsidio al empleo joven de la Reforma. Como dice el Informe de la Superintendencia de Pensiones: "*El subsidio al empleo está dirigido para aquéllos trabajadores en edades entre 18 y 24 años que pertenezcan al 40% de menores ingresos de la población y presenten remuneraciones brutas mensuales menores a $360.000. Este subsidio alcanza a un 30% de la remuneración bruta mensual, cuando éstas son inferiores a $160.000, donde dos tercios se pagan al trabajador y un tercio al empleador. Para remuneraciones superiores, el subsidio es menor en términos porcentuales, sin embargo, para un conjunto de empleadores y trabajadores este subsidio resulta más atractivo que el establecido en la Reforma Previsional, lo cual podría explicar parte de la caída en el número de subsidios entregados al trabajador joven creado por la Reforma Previsional*" (Superintendencia de Pensiones, 2011: 18).

Los siguientes gráficos muestran la evolución del **subsidio a la cotización** desde el momento de su implementación, usando información de la Superintendencia de Pensiones:

- El gráfico (3) muestra el número de subsidios a la cotización otorgados en los primeros meses de implementación. En septiembre de 2011, se otorgaron 1.634 subsidios a la cotización, aumentando en octubre a 5.037, es decir un 208%.

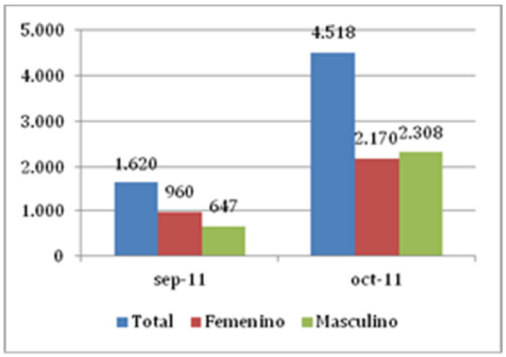
**Gráfico (3) Número de subsidios a la cotización otorgados en septiembre y octubre de 2011**




Fuente: Elaboración propia en base a Superintendencia de Pensiones, 2011.

- El gráfico (4) muestra el número de trabajadores por los cuales se recibió subsidio a la cotización según sexo en septiembre y octubre de 2011. La situación entre hombres y mujeres es bastante pareja: en octubre de 2011, de un total de 4.518 trabajadores, un 48% son hombres (2.170 personas) y 52% son mujeres (2.308 personas)

**Gráfico (4) Número de trabajadores por los cuales se recibió subsidio a la cotización según sexo en septiembre y octubre de 2011**




Fuente: Elaboración propia en base a Superintendencia de Pensiones, 2011.

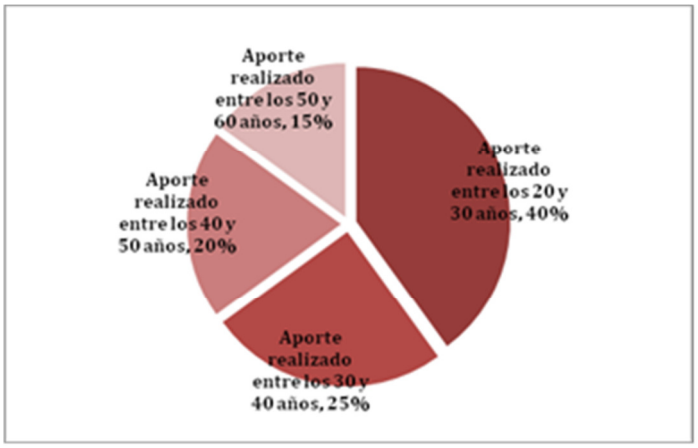
## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO AL EMPLEO JOVEN.

Utilizando información de la superintendencia, se puede decir que entre marzo de 2009 y octubre de 2011, para los **beneficiarios del subsidio a la contratación**, el número de meses promedio con derecho a subsidio que tenían los trabajadores jóvenes al momento de solicitar el beneficio fue de **15 meses**, es decir en promedio los trabajadores entre 18 y 35 años **habían cotizado anteriormente 9 veces en su vida laboral remunerada.**

Por otro lado, entre septiembre y octubre de 2011, para los **beneficiarios del subsidio a la cotización**, el número de meses promedio con derecho a subsidio que tenían los trabajadores jóvenes al momento de solicitar el beneficio fue de **10 meses**, es decir en promedio los trabajadores entre 18 y 35 años **habían cotizado anteriormente 14 veces en su vida laboral remunerada**.

La cotización durante los primeros años de vida laboral es la más importante en el sentido que representa una mayor proporción de la pensión a recibir en edad de jubilación. En este sentido, el simple cálculo matemático de las ganancias del ahorro previsional prolongado en el tiempo serviría de incentivo a la cotización a temprana edad. El siguiente gráfico muestra la proporción que representan los aportes previsionales realizados en diferentes etapas de la vida en la pensión autofinanciada, indicando que entre los 20 y 30 años, se reúne el 40% de la pensión de jubilación:

**Gráfico (5) Proporción que representan los aportes previsionales realizados en diferentes etapas de la vida en la pensión autofinanciada**



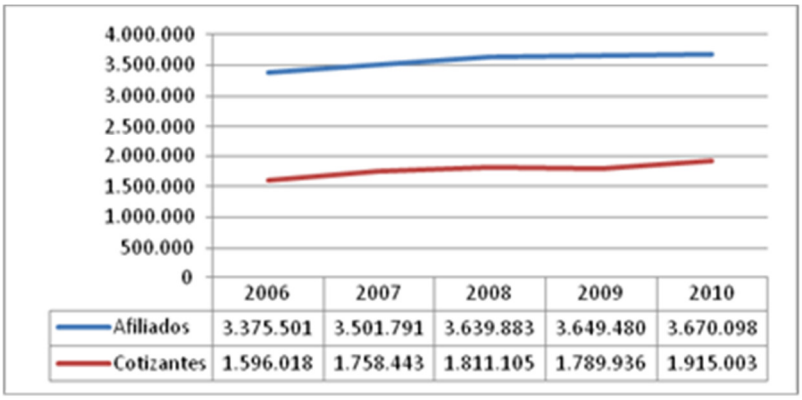

Fuente: Elaboración propia en base a folleto entregado por AFP a afiliados y cotizantes

Al revisar el comportamiento previsional de los jóvenes de hasta 35 años de edad, se puede ver que no hay grandes cambios entre 2006 y 2007. Los gráficos (6) y (7) muestran el número de afiliados y cotizantes anuales entre el 2006 y 2010:

- El gráfico (6) muestra el número de afiliados y cotizantes de menos de 35 años entre el 2006 y 2010. Se ve que no ha habido grandes aumentos de la afiliación o cotización entre esos años. Entre el 2006 y el 2007, hubo un aumento de 3,7% de afiliados (de 3.375.501 a 3.501.791) y un aumento de 10,2% de cotizantes (de 1.596.018 a 1.758.443). Entre el 2009 y 2010, luego de la reforma previsional en vigencia, hubo un aumento de 0,6% de afiliados de 35 años o menos (de 3.649.480 a 3.670.098) y un aumento de 7,0% de cotizantes de 35 años o menos en el mismo período (de 1.789.936 a 1.915.003). Considerando que hay una tendencia al aumento del número de afiliados y cotizantes, la baja en la tasa de crecimiento a

pesar de existir un programa que promueve la formalidad laboral para trabajadores dependientes jóvenes de baja renta, es sorprendente.

**Gráfico (6) Número de afiliados y cotizantes anuales de 35 años o menos entre 2006 y 2010**

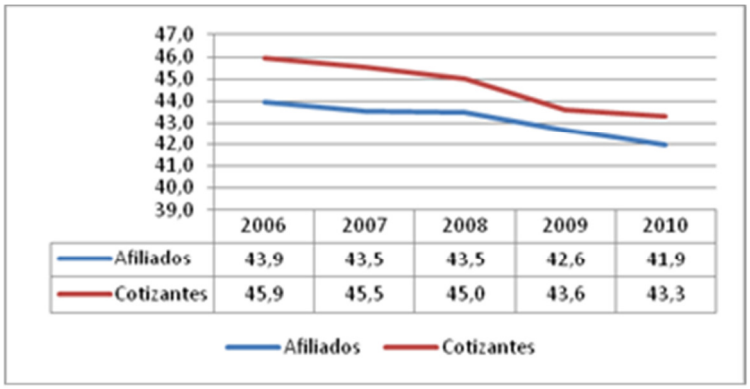



| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| Afiliados | 3.375.501 | 3.501.791 | 3.639.883 | 3.649.480 | 3.670.098 |
| Cotizantes | 1.596.018 | 1.758.443 | 1.811.105 | 1.789.936 | 1.915.003 |

Fuente: Elaboración propia en base a Superintendencia de Pensiones, 2011.

- En el gráfico (7) se puede ver la proporción de afiliados y cotizantes de 35 años o menos, respecto del total de afiliados y cotizantes anuales desde el 2006 al 2010. La proporción de afiliados jóvenes respecto del total de afiliados ha disminuido levemente, cerca de 2% entre el 2006 y el 2010, representando en ese año un 41,9% de los afiliados totales. Por otro lado, la proporción de cotizantes jóvenes también ha disminuido entre el 2006 y 2010, llegando en ese año a 43,3% del total de cotizantes.

**Gráfico (7) Proporción de afiliados y cotizantes de 35 años o menos entre el 2006 y 2010**




| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| Afiliados | 43,9 | 43,5 | 43,5 | 42,6 | 41,9 |
| Cotizantes | 45,9 | 45,5 | 45,0 | 43,6 | 43,3 |

Fuente: Elaboración propia en base a Superintendencia de Pensiones, 2011

La tabla (2) muestra cómo ha variado el número de cotizantes jóvenes antes y después de entrar en vigencia el programa:

- Antes de la implementación del subsidio al empleo joven, el número de cotizantes menores de 35 años había aumentado en un 13% entre el 2006 y 2008.

- Luego de la implementación, el número de cotizantes menores de 35 años sólo aumentó en un 6%, entre el 2008 y 2010. Esto puede deberse a que el subsidio no esté llegando precisamente a trabajadores jóvenes que antes eran más informales o no cotizaban. Existe la posibilidad que el beneficio esté llegando a los mismos trabajadores jóvenes por los cuales se efectuaban cotizaciones regulares antes de la implementación. En este caso subsidio actuaría como un beneficio a los ya contratados, más que un incentivo a la inserción laboral de los jóvenes. Lo anterior concuerda con la preferencia por acceder a otros programas que benefician a los trabajadores jóvenes.

| Tabla (2) Variación del número de cotizantes jóvenes menores de 35 años entre el 2006 y 2008 | | |
|---|---|---|
| | **Diferencia de cotizantes jóvenes** | **% de aumento respecto de dos años antes** |
| **aumento de cotizantes entre 2006-2008** | + 215.087 | 13% |
| **aumento de cotizantes entre 2008 - 2010** | + 103.898 | 6% |

Fuente: Elaboración propia en base a Superintendencia de Pensiones, 2011

## IV) EFECTOS EN DECISIONES DE BENEFICIARIOS

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas laborales y previsionales de los beneficiarios del subsidio al empleo joven respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

El Subsidio al Empleo Joven está focalizado a aquella parte de la población que tiene edad de trabajar, pero que sin embargo tiene un historial de precariedad e informalidad laboral que conduce a una baja participación previsional. En este sentido, el programa busca que jóvenes **ingresen al mercado laboral** y de manera **dependiente y formal,** generando incentivos tanto para los trabajadores jóvenes como para los empleadores otorgándoles beneficios por separado (incluso se implementaron en momentos diferentes).

Además, este programa **incentiva la cotización de trabajadores jóvenes,** de manera que no sólo los impulsa el ingreso al trabajo sino también la participación en el sistema previsional, hasta que cumpla **24 cotizaciones previsionales antes de los 35 años de edad.**

Sin embargo el programa tiene una baja cobertura sostenida en el tiempo, llegando a alrededor de 800 empleadores y sólo 76.000 trabajadores contratados a lo largo de su implementación en la variante de subsidio a la contratación. Por otro lado, desde julio de 2011, ha habido menos de 7.000 trabajadores jóvenes con subsidio a la cotización. Esto se puede explicar por la gran cantidad de programas de empleo joven que se encuentran en vigencia que buscan beneficiar a poblaciones similares. Así, hay una interacción en términos de focalización con el **subsidio a la contratación de trabajadores jóvenes (SENCE),** y una serie de programas de generación de recursos propios y emprendimiento los cuales pueden presentar una serie de beneficios que no dicen relación con el comportamiento previsional, como por ejemplo el programa **apoyo y capacitación para el trabajo, formación en oficios jóvenes** y **jóvenes bicentenario.**

A modo de cierre de este análisis del Subsidio al Empleo Joven se puede concluir lo siguiente:

- **Sí incentivaría la entrada al mercado laboral** para la población entre 18 y 35 años, puesto que genera incentivos tanto a trabajadores jóvenes como empleadores el participar de este programa.
- **Sí incentivaría la formalidad laboral** tanto por acreditar la contratación de trabajadores jóvenes como por cotizar en el sistema previsional.
- **Sí incentivaría la dependencia laboral** ya que el beneficio se recibe sólo cuando hay una relación empleador-trabajador.
- **Sí incentivaría la afiliación al sistema previsional** en el caso de los trabajadores jóvenes que se formalicen y coticen a causa de este programa.

**Sí incentivaría la cotización previsional** de los trabajadores jóvenes porque habría incentivos a contratarlos formalmente con contrato, además de **aumentar su nivel de cotizaciones** con el subsidio a la cotización.

# PROGRAMA: INDEMNIZACIÓN POR TÉRMINO DE CONTRATO AL TRABAJADOR DE CASA PARTICULAR

## SERVICIO: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, DIRECCIÓN DEL TRABAJO

## EN VIGENCIA: ENERO 1991

## INTRODUCCIÓN

La Política "Indemnización por término de contrato al trabajador de casa particular", tiene su justificación en establecerse como una medida de Previsión frente a periodos de la vida laboralmente activa de los y las trabajadoras en las que existen impedimentos físicos para trabajar, o se pierde el trabajo por diversas razones.

Con todo, en la práctica, la indemnización contribuiría a solventar casos de enfermedad, vejez o períodos próximos al parto y/o crianza de los hijos, sobretodo en caso de las mujeres.

Por ello, la Política obliga a que una parte de la remuneración se reserve para ser empleada en estos momentos de pasividad. Así, toda trabajadora debe recibir por parte de su empleadora, aportes en dinero que obliga la ley para ayudar a financiar prestaciones o beneficios que recibe cuando no está en condiciones de trabajar.

Los trabajadores de casas particulares no tienen derecho a indemnizaciones por años de servicios. En su lugar, se ha establecido el Programa "Indemnización por término de contrato al trabajador de casa particular".

El Programa Indemnización por término de contrato al trabajador de casa particular, tiene como objetivo el mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de casa particular mediante una indemnización por todo evento, la cual suple el hecho de no tener derecho a indemnizaciones por años de servicio. (Superintendencia de Pensiones, 2011).

El análisis que sigue pretende estudiar:

(I) las características de la Política;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional de los beneficiarios;
(IV) los efectos en las decisiones de los beneficiarios

## I) CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA

### a) Descripción del Programa

A contar del 1º de Enero de 1991 o del inicio de la relación laboral si esta fuera posterior, los empleadores de casa particular deberán enterar obligatoriamente en una AFP, un aporte de su cargo equivalente al 4.11% de la remuneración mensual imponible del trabajador (incluidas gratificaciones si las hubiere), con un límite máximo de 66 UF. (Superintendencia de Pensiones. 2011).

Las particularidades de la Indemnización por término de contrato al trabajador en casa particular son dos:

> *a) Tendrán derecho, cualquiera que sea la causa que origine la terminación del contrato, a una indemnización a todo evento que se financiará con un aporte del empleador, equivalente al 4,11% de la remuneración mensual imponible, la que se regirá, en cuanto corresponda, por las disposiciones de los artículos 165 y 166 de este Código y,*
>
> *b) La obligación de efectuar el aporte tendrá una duración de once años en relación con cada trabajador, plazo que se contará desde el 1 de enero de 1991, o desde la fecha de inicio de la*

*relación laboral, si ésta fuere posterior. El monto de la indemnización quedará determinado por los aportes correspondientes al período respectivo, más la rentabilidad que se haya obtenido de ellos".*

### b) Existencia de un contrato de trabajo y período de prueba

Todos los trabajadores(as) de casa particular deben estar respaldados por un contrato de trabajo escrito, firmado por empleador(a) y empleado(a), en el cual estará claramente estipulada la jornada laboral y la remuneración pactada.

Por las características propias de este trabajo, prestado al interior del hogar las dos primeras semanas se estiman como período de prueba y durante ese lapso, podrá ponerse término al contrato a voluntad de cualquiera de las partes, dando aviso con tres días de anticipación. En este caso, existe la obligatoriedad para la parte empleadora de cancelar los días trabajados, - e independiente de quien haya resuelto poner término al contrato-, no se debe cancelar indemnización alguna.

### c) Requisitos del Programa

- Ser trabajador de casa particular,
- Haber terminado una relación laboral, cualquiera que sea la causa que origine la terminación del contrato.
- Tener contrato escrito: es obligatorio que exista un documento escrito, para que las condiciones de trabajo de todo tipo de trabajador (servicios, remuneraciones, horarios, etc.) queden estipuladas.
- Estar afiliado a una AFP o al antiguo régimen de previsión.

### d) Grupo objetivo

Se entiende por ***trabajador de casa particular*** a las personas naturales que se dediquen en forma continua, a jornada completa o parcial, al servicio de una o más personas naturales o de una familia, en trabajos de aseo y asistencia propios o inherentes al hogar. También se consideran como tales a los chóferes de casa particular, trabajadores de casa de reposo y a todos aquellos trabajadores que la Dirección del Trabajo determine que tienen la calidad de tal. De la misma manera, se aplica la Política a aquellas personas que realizan labores iguales o similares a las señaladas en instituciones de beneficencia cuya finalidad sea atender a personas con necesidades especiales de protección o asistencia, proporcionándoles los beneficios propios de un hogar.

***Trabajadores de casa particular con jornada parcial en distintos empleadores:*** Los trabajadores(as) de casa particular que prestan servicios en jornada parcial para distintos empleadores(as) deberán exigir contrato de trabajo a cada uno de ellos. Sólo con el contrato podrán acceder a los derechos y beneficios de la seguridad social, como la cobertura de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, el sistema de salud y de previsión.

### e) Modalidades de financiamiento

El monto establecido, corre por cuenta del empleador, y representa un monto distinto de la remuneración del empleado y de su cotización previsional.

El monto referente al financiamiento del Programa, debe hacerse durante un máximo de once años con cada trabajador desde el inicio del contrato hasta el fin de la relación laboral.

La política tiene carácter obligatorio, toda vez que se establece una relación laboral dependiente y formal entre un empleador y un trabajador de casa particular. El monto a cotizar como parte del Programa, es de responsabilidad y cargo directo del empleador, descontable de la base imponible del sueldo convenido.

### f) Monto del beneficio

El monto de la cotización es de un 4,11% de la renta, a pagarse en una AFP para efectos de indemnización a todo evento, cuyo monto es de cargo del empleador.

El monto de la indemnización corresponderá a los aportes hechos en el período de trabajo más la rentabilidad que se haya obtenido de ellos.

La obligación de efectuar el aporte tendrá como tope once años, el monto de la indemnización quedará determinado por los aportes correspondientes al período respectivo, más la rentabilidad que se haya obtenido de ellos.

### g) Remuneración del grupo objetivo

La remuneración para los trabajadores de casa particular, debe fijarse de común acuerdo entre las partes. La remuneración imponible sobre la cual se calculan las cotizaciones señaladas anteriormente, a partir del 1° de marzo de 2011 debe ser como mínimo, el equivalente al 100% del ingreso mínimo mensual.

Es importante destacar que en el caso de los trabajadores(as) puertas adentro, la remuneración comprende, además del pago en dinero, los alimentos y la habitación, los que no serán imponibles para efectos previsionales, por lo que no se consideran como renta para el pago de la Indemnización por término de contrato al trabajador en casa particular.

Dicho esto, un cálculo simple indicaría que para una trabajadora de casa particular que gana el sueldo mínimo, para el período de Julio 2011 a Julio 2012, correspondiente a 182.000 pesos, su cotización mensual equivaldría a 7.480 pesos.

### h) Modalidades de retiro del beneficio

El trabajador debe retirar la totalidad de los fondos acumulados en la Cuenta de Indemnización más la rentabilidad que éstos hayan obtenido y menos la comisión de la Administradora, si corresponde, sólo si se ha puesto término a la relación laboral, cualquiera sea la causa. Si el trabajador tuviese relación laboral con más de un empleador sólo podrá retirar los fondos acumulados con aquel con el cual terminó el contrato.

## II) CONTEXTO

El trabajo de casa particular, en Chile es desarrollado por cerca de 300.000 personas. Tanto las dependientes (trabajadoras) como las que contratan (empleadoras), son mayoritariamente mujeres. Al respecto, estadísticas provenientes de CASEN 2009, indican que existen 321.000 trabajadores de casa particular, de los cuales un 97,3% son mujeres, correspondiente a 313.079 personas.

Al analizar la distribución por edad, vemos que en términos generales, los trabajadores se distribuyen mayoritariamente entre los 35 a 54 años, comprendiendo un 62,1% del total. La distribución etaria entre hombres y mujeres es bastante similar. (Tabla 1).

| Tabla (1) Trabajadores de casa particular según edad y sexo, CASEN 2009 | | | |
|---|---|---|---|
| | **Hombre** | **Mujer** | **Total** |
| **hasta 24 años** | 292 (3,40%) | 14.114 (4,5%) | 14.406 (4,5%) |
| **entre 25 y 34 años** | 1.162 (13,40%) | 37.989 (12,1%) | 39.151 (12,2%) |
| **entre 35 y 44 años** | 2.588 (29,80%) | 87.979 (28,1%) | 90.567 (28,1%) |
| **entre 45 y 54 años** | 1.765 (20,30%) | 107.555 (34,4%) | 109.320 (34%) |
| **entre 55 y 64 años** | 2.561 (29,50%) | 54.151 (17,3%) | 56.712 (17,6%) |
| **más de 65 años** | 323 (3,70%) | 11.291 (3,6%) | 11.614 (3,6%) |
| **Total** | **8.691 (100,00%)** | **313.079 (100%)** | **321.770 (100%)** |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CASEN 2009

Asimismo, es relevante la distinción entre las distintas modalidades de trabajo en casa particular. La encuesta CASEN año 2009, identifica a 53.544 personas que trabajan en la modalidad "puertas adentro", representando un 16,6% del total, mientras que el 83,4% trabaja en la modalidad "puertas afuera", es decir, 268.266 personas (Tabla 2).

| Tabla (2) Trabajadores de casa particular según si trabajan en la modalidad "puertas afuera" o "puertas adentro", CASEN 2009 | |
|---|---|
| **Modalidad Puertas adentro** | 53.544 (16,6%) |
| **Modalidad Puertas afuera** | 268.226 (83,4%) |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CASEN 2009

Ahora bien, en relación a si los trabajadores de casa particular han firmado o no un contrato escrito de trabajo, se aprecia que un preocupante 59,7% no ha firmado contrato de trabajo, o no tiene contrato de trabajo. Este grupo –correspondiente a 192.141 personas-, es preocupante, pues con alta probabilidad no presentan un comportamiento previsional atribuible a personas dependientes formales. En otras palabras, se identifica un grupo de casi 200.000 personas que manteniendo una relación laboral dependiente, no presenta la formalidad que la ley establece.

| Tabla (3) Trabajadores de casa particular según si han firmado contrato de trabajo o no. CASEN 2009 | | |
|---|---|---|
| **Sí firmó contrato** | **No ha firmado contrato / No tiene contrato** | **Total** |
| 129.629 (40,3%) | 192.141 (59,7%) | 321.770 (100%) |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CASEN 2009

Por último, durante los últimos años se observa un cambio referente a la nacionalidad de quienes se desempeñan en estas funciones: un número importante de chilenas ha dejado de realizar el trabajo de Trabajadora de Casa Particular, siendo reemplazadas por trabajadoras de otras nacionalidades. (Guía de empleadores y trabajadores casa particular, 2011). Sin embargo, es importante recalcar que el ordenamiento jurídico y la normativa que rige esta relación laboral, no realiza distingo por la nacionalidad de los trabajadores, asistiéndole los mismos derechos a cualquier trabajador, sin importar el origen que esas trabajadoras posean.

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS

### a) Derechos previsionales

Como en toda actividad laboral regida por un contrato, es responsabilidad del empleador pagar las cotizaciones previsionales y del plan de salud del trabajador, las que son de costo del trabajador.

Los derechos previsionales son comunes a todos los trabajadores que presentan un contrato de trabajo escrito:

- El empleador(a) descontará de la remuneración las cotizaciones para los fondos de pensiones y salud, las que deberá enterar en las instituciones administradoras que haya elegido el o la trabajadora: AFP, IPS (ex INP), Isapre, Fonasa.
- Si el trabajador(a) tiene más de un empleador(a), cada uno de ellos será responsable del descuento y pago de imposiciones y salud.
- En el caso del ***término de contrato***, el empleador para poner término al contrato de trabajo de una trabajadora por cualquier causal, debe cumplir previamente con la obligación de acreditar el pago de las cotizaciones previsionales devengadas hasta el último día del mes anterior al despido.
- En el caso de ***renuncia voluntaria y término de la relación laboral por mutuo acuerdo de las partes,*** la Ley exime de la obligación de acreditar el pago de las cotizaciones a la empleadora, en todas las otras causales que contempla la ley se deberá cumplir con la obligación señalada.
- Ahora bien, al sucederse ***despidos en los que no se haya acreditado el pago de las cotizaciones previsionales por parte de la empleadora*****:** El despido queda nulo, es decir no produce efecto jurídico alguno. La empleadora está obligada a pagar a la trabajadora su remuneración completa hasta que acreditar que pagó las cotizaciones previsionales que adeudaba a la trabajadora. Por otra parte, la relación laboral se suspende y el trabajador de casa particular no se encuentra obligado a trabajar para su empleadora durante ese período, pero la empleadora, está obligada a pagar todas las remuneraciones de la trabajadora desde la fecha del despido, y hasta que efectúe y acredite el pago de las cotizaciones previsionales.

### b) Respecto a los incentivos a la afiliación

Al respecto se observa que uno de los requisitos de la Política es estar afiliado al Sistema de Previsión (en AFP) o bien, al antiguo sistema previsional. Sin embargo, al analizar los datos provenientes de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica, se observa que para el año 2009, del total de personas que se autodefinían como Trabajadores de casa particular, un 62,6% estaba afiliado al Sistema de Pensiones, mientras que 116.000 –el 37,4% restante- no lo estaba. (Tabla XX) Lo anterior indicaría que existe un porcentaje importante de población objetivo del Programa que no accede a los beneficios de éste, debido a la no afiliación al Sistema Previsional. Más grave aún, es la consideración respecto de la cual los trabajadores de casa particular que no se encuentran afiliados, por extensión, no cotizan en el Sistema Previsional, identificándose un primer grupo con problemas de cobertura de cotizaciones.

**Tabla (4) Trabajadores de casa particular según si se encuentran afiliados en el Sistema de Pensiones, CASEN 2009.**

| Sí, está afiliado | No está afiliado | Total |
|---|---|---|
| 194.136 (62,6%) | 116.164 (37,4%) | 310.300 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

### c) Respecto a los incentivos a la cotización

La información disponible en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica del año 2009, indica que del total de Trabajadores de casa particular, un 58,8% dice haber cotizado en AFP en 2009, mientras que un 7,9% cotiza previsionalmente en otra institución. Llama la atención un grupo de más de 63.000 personas que dice no haber cotizado previsionalmente en 2009. (Tabla 5).

**Tabla (5) Trabajadores de casa particular según si se encuentran cotizando en el Sistema de Pensiones, CASEN 2009.**

| Sí, cotiza en AFP | Sí, cotiza en otra institución | No cotiza | Total |
|---|---|---|---|
| 111604 (58,8%) | 15.046 (7,9%) | 63.094 (33,3%) | 189744 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Al respecto, se puede afirmar que del análisis contextual, se desprenden inicialmente, dos grupos de relevancia, en términos de la cobertura previsional:

- *Un grupo de 116.164 trabajadores que mantienen una relación dependiente, se definen como trabajadores de casa particular, sin embargo, no están afiliados al Sistema Previsional.*
- *Un segundo grupo de 63.094 trabajadores que mantienen una relación dependiente, se definen como trabajadores de casa particular, sin embargo, no se encuentran cotizando en el Sistema Previsional.*

Por otra parte, análisis realizados por la Superintendencia de Pensiones, señalan que a un porcentaje significativo de trabajadoras se les realiza imposiciones por un valor menor al que corresponde según su salario. No obstante no se dispone de datos públicos que caractericen a este grupo, se pudieran establecer diversas hipótesis:

- La sub cotización pudiera 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.
- Por otra parte, pudiera deberse a una imposición unilateral por parte del empleador, quien pudiera entregar parte de la renta del trabajador en Bonos de transporte, alimentación y otros, rebajando la base imponible.

En cualquier caso, 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, es 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:

i. Disminución del monto de las Pensiones de vejez, y el consiguiente aumento de la posibilidad de ser beneficiarios de Pensión Básica Solidaria, y
ii. 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)

Vale la pena destacar que este fenómeno pareciera haber tenido graves consecuencias en términos de los montos de las pensiones, siendo abordado por la Guía para trabajadoras de casa particular, en la que se estipula: ***"La empleadora debe efectuar las cotizaciones que la ley señala, esto es, lo que corresponde a la totalidad de la remuneración que paga a la trabajadora y no debe aceptar las peticiones realizadas en muchas ocasiones por las propias trabajadoras de que se le cotice por un monto menor a aquel que La ley establece".***

## IV) EFECTO EN LAS DESICIONES DE LOS BENEFICIARIOS

Respecto de si el Programa incentiva o no la entrada a la Fuerza laboral, se establece que el Programa contempla como requisito, el *estar dentro de la Fuerza Laboral, de manera dependiente.* En este sentido, no se observan mayores incentivos a la incorporación a la Fuerza Laboral.

Respecto a la existencia de incentivos respecto de la dependencia/independencia laboral, se observa que el *Programa beneficia exclusivamente a quienes trabajan como dependientes*, en casa particular. Por medio del análisis de requisitos básicos, se excluyen a los trabajadores independientes, que presenten servicios domésticos y que no cuenten con un contrato de dependencia laboral.

En este punto es importante destacar que el trabajo en casa particular, pudiera *seguir alguna de las siguientes modalidades:*

- Trabajo dependiente con contrato, modalidad puertas adentro.
- Trabajo dependiente con contrato, modalidad puertas afuera
- Trabajo independiente, (honorarios), comúnmente modalidad puertas afuera, y que presenta diferenciales en términos de periodicidad. Comúnmente este caso se trata de trabajadores esporádicos (algunos días a la semana, o en el mes)
- Trabajo informal, cualquiera sea su régimen horario.

En este contexto, los dos primeros casos, corresponden a trabajadores que se encuentran dentro de la población objetivo del Programa, por contar con un contrato que establece una relación de dependencia formal. El tercer caso, -cuya magnitud no se conoce-, equivale a una relación laboral formal, que quedaría fuera de la población objetivo del Programa. El cuarto caso, por ser informal, quedaría asimismo fuera del Programa. Las estadísticas no disponen de una caracterización respecto de este grupo –empleadas domésticas esporádicas, que se definan como independientes y presten servicios a honorarios o de manera informal-; por lo que no es posible identificar la magnitud de este segmento.

Por otra parte, se establece que *el Programa pudiera presentar incentivos directos hacia la formalización de las relaciones laborales de este grupo*, especialmente respecto del grupo de trabajadores de casa particular que se definen como tal, pero que no han firmado contrato o bien, declaran no tenerlo.

- A este respecto, es particularmente preocupante el grupo de alrededor de 200.000 personas que no cuentan con contrato de trabajo escrito, ya que representan a un porcentaje del grupo objetivo que pudiese estar marginado de acceder a este programa.

Por otra parte, frente a la pregunta de si el Programa incentiva de alguna manera un mejor comportamiento previsional, se observa:

- La existencia del requisito de afiliación para la recepción del monto de indemnización por término de contrato.
- Pudiera existir una relación positiva entre la existencia de un contrato que obligue a un comportamiento previsional, y la exigencia de la cotización para fines del Programa. Sin embargo, subsiste la idea respecto de que la sub cotización es un fenómeno relevante.
- El programa en sí mismo, independiente de la existencia de sub declaración de ingresos y sub cotización, incentivaría en el corto plazo el cumplimiento de las cotizaciones particulares para el trabajador o trabajadora de casa particular.

A modo de cierre de este análisis respecto al Programa "Indemnización por término de contrato al trabajador de casa particular", se puede concluir lo siguiente:

- No se observan mayores incentivos a la incorporación a la Fuerza Laboral.
- Se observa que el *Programa beneficia exclusivamente a quienes trabajan como dependientes*, en casa particular, por lo que pudiera existir un incentivo hacia la dependencia laboral formal de este grupo.

- En la misma línea, se establece que *el Programa pudiera presentar incentivos directos hacia la formalización de las relaciones laborales de los grupos independientes e informales.*
- El programa incentivaría positivamente la afiliación al Sistema de Pensiones, dado el requisito de afiliación para la recepción del monto de indemnización por término de contrato.

Por último, pudiera existir una relación positiva entre la existencia de un contrato escrito y formal que obligue a un comportamiento previsional, y la exigencia de la cotización para fines del Programa.

# PROGRAMA: SEGURO DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA (SIS)

## SERVICIO: INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS)

## EN VIGENCIA: DESDE 1981

## REFORMA: 2009 (JULIO); DESDE 2011 (JUNIO) 100% DE COBERTURA

## INTRODUCCIÓN

El Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), es un beneficio legal que se caracteriza por proveer de un aseguramiento contra los siniestros de invalidez y sobrevivencia, para trabajadores afiliados al Sistema Previsional, que se encuentren activos y no pensionados, y que contratan de manera directa las AFP en favor de sus afiliados.

El SIS busca cubrir los riesgos de invalidez y fallecimiento, es decir, las contingencias de invalidez parcial o total de un afiliado y el fallecimiento del trabajador, generando con esto, pensiones de invalidez, y sobrevivencia.

Es importante recalcar que la Reforma Previsional modificó el SIS para que éste tuviese mayor equidad de género y responsabilidad de las condiciones laborales por parte del empleador. Concretamente, los cambios de la Reforma Previsional del 2008 al SIS se relacionan con aumentos de cobertura, mayores beneficios; una nueva forma de licitación y de distribución de los riesgos y, por último, una nueva forma de financiamiento.

En este contexto, el análisis que sigue pretende estudiar:

(I) las características de este Programa, con especial énfasis en las modificaciones del 2008;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional de los beneficiarios;
(IV) los efectos en las decisiones de los beneficiarios

## I) CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA

### a) Componentes de la Política

Los cambios que producto de la Reforma Previsional 2008, afectan al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia son:

- Separación del SIS entre hombres y mujeres, dado el cálculo de riesgos diferentes para ambos grupos.
- Igualación en años de la edad máxima de cobertura del SIS (65 años para todos).
- Incorporación del cónyuge como beneficiario de pensión de sobrevivencia de la mujer.
- Responsabilidad del pago del Seguro recae en empleadores, (tratándose de trabajadores dependientes)
- Licitación del SIS, entre otras modificaciones.

Cada uno de estos nuevos componentes será descrito y analizado en términos de los posibles efectos en el comportamiento racional de los trabajadores y su comportamiento Previsional.

### b) Beneficios de la Política

La Política distingue entre los casos que en los siniestros producen una situación de invalidez –total o parcial- o la muerte del afiliado al seguro:
En caso de siniestro que cause ***invalidez parcial o total del trabajador***, éstos recibirán:

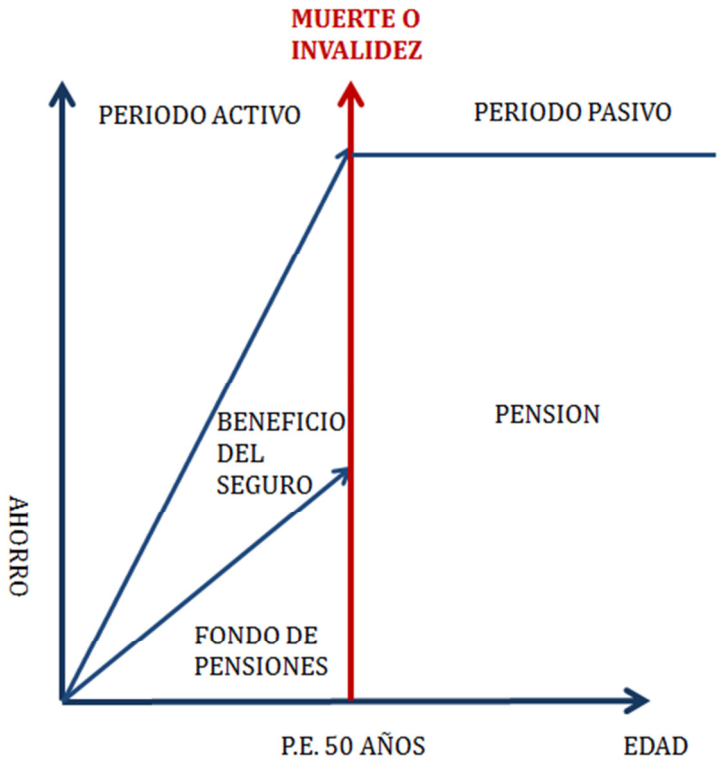
(a) Invalidez total: Pensión para afiliados con una pérdida de su capacidad de trabajo de al menos 2/3.
(b) Invalidez parcial: Pensión para afiliados con una pérdida de su capacidad de trabajo igual o superior al 50% e inferior a 2/3.

En caso de ***fallecimiento del trabajador*** la familia de éste recibe pensiones de sobrevivencia, que corresponde al dinero que percibirán los beneficiarios de pensión de sobrevivencia del afiliado fallecido, esto es los componentes del grupo familiar del causante, entendiéndose por tal:

- Él o la cónyuge sobreviviente;
- Los hijos de filiación matrimonial,
- Los hijos de filiación no matrimonial o adoptivos;
- La madre y el padre del hijo de filiación no matrimonial del causante.

Para un mejor entendimiento del Programa, en el gráfico siguiente se expone un modelo analítico que identifica la modalidad de cálculo del Seguro de Sobrevivencia e Invalidez.

**Gráfico (1) Modelo analítico del Seguro de Sobrevivencia e Invalidez**




Fuente: Elaboración Propia a partir de Información Superintendencia de Pensiones, 2011

### c) Requisitos de la Política

Para estar cubierto por el SIS en caso de 'siniestro', el afiliado debe cumplir con los siguientes requisitos:

i. Ser trabajador dependiente que esté afiliado y cotizando en AFP;

ii. Haber sido trabajador dependiente, cuyo fallecimiento o declaración de invalidez se produce dentro del plazo de doce meses desde que se dejó el empleo, y además, registrar como mínimo seis meses de cotizaciones en el año anterior al último día del mes en que haya dejado de trabajar;

iii. Trabajador independiente o voluntario si cotiza en el mes calendario anterior a su muerte o declaración de invalidez.

De esta manera, se encuentran *cubiertos por el seguro de invalidez y sobrevivencia* los siguientes afiliados, generando el pago de los beneficios que en cada caso corresponda:

i. ***Afiliado trabajador dependiente que se encuentre cotizando*** en la Administradora. Se presume de derecho que el afiliado se encontraba cotizando si su muerte o la declaración de invalidez conforme a un primer o único dictamen, se produce en el tiempo que prestaba servicios, esté o no su empleador al día en el pago de las cotizaciones.

ii. ***Trabajadores cesantes, afiliados como trabajadores dependientes que hubieren dejado de prestar servicios***, por término o suspensión de estos, cuyo fallecimiento o declaración de invalidez se produce dentro del plazo de doce meses contado desde el último día del mes en que haya dejado de prestar servicios o éstos hayan sido suspendidos, y además, registren, como mínimo, seis meses de cotizaciones en el año anterior al último día del mes en que haya dejado de prestar servicios o éstos hayan sido suspendidos.

iii. ***Afiliado trabajador independiente o voluntario*** si hubiere cotizado en el mes calendario anterior a su muerte o declaración de invalidez.

### d) Grupo objetivo de la Política

Trabajadores que se encuentren afiliados al Sistema de Pensiones chileno y tengan una cuenta de capitalización individual en una AFP. Concretamente, están cubiertos por este seguro los *afiliados que estén cotizando en la Administradora.*

### e) Financiamiento del Seguro

El costo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia para todas las AFP, producto de la licitación, es de 1,49% sobre la renta bruta de los trabajadores. De acuerdo a la Ley 20.255 (Reforma Previsional), que entró en vigencia el día 1º de Octubre del 2008, a partir de las remuneraciones de Julio 2009, todas las empresas de 100 o más trabajadores y las empresas del sector público, debieron asumir el costo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (S.I.S), (excluyendo a los jóvenes que reciben subsidio previsional producto de los beneficios de la Reforma). A partir de Julio 2011 esta nueva modalidad se aplica a todas las empresas sin importar número de trabajadores.

El Seguro de Sobrevivencia e Invalidez, utiliza conceptos base como:

i. "aporte adicional",
ii. "capital necesario",
iii. "ingreso base", y
iv. "pensión de referencia".

A continuación se explicita cada uno de estos conceptos.
**i. Aporte adicional:** Refiere al aporte que deben efectuar las Compañías de Seguros a las cuentas de aquellos afiliados declarados inválidos o fallecidos que tengan derecho al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Este aporte equivale al monto, expresado en unidades de fomento, que resulte de la *diferencia entre los recursos necesarios para financiar las pensiones de referencia y la suma del saldo acumulado en la cuenta del afiliado y el Bono de Reconocimiento*, si éste existe.

**ii. Capital Necesario:** Se entiende por capital necesario el valor esperado de:

- Todas las pensiones de referencia que genere el afiliado causante para él y su grupo familiar, a contar del momento en que se produzca la muerte o se declare la invalidez y hasta la extinción del derecho a pensión del causante y de cada uno de los beneficiarios acreditados y,

- La cuota mortuoria.

**iii. Ingreso Base:** Corresponde a un promedio de las remuneraciones imponibles percibidas durante los últimos diez años, debidamente actualizadas. Para el cálculo del promedio, se divide por ciento veinte la suma de las remuneraciones de los últimos 10 años.

$$\text{Ingreso Base} = \sum \text{Remuneraciones imponibles últimos 10 años}/120$$

**Situaciones particulares:**

**a) Si se tienen más de 16 meses sin cotización:**

*En caso que el número de meses sin cotización sea superior a 16,* se debe descontar del divisor el número de meses que supere esta cifra.

$$\text{Ingreso Base} = \sum \text{Remuneraciones imponibles últimos 10 años}/120\text{-número de meses sin cotizar}$$

**b) Trabajadores con menos de 10 años de afiliación**

Para aquellos trabajadores cuyo período de afiliación al Sistema fuese inferior a diez años, el ingreso base se determinará dividiendo la suma de sus ingresos por 120 (10 años), excepto cuando el siniestro es causado por un accidente, caso en el que la suma de remuneraciones y rentas se divide por el número de meses transcurrido desde la afiliación hasta el mes anterior al del siniestro.

(i) $\text{Ingreso Base} = \sum \text{Remuneraciones imponibles últimos 10 años}/120$ o bien,

(ii) $\text{Ingreso Base} = \sum \text{Remuneraciones imponibles últimos 10 años}/\text{número de meses desde la afiliación al mes anterior al siniestro.}$ (Sólo en caso de un accidente)

**c) Trabajadores con afiliación anterior a 24 años, cuyo siniestro sea antes de los 34 años:**

No obstante lo anterior, para aquellos trabajadores cuya fecha de afiliación sea anterior al cumplimiento de los 24 años de edad y el siniestro ocurra antes de cumplir los 34 años de edad, su ingreso base corresponderá al mayor valor entre el monto que resulte de considerar el promedio de ingresos desde la fecha de afiliación al sistema o alternativamente desde la fecha en que el afiliado cumplió los 24 años de edad.

**iv. Pensión de Referencia**

La Pensión de referencia, distingue entre la Pensión de referencia del afiliado, para casos de siniestros de invalidez, y Pensión de Referencia del causante, para siniestros de muerte.

Para efectos del cálculo del capital necesario y del pago de pensiones de invalidez parcial que serán otorgadas, la ***Pensión de referencia del afiliado*** será equivalente a:

- 70% del ingreso base, en el caso de los trabajadores que fallezcan o tengan derecho a percibir pensión de invalidez total.

- 50% del ingreso base, en el caso de los trabajadores que tengan derecho a percibir pensión de invalidez parcial.

La pensión de referencia de los beneficiarios de pensión de sobrevivencia acreditados, será equivalente a los siguientes porcentajes de la ***Pensión de referencia del causante***:

- 60% para el o la cónyuge;

- 50% para el o la cónyuge, con hijos comunes que tengan derecho a pensión. Este porcentaje se elevará al sesenta por ciento cuando dichos hijos dejen de tener derecho a pensión;

- 36% para la madre o el padre de hijos de filiación no matrimonial, reconocidos por el o la causante;

- 30% para la madre o el padre de hijos de filiación no matrimonial reconocidos por el o la causante con hijos comunes que tengan derecho a pensión. Este porcentaje se elevará al 36% cuando estos hijos dejen de tener derecho a pensión;

- 15% para cada hijo hasta los 18 años o mayores de 18 y menores de 24 solteros y estudiantes. La calidad de estudiante deberá tenerla a la fecha del fallecimiento del causante o adquirirla antes de los 24 años de edad. Este porcentaje se reducirá al 11% para los hijos declarados inválidos parciales al cumplir 24 años de edad.

- 50% para los padres siempre que a la época del fallecimiento del afiliado sean causantes de asignación familiar reconocidos por el organismo competente y siempre que no existan las personas señaladas anteriormente.

**b) Principales Modificaciones de la Política**

- **Fórmula de cálculo para trabajadores jóvenes:** Se modifica la fórmula de cálculo del Ingreso Base para cubrir siniestros que afecten a los trabajadores jóvenes, aquellos con hasta 24 cotizaciones previsionales. Anteriormente, para calcular los beneficios del seguro de un trabajador joven se tomaban las cotizaciones en un eje de 10 años y se les calcula un promedio de remuneraciones (excepto cuando se trata de hechos fortuitos o accidentales). Dado que tienen pocos años de trabajo, el promedio de su remuneración era baja y con ello también disminuía el beneficio. A contar de julio 2009, la cobertura en caso de siniestros de estos trabajadores tendrá un promedio mayor y, por lo tanto, el "aporte adicional", que es la cobertura del seguro, será más alta.

- **Ampliación del límite de edad para acreditar invalidez de los hijos:** Se amplió de 18 a 24 años el límite para acreditar invalidez de hijos, de modo de dejarlos cubiertos frente a la eventualidad de muerte del cotizante. Los hijos inválidos son beneficiarios de una pensión vitalicia en caso de muerte del padre o madre cotizante.

    - **Incorporación de nuevos potenciales beneficiarios:** Se incorporan como potenciales beneficiarios de pensiones de sobrevivencia a los cónyuges hombres sin el requisito que sean inválidos. Esto es,

ante la muerte de una mujer cotizante, se generará pensión de viudez para el marido. También se incorporan como potenciales beneficiarios de pensiones de sobrevivencia a los padres de hijos de filiación no matrimonial.

- **Extensión de la cobertura a mujeres entre 60 y 65 años, laboralmente activas:** Se extenderá la cobertura del seguro a las mujeres que continúen trabajando entre los 60 años y los 65 años. Con ello se busca incentivarlas para que continúen en la vida laboral y acumulen un mayor monto de ahorro para su pensión. Esta extensión de la cobertura es muy importante, porque si bien la mujer presenta menos siniestros de invalidez y muerte que los hombres, se trata de una edad en que es más probable que se concrete alguno de los riesgos cubiertos.

- **Traspaso en la responsabilidad del pago:** Desde Julio del 2009, las empresas con más de 100 trabajadores y los órganos del Estado deben pagar el costo del SIS, y eso va a significar que los trabajadores de esas empresas verán aumentar su renta líquida en un porcentaje cercano al 1%.

## II) CONTEXTO

### a) Cobertura

Respecto a la cobertura del SIS, es posible identificar en primer lugar, al grupo objetivo de la Política, en términos de los beneficiarios potenciales. Al respecto, se tienen tres potenciales grupos:

- ***Trabajador dependiente que se encuentre cotizando***.

- ***Trabajadores cesantes, afiliados como trabajadores dependientes*** que hubieren cotizado 6 veces en el año anterior al siniestro.

- ***Trabajadores independiente o voluntarios*** si hubiere cotizado en el mes calendario anterior a su muerte o declaración de invalidez conforme a un primer o único dictamen.

Al respecto, es posible identificar universos potenciales de usuarios, correspondientes a datos del INE, para el primer semestre 2011. Respecto a los trabajadores dependientes que se encuentran cotizando, éstos corresponden a 4.354.999 personas.

Por otra parte, la Superintendencia de Pensiones entrega estadísticas relacionadas con:

- Número de afiliados activos fallecidos por año

- Número y monto de pensiones pagadas según sexo del causante y tipo de pensión (en Junio 2011).

A continuación se exponen las tablas (1), (2), que disponen de la información respecto de la cobertura del Sistema de Pensiones de Orfandad y Viudez (Sobrevivencia) y correspondiente a los causantes de las Pensiones de Sobrevivencia (estos pueden ser: la madre de hijo de filiación no matrimonial, el padre de hijo de filiación no matrimonial, y los padres del causante). En términos generales, se aprecia:

- La *Población potencial del Programa*, en términos de los afiliados activos fallecidos (sin considerar los requisitos de cotización del Programa), se incrementa en un segmento de entre 1000 y 2000 fallecidos anualmente.

- La *Población beneficiaria del Programa*, considerando las Pensiones de Sobrevivencia (Viudez y orfandad), en Junio 2011, son 223.142, y tienen en promedio un monto de 4,4 UF, o bien, $96,396 pesos.

| Tabla (1) Número total de afiliados activos según año de fallecimiento del afiliado | |
|---|---|
| **Años Anteriores** | 242.767 |
| **Julio a Diciembre 2009** | 1.427 |
| **2010** | 1.271 |
| **Enero a Junio 2011** | 1.157 |
| **Total** | 246.622 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, 2011

| Tabla (2) Número y monto promedio en U.F. y pesos, de Pensiones, según sexo del causante, pagadas en el mes, al 30 Junio 2011 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **SEXO DEL CAUSANTE** | **TIPO DE PENSIÓN** | **TOTAL** | | |
| | | **NÚMERO** | **MONTO EN U.F. PROMEDIO** | **MONTO EN PESOS PROMEDIO** |
| **HOMBRE** | VIUDEZ | 66.875 | 5,34 | 116.887 |
| | ORFANDAD | 26.798 | 1,57 | 34.366 |
| | MADRE DE HIJO DE FILIACION NO MATRIMONIAL | 8.607 | 2,54 | 55.598 |
| | PADRES DEL CAUSANTE | 14 | 7,39 | 161.760 |
| **MUJER** | VIUDEZ | 2.263 | 4,33 | 94.779 |
| | ORFANDAD | 6.987 | 3,67 | 80.333 |
| | PADRE DE HIJO DE FILIACION NO MATRIMONIAL | 17 | 3,27 | 71.577 |
| | PADRES DEL CAUSANTE | 10 | 8,26 | 180.803 |
| **TOTAL** | VIUDEZ | 69.138 | 5,31 | 116.231 |
| | ORFANDAD | 33.785 | 2,01 | 43.997 |
| | MADRE DE HIJO DE FILIACION NO MATRIMONIAL | 8.607 | 2,54 | 55.598 |
| | PADRE DE HIJO DE FILIACION NO MATRIMONIAL | 17 | 3,27 | 71.577 |
| | PADRES DEL CAUSANTE | 24 | 7,75 | 169.640 |
| **TOTAL** | | 223.142 | 4,4 | 96.396 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, 2011

En relación a posibles beneficiarios son todos los trabajadores que puedan tener un accidente o enfermedad que los invalide y su grupo familiar en caso de fallecimiento, siendo especialmente los cónyuges e hijos menores de 24 años, e hijos inválidos los probables beneficiarios de las sumas que el seguro deba pagar para completar una pensión de sobrevivencia de acuerdo a las normas legales.

Con la información disponible en el Sistema de Previsión Social, es posible generar los totales de pensiones de Viudez, Orfandad y Sobrevivencia correspondientes a las Pensiones vigentes a Julio 2011. Se aprecia que de un total de 265.179 pensiones vigentes, un 81,7% corresponde a Pensiones de Viudez, mientras que un 13,6% a orfandad, y el restante 4,6% a Pensiones de sobrevivencia.

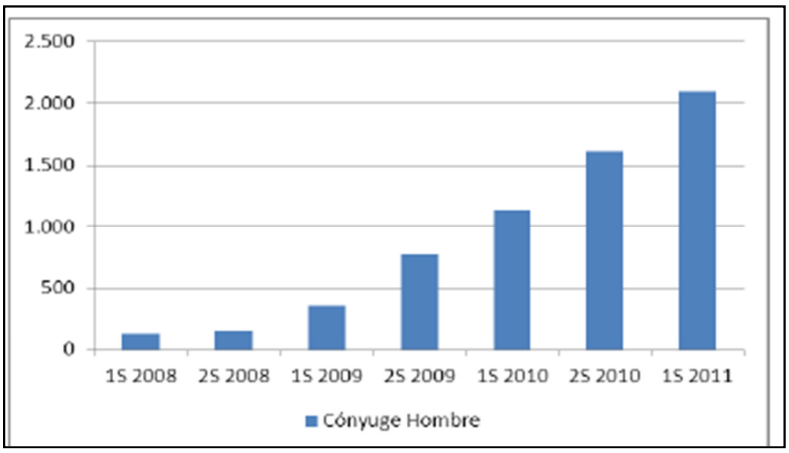
| Tabla (3) Número de Pensiones vigentes por tipo de pensión a Julio 2011 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **Viudez** | **Orfandad** | **Sobrevivencia** | **Total** |
| **Total** | 216.880 (81,7%) | 36.174 (13,6%) | 12.125 (4,6%) | 265.179 (100%) |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, 2011

Datos de la Superintendencia de Pensiones indican que para el período julio 2008 a junio 2011 se han aprobado con calificación de invalidez total, 44.412 solicitudes de afiliados AFP. (Superintendencia de Pensiones, 2011)

Por otra parte, se han realizado análisis respecto del *número de cónyuges hombres percibiendo pensión de viudez*. Puede observarse que previo al cambio en cobertura se pagaban mensualmente menos de 100 pensiones de viudez a cónyuges hombres. Si bien el número de beneficiarios de esta medida ha crecido en forma continua desde su implementación, llegando a junio de 2011 a 2.263 pensiones, el número de pensiones de viudez recibida por mujeres es considerablemente mayor a igual mes (66.875) (Superintendencia de Pensiones, 2011).

**Gráfico (1) Pensiones de Viudez pagadas a cónyuges hombre, Primer semestre 2008 a Primer semestre 2011. (Número promedio mensual)**




Fuente: Superintendencia de Pensiones, 2011

Respecto de los *montos de la pensión de viudez* que en promedio mensual se pagó al cónyuge hombre durante el primer semestre éste es de 4,35 U.F. y para el cónyuge mujer es de 5,42 U.F. Lo cual es consistente con la menor remuneración imponible de las mujeres a través de la vida laboral, lo que origina un menor beneficio para su cónyuge. (Superintendencia de Pensiones, 2011)

En cuanto a las *pensiones de padres de hijos de filiación no matrimonial*, se tiene que para el segundo semestre de 2010 se pagaron en promedio mensual 10 pensiones y en el primer semestre de 2011 este promedio aumentó a 16. Sobre los montos pagados por estas pensiones, se pagaron en promedio mensual, para el segundo semestre 2010, 3,15 U.F. y 3,18 U.F. para el primer semestre de 2011.

Por otra parte, se ha observado que a junio de 2011 el número *de cotizantes mujeres entre 60 y 65 años de edad ascienden a 12.230,* las cuales, debido a la modificación legal introducida por la Reforma Previsional están cubiertas por el SIS. Desde julio de 2008 a junio de 2011 se han presentado 716 solicitudes de calificación de invalidez para el grupo descrito, de los cuales a junio de 2011 el 42% han sido rechazadas, 15% aprobadas con calificación de invalidez parcial, 39% aprobadas con calificación de invalidez total y el restante 4% se encuentra pendiente de dictaminar.

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS

Con la información disponible, no ha sido posible identificar criterios y pautas de comportamiento respecto a la participación de los Beneficiarios del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia en el Sistema Previsional. Puesto que el beneficio se entrega una vez declarado inválido –total o parcial- o fallecido el beneficiario, para ello, sería necesario contar con las historias previsionales de los mismos, con el objetivo de poder identificar su comportamiento en términos de previsión.

No obstante, a modo teórico, es posible afirmar que:

- Todos los causantes del SIS se encuentran –o encontraban- afiliados al Sistema Previsional, en el régimen de AFP, en categoría de trabajadores dependientes, o bien, independientes mediante la afiliación y cotización voluntaria.

- Todos los causantes del SIS –que hayan cumplido con el requisito de ser trabajador dependiente- presentan un historial de cotizaciones que al menos, registra una cotización. El Sistema presume que para hacerse efectivo el Beneficio, el trabajador mantenía sus cotizaciones previsionales al día.

- Todos los causantes del SIS –que hayan solicitado el beneficio como trabajadores independientes- presentaban un comportamiento previsional caracterizado por la cotización al menos, en el mes anterior a su muerte o declaración de invalidez.

## IV) LOS EFECTOS EN LAS DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS

### a) Incentivos a la mantención en la fuerza laboral

Del análisis de las modificaciones al Seguro de Cesantía y Sobrevivencia, se desprende que éste *incentiva al retraso de la edad de Jubilación (de 60 a 65 años)* especialmente en el caso de las mujeres. Concretamente, la extensión de la cobertura a mujeres entre 60 y 65 años, laboralmente activas, busca *incentivar a este segmento, a que continúe en la vida laboral y acumulen un mayor monto de ahorro para su pensión*. Por otra parte, esta modificación toma en cuenta que la esperanza de vida en mujeres es mayor, por lo que la probabilidad de que se encuentren dentro de la fuerza laboral en ese periodo de tiempo también es mayor. Por otra parte, considera que si bien la mujer presenta menos siniestros de invalidez y muerte que los hombres, se trata de una edad en que es más probable que se concrete alguno de los riesgos cubiertos.

Al estar las personas cubiertas por seguro de invalidez y sobrevivencia hasta los 65 años, si las personas sufren alguna enfermedad que les afecte para trabajar, permite que se pensionen por ese motivo y por lo tanto se evita pensiones anticipadas que resultan de más bajo monto.

### b) Incentivos a la salida de la fuerza laboral

En línea con lo anterior, se reconoce *un incentivo general –tanto para hombres como para mujeres- a la salida del mundo laboral, no antes de los 65 años.*

### c) Incentivos al trabajo dependiente/independiente

El Programa diferencia entre aquellos trabajadores dependientes e independientes al momento de solicitar el Beneficio. Sin embargo, los beneficios son equivalentes para ambos casos, por lo que *no se evidencian incentivos hacia la elección de una u otra decisión laboral.*

### d) Incentivos al trabajo formal/informal

Del análisis de los requisitos de la Política, se desprende que para el caso de las pensiones de invalidez, no existirían factores que pudiesen identificarse como incentivos hacia de dependencia o la independencia laboral. De hecho, cuando se tiene pensión de invalidez en el sistema de pensiones, no existen impedimentos para seguir trabajando –formal o informalmente- en trabajos que no tengan que ver con la misma invalidez. En ese caso la persona debe cotizar porque cuando se pensione por vejez necesitará de sus ahorros propios. Por otra parte, como se ha visto, la opción por la informalidad en el empleo, afecta fuertemente el hecho de que los trabajadores puedan ser sujetos de pensiones de invalidez cuando lo necesiten , por lo mismo sus sobrevivientes quedarán afectados si no hubo cotizaciones o si estas fueron bajas.

**e) Incentivos a la afiliación**

Como se ha visto, el Seguro de cesantía y sobrevivencia presenta requisitos claros respecto de la afiliación al Sistema Previsional (en AFP), para acceder a los beneficios de éste. En este sentido, se reconocen *incentivos positivos a la afiliación de los trabajadores*, sean éstos dependientes o independientes.

**f) Incentivos a la cotización**

En términos generales, se desprende que el Programa presentaría *incentivos positivos hacia la cotización en el periodo laboralmente activo.* Lo anterior dado que existe –como en todo el Sistema Previsional- una relación directa entre el monto cotizado en este periodo y el monto final de la Pensión a recibir. Dado que el beneficio está destinado a trabajadores que se encuentren cotizando, en el sistema de capitalización individual, este incentivo se torna relevante para todo el grupo objetivo de la política.

- **Trabajadores independientes**: se reconoce un incentivo positivo particular, ya que el beneficio dependerá de las cotizaciones enteradas en el mes calendario anterior al fallecimiento o declaración de invalidez del causante. Por ello, y dada la imposibilidad de prever el siniestro, *el incentivo a cotizar permanentemente,* se mantiene durante toda la época laboralmente activa de los trabajadores independientes.

- **Trabajadores dependientes:** Por otra parte, no se reconocen, incentivos al pago de las cotizaciones al día por parte del empleador. El Programa asume, en el caso de presentarse un siniestro respecto de un trabajador dependiente y formal, que el pago de las cotizaciones se encuentra al día, sin existir –al menos en el diseño del Programa- mecanismos de verificación o corrección en el caso contrario. En la misma línea, para el caso de los trabajadores dependientes, se reconoce –en términos generales- el incentivo a mantener una relación de tipo formal con el empleador, de modo de asegurar las cotizaciones previsionales. Concretamente, para el caso de trabajadores cesantes que hubieran trabajado de manera dependiente, el requisito de haber enterado al menos 6 cotizaciones en el año anterior al último día del mes en que se haya dejado de prestar servicios, imprime un incentivo adicional: *cotizar al menos 6 veces en el último periodo en el que se trabaja como dependiente.*

Respecto al nivel de las cotizaciones, *se verifican incentivos positivos frente a la sobre cotización.* Lo anterior puesto que a mayores montos cotizados, las pensiones de sobrevivencia son mayores. Por lo que el seguro incentiva a que no se den subcotizaciones.

Por último, la figura del *afiliado voluntario y la incorporación obligatoria de los independientes al Sistema Previsional,* pudiera tener un efecto positivo, e incidir en un aumento de las solicitudes de SIS en este grupo, con los consiguientes incentivos de afiliación y cotización expuestos anteriormente.

A modo de cierre de este análisis respecto al Programa "Seguro de Sobrevivencia e Invalidez", se puede concluir lo siguiente:

- El Programa incentivaría al retraso de la edad de Jubilación (de 60 a 65 años) especialmente en el caso de las mujeres. En la misma línea, se reconoce un posible incentivo general –tanto para hombres como para mujeres- a la salida del mundo laboral, no antes de los 65 años.

- No se evidencian incentivos hacia la elección de una u otra relación laboral (dependiente o independiente).

- Se reconoce la posible existencia de incentivos positivos a la afiliación de los trabajadores, sean éstos dependientes o independientes.

- El Programa presentaría incentivos positivos hacia la cotización en el periodo laboralmente activo.

- Ahora bien, para el caso de los trabajadores independientes, se reconoce un posible incentivo positivo particular: cotizar permanentemente.

- Para el caso de trabajadores cesantes que hubieran trabajado de manera dependiente, el Programa imprimiría indirectamente, un incentivo adicional: cotizar al menos 6 veces en el último periodo en el que se trabaja como dependiente.

- Respecto al nivel de las cotizaciones, *se verifican incentivos positivos frente a la sobre cotización.* Lo anterior puesto que a mayores montos cotizados, las pensiones de sobrevivencia son mayores. Por lo que el seguro incentiva a que no se den subcotizaciones.

Por último, la figura del afiliado voluntario y la incorporación obligatoria de los independientes al Sistema Previsional, pudiera tener un efecto positivo, respecto de la afiliación y cotización de este segmento.

# PROGRAMA: POSTNATAL

## SERVICIO: SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER

## EN VIGENCIA: DESDE 2011, (LA LEY 20.545 PUBLICADA EL 17 DE OCTUBRE DE 2011, MODIFICA CIERTAS NORMAS SOBRE PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD E INCORPORA EL PERMISO POSTNATAL PARENTAL)

## INTRODUCCIÓN

El Programa Postnatal, corresponde a un permiso de postnatal parental, y refiere al tiempo de descanso inmediatamente siguiente al período de reposo postnatal, de carácter irrenunciable, con derecho a subsidio, que la ley establece a favor de la madre, por un lapso de 12 semanas o, en caso de reincorporarse por la mitad de su jornada laboral, de 18 semanas, o bien, a favor del padre, en el caso de traspasar este derecho al padre por el período restante: 6 semanas. Este permiso tiene por objetivo el contribuir al cuidado del menor y apego a sus padres. El programa está destinado a todos los trabajadores dependientes del sector privado y público, e independientes, afectos al sistema previsional.

El Postnatal nace y se discute en tanto Política, en un contexto marcado por[36]:

- El reconocimiento de que la protección a la maternidad trae beneficios para toda la sociedad y es eso lo que la ley debe reconocer y proteger.
- El reconocimiento de la necesidad de las mujeres de contar con un periodo de recuperación posterior al parto.
- El reconocimiento de los requerimientos del recién nacido hacen que necesite de un tiempo junto a su madre, tiempo necesario tanto para su mayor desarrollo psicosocial como desde un punto de vista nutricional y físico.
- Por último, el reconocimiento de la importancia de la figura paterna en el desarrollo infantil temprano y existen estudios que muestran que el apego seguro materno y paterno se influyen mutuamente y de manera interdependiente.

El análisis que sigue pretende estudiar:

(I) las características de la Política;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional de los beneficiarios;
(IV) los efectos en las decisiones de los beneficiarios

## I) CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA

### a) Situación previa a la implementación de la Política

En la situación previa a la implementación de la Política, el permiso Postnatal se componía de:

a) Un Periodo de Prenatal de 6 semanas
b) Un Periodo de Postnatal de 12 semanas
c) Un Periodo de fuero de 1 año tras el fin del postnatal.

[36] Presentación Gobierno de Chile, 2011, disponible en http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/, Mensaje Presidencial de la Ley.

Además de:

- Permiso de lactancia (hijos menores de 2 años)
- Permiso por enfermedad grave
- Permiso postnatal por adopción
- Permiso pagado para el padre de 5 días durante el mes tras el parto.

En este contexto, se definió que el modelo vigente a la fecha, presentaba ciertas carencias, tales como:

- Retorno precoz al trabajo, marcado por evidencia internacional que sugiere un período de lactancia de 6 meses. Efectivamente, solo un 14% de las madres que trabajan fuera del hogar mantienen la lactancia exclusiva de los niños hasta los 6 meses, versus el 55% de las que se quedan en la casa, quienes si la mantienen.

- La distribución rígida del tiempo del pre y postnatal actuales es otro de los inconvenientes de la legislación. Cada mujer vive sus embarazos de forma distinta, y para una mujer un embarazo es muy distinto de otro, y esa realidad no es reconocida por la legislación.

- En la práctica, se evidencia un mal uso de permiso y subsidio por enfermedad grave del hijo menor de un año: las madres agregan 10 semanas y 5 días al permiso de postnatal en promedio, de los cuales un 57% atribuye como causa el reflujo, cuando la incidencia real del reflujo es en un 0,3% de los niños.

- En términos laborales, el sistema antiguo se caracterizaba por una gran rigidez del fuero maternal, y por tanto, presentaba grandes ***desincentivos a la contratación de mujeres.***

**b) Situación post implementación de las modificaciones al "Post Natal":**

El actual postnatal de 12 semanas se extiende en 12 semanas adicionales, hasta alcanzar las 24 semanas íntegras, mediante un permiso de postnatal parental que se entrega a las mamás trabajadoras y que tendrá un subsidio equivalente a la remuneración con tope de 66 UF brutas.

De esta manera, en la actualidad, el Pre y Post natal se componen de:

a) Un Periodo de Prenatal de 6 semanas
b) Un Periodo de Postnatal de 12 semanas
***c) UN NUEVO PERMISO POSTNATAL DE 12 SEMANAS, ADICIONAL A LAS PRIMERAS 12 SEMANAS, CONOCIDO COMO POSTNATAL PARENTAL.***
d) Un Periodo de fuero de 1 año tras el nacimiento del hijo/a.

Estas nuevas 12 semanas, se distribuyen de la siguiente manera:

a) 6 semanas de libre disposición de la madre
b) 6 semanas compartibles con el padre

Asimismo, se establece que ***el padre tendrá derecho a un permiso*** pagado de 5 días, el que podrá utilizar a su elección desde el momento del parto de forma continua (excluyendo feriados y descanso semanal) o distribuyéndolo dentro del primer mes desde la fecha del nacimiento. Este permiso se hace extensivo a los padres que estén en proceso de adopción (resolución que otorga el cuidado del menor) o cuando se haya acogido la adopción. (SERNAM, 2011)

**Principales modificaciones:**

i. Con respecto a las ***adopciones*****:** Se extiende el beneficio de postnatal a los padres que adoptan niños mayores de 6 meses de edad (77% de las adopciones).
ii. Con respecto al ***Permiso Postnatal Parental***:
    a. Período de descanso posterior al postnatal de 12 semanas.

b. La madre puede traspasar hasta 6 semanas de este período al padre. Éstas deben ser las últimas 6 semanas del período.
c. El Derecho es irrenunciable.
d. Derecho a trabajar parcialmente desde el tercer mes para completar la remuneración no cubierta por el subsidio.

### c) Requisitos de la Política

La Política presenta requisitos de acceso diferenciados según la condición laboral de la mujer:

**i. Para Trabajadoras dependientes:**
- Tener 6 meses de afiliación previsional y
- Tener 3 o más cotizaciones, continuas o no, dentro de los 6 meses anteriores al prenatal.

**ii. Para Trabajadoras independientes:**
- Tener al menos 1 año de afiliación previsional
- Tener 6 o más cotizaciones, continuas o discontinuas, dentro de los 6 meses anteriores al prenatal, y
- Haber pagado la cotización correspondiente al mes anterior al que empieza la licencia.

### d) Grupo Objetivo

El Programa está enfocado en *todas las mujeres que son trabajadoras dependientes o independientes (temporeras, por obra o faena, honorario, cuenta propia como las feriantes, comerciantes, etc. ) que estén afiliadas, trabajando y tengan un mínimo de cotizaciones*. Adicionalmente, cubre a todas las mujeres que al momento de promulgación de la ley, estén con su pre o posnatal, y a todas aquellas que, habiendo terminado su postnatal, tengan un hijo menor de 24 semanas.

### e) Gradualidad en la implementación de la Política

El beneficio se aplica a todas ***las mujeres trabajadoras dependientes o independientes*** (temporeras, por obra o faena, honorario, cuenta propia como las feriantes, comerciantes, etc.) que estén **afiliadas, trabajando y tengan un mínimo de cotizaciones.**

Es relevante destacar que la Política presenta un importante aumento respecto a su cobertura, establecida para Mujeres cuyos contratos sean por plazo fijo o por obra (A partir de 2013). Para este grupo, los requisitos de entrada al beneficio son:

- Pertenecen al 20% más pobre de la población
- Tener 12 meses de afiliación previsional antes del embarazo
- Tener 8 o más cotizaciones continuas o discontinuas en los 24 meses anteriores al embarazo
- Cuya última cotización haya sido en virtud de un contrato de plazo fijo o por obra.

De esta manera, a partir del 1 de Enero del 2013, se incorpora el 100% de las ***mujeres cuyo último contrato fue a plazo fijo, por obra o faena, incluidas las temporeras, que no estén trabajando al momento de tener a sus hijos,*** pero tengan 1 año de afiliación y al menos 8 cotizaciones, continuas o discontinuas, en los últimos 24 meses antes del embarazo.

### f) Modalidades de entrega del beneficio

La trabajadora podrá elegir si tomar de forma completa el permiso parental o incorporarse luego del postnatal por la mitad de su jornada, en cuyo caso el permiso parental se comprenderá de 18 semanas. Para este último caso, percibirá el 50% del subsidio, y al menos el 50% de su remuneración fija, sin perjuicio de las remuneraciones de carácter variable.

De esta manera, es posible optar por:

i. **Permiso postnatal parental completo:** corresponde al derecho de la madre, de hacer uso de un descanso de 12 semanas, inmediatamente siguientes al término del descanso postnatal, con derecho a percibir el correspondiente subsidio.
ii. **Permiso postnatal parental parcial:** corresponde al derecho de la madre para reincorporarse al trabajo, cumpliendo labores por la mitad de su jornada, en cuyo caso el descanso tendrá una duración de 18 semanas, inmediatamente siguientes al término del descanso postnatal, con derecho a un subsidio equivalente al cincuenta por ciento del subsidio postnatal que percibía. Durante este periodo la madre que trabaje media jornada tendrá derecho a recibir por concepto de remuneraciones, a lo menos, el cincuenta por ciento de los estipendios fijos establecidos en el contrato de trabajo, y las demás remuneraciones de carácter variable a que tenga derecho.

La opción por una de las dos modalidades anteriores deberá ejercerse ***antes del inicio del permiso postnatal*** parental y tendrá efecto por todo el periodo. En caso de optar la trabajadora por la modalidad de permiso parcial, ésta tendrá efecto por todo el período correspondiente al Postnatal Parental, no pudiendo cambiar a la modalidad de Permiso Postnatal Completo.

### g) Traspaso del beneficio al padre

Si ambos padres son trabajadores, el padre – a elección de la madre -, podrá gozar del permiso postnatal parental, a partir de la séptima semana del mismo, por el número de semanas que la madre indique – debiendo ubicarse en el final del permiso. En consecuencia, el padre también tendrá derecho a optar por la jornada completa o la media jornada de permiso. El cálculo del subsidio y de remuneraciones es en el presente caso, en razón de lo que perciba el padre. Este permiso de postnatal parental "transferible" presenta, asimismo, un tope de remuneración de 66 UF brutas.

### h) Monto del beneficio

El subsidio derivado del permiso postnatal parental se financiará con cargo al Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía del decreto con fuerza de ley N° 150, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

i. **Para trabajadora dependiente o independiente**, el monto del subsidio será el promedio de las remuneraciones o rentas obtenidas antes del embarazo, comparadas con el promedio obtenido los 3 o 6 meses antes de solicitar el prenatal. El monto del subsidio será el menor de los dos promedios, garantizando un mínimo de medio ingreso mínimo mensual y un tope de 66 UF.
ii. A partir de 2013, se extiende el beneficio a **trabajadora habitual a contrato fijo, obra o faena** que no estén trabajando al momento de empezar el prenatal. Para este grupo, el monto del subsidio será el promedio de la renta de los últimos 24 meses, con un mínimo de medio ingreso mínimo mensual y un tope de 66 UF.

### i) Incompatibilidad del Subsidio Postnatal Parental Completo

El subsidio por permiso postnatal parental completo es incompatible con cualquier otro subsidio por incapacidad laboral, ya sea por enfermedad o accidente de origen común, por accidente o enfermedad de origen laboral, o por enfermedad grave del niño menor de un año. El subsidio por enfermedad grave del niño menor de un año sólo podrá otorgarse una vez terminado el permiso postnatal parental completo.

### j) Respecto a las cotizaciones previsionales correspondientes al periodo de permiso posnatal parental:

Las cotizaciones previsionales correspondientes al período de permiso postnatal parental, deberán ser efectuadas por la misma entidad pagadora del subsidio postnatal. Cuando el trabajador se reincorpore a sus labores, la entidad pagadora del subsidio deberá enterar las cotizaciones del respectivo período de subsidio, sobre la base del 50% de la remuneración imponible por la cual se efectuaron las cotizaciones durante el descanso postnatal.

Las cotizaciones durante todo el permiso maternal (pre y posnatal y postnatal parental) las paga el Estado, por el total de las remuneraciones.

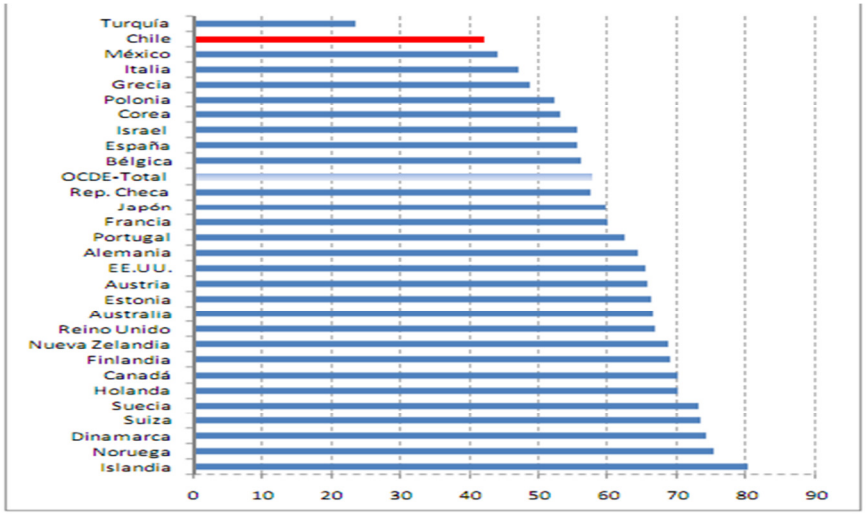
## II) CONTEXTO

### a) Incorporación de la mujer al mercado del trabajo:

El gráfico (1) muestra una realidad bastante preocupante, en términos de:

i. La incorporación laboral de la mujer es una forma muy efectiva de lograr un mayor desarrollo económico. Si Chile lograra una tasa de participación laboral femenina equivalente al promedio de la OCDE (60%), y,
ii. Si esas mujeres que se incorporan al mercado laboral tuvieran una productividad equivalente a la mitad de un trabajador promedio chileno, el PIB podría aumentar en un 12%, por lo que existe en este aspecto un gran potencial de crecimiento. (Cifuentes, 2011)

**Gráfico (1) Tasa de participación laboral femenina, países de la OECD, 2008.**




Fuente: Organización para la Cooperación y el desarrollo económico, OCDE

Complementariamente, se observa que las tasas de participación laboral en Chile son especialmente bajas en los quintiles inferiores de ingreso, como lo muestran las siguientes tablas:

| Tabla (1) Tasa de participación laboral femenina por quintil y género. CASEN 2009. | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Quintil 1** | **Quintil 2** | **Quintil 3** | **Quintil 4** | **Quintil 5** | **Total** |
| **Hombre** | 54,6% | 66,9% | 73,1% | 77,3% | 80,7% | 70,7% |
| **Mujer** | 25,5% | 35,1% | 43,3% | 51,7% | 42,1% | 42,1% |
| **Total** | 38,3% | 49,7% | 57,5% | 64,2% | 55,7% | 55,7% |

Fuente: CASEN 2009

| Tabla (2) Tasa de ocupación por quintil y género. CASEN 2009. | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Quintil 1** | **Quintil 2** | **Quintil 3** | **Quintil 4** | **Quintil 5** | **Total** |
| **Hombre** | 41,1% | 60,0% | 68,1% | 73,2% | 77,7% | 64,4% |
| **Mujer** | 17,2% | 28,9% | 38,8% | 48,5% | 55,4% | 36,9% |
| **Total** | 27,7% | 43,2% | 52,8% | 60,6% | 66,5% | 49,9% |

Fuente: CASEN 2009

| Tabla (3) Tasa de desocupación por quintil y género. CASEN 2009. | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Quintil 1** | **Quintil 2** | **Quintil 3** | **Quintil 4** | **Quintil 5** | **Total** |
| **Hombre** | 24,7% | 10,3% | 6,8% | 5,2% | 3,3% | 8,9% |
| **Mujer** | 32,6% | 17,6% | 10,4% | 6,2% | 5,6% | 12,3% |
| **Total** | 27,6% | 13,1% | 8,2% | 5,6% | 4,3% | 10,3% |

Fuente: CASEN 2009

Al respecto, se observa:

- La ***tasa de participación laboral femenina*** es en promedio, menor que la masculina: 70,7% en hombres versus un 42,1% en mujeres. La tasa de participación laboral femenina disminuye desde un 42,1% hasta un 25,5% del quintil 5 al 1.
- La ***tasa de ocupación femenina*** es casi 30 puntos porcentuales menor que la de los hombres. La tasa de ocupación femenina representa un 32,6% en el quintil 1, y disminuye a un 5,6% en el quintil superior.
- La ***tasa de desocupación femenina***, es, en promedio, de un 12,3%, y aumenta a 32,6% en el quintil de menores ingresos.

### b) Cobertura

Ahora bien, respecto a la cobertura que ha tenido la Política desde su implementación, se han otorgado **15.421 permisos de posnatal de 6 meses desde la entrada en vigencia de la ley**, el pasado 17 de octubre de 2011. De éstos, 7.519 corresponden a la Región Metropolitana, mientras que 1.322 se registran en la Región del Bio Bío[37].

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS.

Al ser el Programa "Extensión del Postnatal", una Política de reciente implementación, aún no se cuenta con estadísticas respecto del comportamiento previsional de sus beneficiarios. De cualquier manera, a continuación se revisará el comportamiento previsional del grupo objetivo al que apunta el Programa, como medida de proximidad a la situación previsional de las mujeres potenciales beneficiarias del mismo.

En primer lugar, se tienen estadísticas respecto de la magnitud de este segmento, diferenciando por situación laboral de dependencia, independencia, formalidad, informalidad, y participación en el Sistema Previsional.

En términos generales, destaca:

[37] Ministerio del Trabajo, declaraciones públicas Ministra del Trabajo, disponible en web Ministerio del Trabajo.

- El 46,8% de los trabajadores dependientes informales (con acuerdo de palabra) son mujeres, lo que equivale a 468.255 mujeres. Este segmento es relevante, pues es probable que este grupo no acceda al Beneficio Post Natal, por la dificultad de presentar cotizaciones en el periodo (6 cotizaciones en un período de 6 meses).
- Por otra parte, cerca de 524.456 mujeres no cotizan previsionalmente, teniendo las mismas consecuencias que el grupo anterior.

**Tabla (4) Resumen de principales estadísticas segmento mujeres trabajadoras, según dependencia/independencia laboral, formalidad/informalidad y participación en el Sistema de Pensiones (Datos promedio Primer Semestre 2011, INE y Superintendencia de Pensiones)**

| | Total (%) | Total Mujeres (%) |
|---|---|---|
| Trabajadores dependientes | 5.463.814 (100%) | 2.166.307 (39,6%) |
| Trabajadores independientes | 1.983.852 (100%) | 764.166 (38,6%) |
| Trabajadores dependientes formales | 4.646.000 (100%) | 1.698.000 (36.54%) |
| Trabajadores dependientes informales | 999.255 (100%) | 468.255 (46,8%) |
| Trabajadores independientes | 1.983.000 (100%) | 764.166 (38,5%) |
| Trabajadores dependientes que no cotizan en Salud | 1.103.555 (100%) | 524.604 (47,5%) |
| Trabajadores dependientes que no cotizan en Previsión | 1.110.462 (100%) | 524.456 (47,2%) |
| Trabajadoras mujeres afiliadas | | 4.085.278 |
| Trabajadoras mujeres dependientes afiliadas | | 3.900.714 |
| Trabajadoras mujeres independientes afiliadas | | 140.771 |
| Trabajadoras mujeres cotizantes | | 1.757.420 |
| Trabajadoras mujeres dependientes cotizantes | | 1.717.589 |
| Trabajadoras mujeres independientes cotizantes | | 37.050 |

Fuente: Elaboración Propia en base a estadísticas INE, Superintendencia de Pensiones, 2011.

## IV) EFECTOS EN LAS DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS

La Política tiene una relativa novedad en términos de haber sido implementada recientemente. Por ello, no es posible identificar cambios de comportamientos relevantes y demostrables a partir de la información estadística disponible.

Con todo, el análisis a nivel teórico aborda los siguientes niveles:

a) Incentivos frente a la incorporación al mercado laboral
b) Incentivos frente a la salida del mercado laboral
c) Incentivos a la dependencia/independencia laboral
d) Incentivos a la formalidad laboral
e) Incentivos respecto del comportamiento previsional de los beneficiarios

### a) Incentivos frente a la incorporación al mercado laboral

A nivel teórico es posible determinar la posible existencia de **efectos positivos y negativos a la vez para la mujer trabajadora**. En términos generales se puede decir que la extensión del postnatal (Cifuentes, 2011):

a) ***Aumenta la oferta de mujeres en el mercado laboral***, ya que éstas perciben una mayor facilidad para compatibilizar trabajo y familia.
b) ***Por el lado de la demanda, para los empleadores disminuye el atractivo de contratar mujeres,*** producto de los costos de reemplazo, lo que se acrecienta con los niveles de responsabilidad en el trabajo.

Sin embargo, dado que el costo del pago del subsidio de postnatal es estatal y no tiene costo para el empleador, no debiera afectar respecto de subcotizaciones. La cotización es de costo de las propias mujeres, quienes debieran preferir se les imponga por la remuneración real hasta el tope que fija la nueva normativa y no se rebaje nada respecto de la remuneración imponible. Los costos para el empleador son aquellos que le implique el debido reemplazo de la mujer trabajadora que goce de permiso.

### b) Incentivos frente a la salida del mercado laboral

El Programa presentaría incentivos positivos frente a la posibilidad de salir del mercado laboral, dado por la extensión del periodo Post Natal, con goce de subsidio. En la misma línea, es importante recalcar que el beneficio es irrenunciable, para mujeres cuyo sueldo sea menor a 66 U.F. Sin embargo, es importante destacar que este incentivo pudiera tener un efecto diferenciado según el nivel de ingresos. Es posible intuir que en algunos casos particulares, se opte por el traspaso de parte del beneficio al hombre, ya que el monto a percibir depende de las cotizaciones enteradas en los meses anteriores al beneficio. Lo anterior, pudiera darse, en términos de racionalidad económica, en los siguientes casos:

i. Que la mujer tenga un sueldo imponible mayor al del hombre, mayor al tope imponible de 66 U.F.
ii. Que el hombre tenga una actividad laboral inestable, pudiendo enterar cotizaciones por los meses necesarios como requisito, y recibir el "sueldo" correspondiente al beneficio postnatal, que de otra manera no recibiría. En este caso, la "inestabilidad" del trabajo del hombre pudiera "suplirse" con la estabilidad del subsidio. De cualquier manera, ambos casos suponen una capacidad de previsión y toma de decisiones a largo plazo, que es poco probable para el caso de trabajadores cuyos empleos son, particularmente inestables.

En estos casos, los efectos sobre el comportamiento previsional tendrían mayor impacto sobre el grupo de hombres a los que se les traspasa el beneficio, disminuyendo los efectos programados en la Política para el segmento femenino.

### c) Incentivos a la dependencia/independencia laboral

A este respecto, se identifican situaciones diversas, que presentan asimismo incentivos diversos, según la condición laboral tanto del padre como de la madre. En el caso de la madre, se observa:

Se aprecia un ***posible incentivo a la dependencia laboral***, dada la diferencia en términos de requisitos que presenta el Programa para trabajadoras dependientes, independientes y no trabajadoras cuyo último contrato haya sido a plazo fijo.

Para el caso de las trabajadoras dependientes, se exigen 3 o más cotizaciones, mientras que para las trabajadoras independientes, se exigen 6 o más cotizaciones. En ambos casos, estas deben ser continuas o discontinuas en los 6 meses anteriores al prenatal. Por otra parte, para el caso de la implementación gradual, se contempla una segunda etapa que incorpora a trabajadoras mujeres que no estén trabajando pero cuyo último contrato haya sido por plazo fijo o por obra (A partir de 2013). Para este grupo, los requisitos de entrada al beneficio son: (1) pertenecen al 20% más pobre de la población, (2), tener 12 meses de afiliación previsional antes del embarazo, (3) tener 8 o más cotizaciones continuas o discontinuas en los 24 meses anteriores al embarazo, y (4), cuya última cotización haya sido en virtud de un contrato de plazo fijo o por obra. Al respecto se observa una mayor rigidez en cuanto a los requisitos exigidos a este grupo, lo que pudiera funcionar como ***incentivo al paso de la dependencia por contrato fijo, hacia dependencia por contrato indefinido.***

En la misma línea, la situación actual de la trabajadora dice relación con las decisiones que ésta deberá tomar/se encontrará incentivada a tomar respecto de su condición laboral durante su periodo de planificación respecto de tener hijos:

- **El caso de las trabajadoras dependientes, con contrato indefinido:** Es un caso de relativo éxito en término de las decisiones racionales de los individuos, puesto que el Programa contempla un beneficio en directa relación con este grupo. Concretamente, para el caso de las trabajadoras dependientes, no se aprecian incentivos hacia la independencia o informalidad laboral.
- **En el caso de las trabajadoras independientes,** se aprecia un posible punto de conflicto respecto de las cotizaciones previsionales que son exigidas a este grupo. Como se ha visto, este segmento de la población se caracteriza por una fuerte inestabilidad laboral, y el casi nulo pago de cotizaciones previsionales. Por tanto, el requisito asociado a enterar cotizaciones previsionales en este segmento

es alto. Por una parte, esto podría afectar en que en la práctica, las mujeres trabajadoras independientes no pudieran optar al beneficio, por no cumplir con los requisitos estipulados, o bien, funcionar como un incentivo hacia la cotización previsional de este grupo. De cualquier manera, la situación mejoraría considerablemente a partir de Enero 2012, con la entrada en vigencia de la obligación a cotizar para trabajadores independientes. La gradualidad de esta nueva normativa generará asimismo, un aumento gradual del subsidio entregado en postnatal, dado que su cálculo se realiza a partir de las últimas cotizaciones enteradas. De la misma manera, se reconoce un incentivo –aunque indirecto- en términos del nivel de cotizaciones, dados los desincentivos existentes a la sub cotización, al menos en el periodo necesario para el cumplimiento de requisitos.

- **Para el caso de mujeres ex trabajadoras dependientes cuyo último contrato fue a plazo fijo, por obra o servicio**: el Programa contempla la incorporación gradual de este grupo. No obstante, para este segmento valdrían las mismas consideraciones esgrimidas para el caso de las trabajadoras dependientes, considerando que el aumento de requisitos para el grupo incentivaría la dependencia laboral, en caso de ser posible su planificación.

### d) Incentivos a la formalidad laboral

No obstante el tipo de relación laboral que se tenga, (dependiente/independiente), el Programa ***incentivaría la tenencia de un nivel de formalidad laboral*** importante, ya que características como la estabilidad laboral anterior a la solicitud del beneficio, los menores requisitos para el caso de mujeres dependientes formales, y la obligatoriedad de encontrarse afiliadas y cotizando, van en la línea de incentivar la formalidad laboral.

### e) Incentivos respecto del comportamiento previsional de los beneficiarios

Ahora bien, la Política "extensión del Post natal", establece requisitos formales respecto de la Participación en el Sistema de Previsión Social. Entre ellos destacan:

- Para Trabajadoras dependientes, se establece el requisito de tener 6 meses de afiliación previsional y 3 o más cotizaciones, continuas o no, dentro de los 6 meses anteriores al prenatal.
- Para Trabajadoras independientes, se establecen los requisitos de tener al menos 1 año de afiliación previsional, tener 6 o más cotizaciones, continuas o discontinuas, dentro de los 6 meses anteriores al prenatal, y haber pagado la cotización correspondiente al mes anterior al que empieza la licencia.

Lo anterior refleja la existencia de ***incentivos positivos a la participación en el Sistema Previsional*** por parte de las mujeres. No obstante se reconocen mayores requisitos previsionales para mujeres independientes, lo que pudiera haberse establecido como una manera de asegurar un mínimo de estabilidad laboral como requisito a la obtención del beneficio de postnatal. Por otra parte, incentivos en la línea de la Previsión Social, efectivamente pudieran tener un efecto positivo en aumentar la participación de este segmento en el Sistema.

Complementariamente, los beneficios del Programa se encuentran directamente relacionados con el monto de las últimas cotizaciones efectuadas, lo que ***desincentivaría la sub cotización previsional***, o aún más, pudiera ***incentivar la sobre cotización*** los meses anteriores a la solicitud del beneficio.

A modo de cierre de este análisis respecto al Programa "Extensión del Permiso Posnatal", se puede concluir lo siguiente:

- El Programa presentaría incentivos positivos frente a la posibilidad de salir del mercado laboral, dado por la extensión del periodo Post Natal, con goce de subsidio.
- Se aprecia un posible incentivo a la dependencia laboral, dada la diferencia en términos de requisitos que presenta el Programa para trabajadoras dependientes, independientes y no trabajadoras cuyo último contrato haya sido a plazo fijo.
- Pudiera existir un incentivo positivo al paso de la dependencia por contrato fijo, hacia dependencia por contrato indefinido.

- Para el caso de las trabajadoras dependientes, no se aprecian incentivos hacia la independencia o informalidad laboral.
- En el caso de las trabajadoras independientes, se reconoce un incentivo –aunque indirecto- en términos del nivel de cotizaciones, dados los desincentivos existentes a la sub cotización, al menos en el periodo necesario para el cumplimiento de requisitos.
- Para el caso de mujeres ex trabajadoras dependientes cuyo último contrato fue a plazo fijo, por obra o servicio, se aprecia que el aumento de requisitos para el grupo incentivaría la dependencia laboral, en caso de ser posible su planificación.
- No obstante el tipo de relación laboral que se tenga, (dependiente/independiente), el Programa incentivaría la tenencia de un nivel de formalidad laboral.
- Se evidencia la existencia de incentivos positivos a la participación en el Sistema Previsional por parte de las mujeres.
- Por último, dado que los beneficios del Programa se encuentran directamente relacionados con el monto de las últimas cotizaciones efectuadas, se desincentivaría la sub cotización previsional, o aún más, pudiera incentivar la sobre cotización los meses anteriores a la solicitud del beneficio.

# PROGRAMA: SEGURO DE CESANTÍA

## SERVICIO: MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

## EN VIGENCIA: FUE CREADO MEDIANTE LA LEY N° 19.728, VIGENTE DESDE EL 1 DE OCTUBRE DE 2002.

## LEY DEL SEGURO N° 20.328 PERFECCIONA EL SEGURO OBLIGATORIO DE CESANTÍA E INTRODUCE CAMBIOS A OTRAS NORMAS LEGALES A PARTIR DEL 1 DE MAYO DE 2009.

## INTRODUCCIÓN

El "Seguro de Cesantía" es un instrumento de protección social destinado a proteger a las personas que quedan cesantes ya sea por causas voluntarias o involuntarias. El Seguro de Cesantía es un instrumento de gran importancia en el ámbito de la Protección Social en Chile. Fue creado en el año 2002, incorporando obligatoriamente a todos los trabajadores dependientes que comenzaron una relación laboral en el sector privado desde octubre de ese año y, voluntariamente, a quienes tenían un contrato de trabajo previo. (S. Berstein, 2010) Análisis realizados por Isabel Poblete (2011), respecto del uso del Seguro, indican que tras 7 años de implementación del Programa, este alcanza ya a un 78% de los trabajadores asalariados privados, mientras que los datos a Julio de 2011, indicarían una cobertura del 82,2% de los trabajadores dependientes del sector privado (4.339.000 personas).

Como se verá más adelante, el Programa contempla importantes diferencias respecto al tipo de contrato que se tenga. En concreto, tanto los requisitos, como los beneficios estipulados para cada grupo, son diferentes.

En este contexto, el análisis que sigue pretende estudiar:

(I) las características de este Programa,
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional de los beneficiarios;
(IV) los efectos en el comportamiento de los beneficiarios

## I) CARACTERÍSTICAS DEL BENEFICIO

### a) Objetivos del Programa

En Octubre 2002 se instauró en Chile el Programa "Seguro de cesantía", destinado a aumentar la protección de los trabajadores dependientes y del sector privado ante eventos de pérdida de su empleo. (Poblete, 2011)

### b) Componentes del Programa

El diseño del Seguro de Cesantía combina un ***esquema de ahorro obligatorio*** sobre la base de Cuentas Individuales por Cesantía que son patrimonio de los trabajadores, con la ***creación de un Fondo Solidario*** que opera como fuente de financiamiento complementario al ahorro individual para asegurar el pago de beneficios mientras el trabajador se encuentre cesante. En este sentido, el modelo continúa en la lógica del financiamiento y beneficios diferenciados implementado por la Reforma Previsional, según el cual se distingue a los beneficiarios que sean capaces de proveerse cierto nivel de cotizaciones en el sistema, de aquellos cuyas cotizaciones no alcanzan a cubrir un umbral mínimo establecido por ley, de cargo parcial del Estado. De esta manera, se distinguen los:

**(1) Sistema de Cuentas Individuales por Cesantía.** Se constituye sobre la base de cotizaciones mensuales de empleadores y trabajadores y son de propiedad del trabajador, y el

**(2) Fondo de Cesantía Solidario.** Se financia con una fracción de la cotización total del empleador y un aporte de recursos fiscales. Opera en forma complementaria al sistema de cuentas individuales, con el objetivo de garantizar financiamiento hasta por 5 (en el caso de los trabajadores con contrato a plazo indefinido) o 2 meses (para los trabajadores con contrato a plazo, obra o servicio determinado).

### c) Grupo objetivo

El grupo objetivo incorporado en el Seguro de Cesantía son los trabajadores dependientes mayores de 18 años de edad regidos por el Código del Trabajo, específicamente, trabajadores despedidos por necesidades de la empresa o por caso fortuito o fuerza mayor; vencimiento del plazo o término del trabajo o servicio, o bien, renuncia voluntaria.

Asimismo, el Seguro de cesantía presenta ***exclusión de grupos específicos*** entre los que se cuentan: (S. Berstein, 2010).

- Los trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje,
- Los trabajadores menores de 18 años,
- Los trabajadores de casa particular,
- Los pensionados, con excepción de los pensionados por invalidez parcial.
- Los trabajadores independientes o por cuenta propia[38]
- Trabajadores regidos por cualquier otra norma que no sea el Código del Trabajo, y
- Los funcionarios del sector público.

### d) Obligatoriedad y voluntariedad del Sistema

El **Seguro es obligatorio** para:

- Todos aquellos trabajadores que han sido contratados o han firmado nuevos contratos a partir del 2 de octubre de 2002.

De la misma manera, la afiliación obligatoria o automática se aplica al trabajador dependiente que inicia o reinicia labores reguladas por el Código del Trabajo a partir del 2 de octubre de 2002, y rige a partir de su fecha de contratación.

El **Seguro es voluntario** para:

- Los trabajadores con relaciones laborales iniciadas con anterioridad a esta fecha, pueden incorporarse al Sistema de forma voluntaria.

La afiliación voluntaria se entiende como una decisión que toma libre y voluntariamente un trabajador que mantiene un contrato de trabajo iniciado antes del 2 de octubre de 2002.

### e) Modalidades de financiamiento

A continuación se observan las modalidades de financiamiento correspondientes al Seguro de Cesantía. Es importante destacar que éstas son diferenciadas según se trate de trabajadores con contrato indefinido o trabajadores a plazo fijo, por faena o servicio determinado. El modelo contempla un aporte anual estatal al

[38] Es de interés conocer, respecto a los trabajadores independientes y/o por cuenta propia, si las modificaciones respecto a la cotización obligatoria (reforma gradual desde enero 2012), tendrán algún efecto cruzado con la cotización obligatoria respecto del Seguro de cesantía. Al respecto, se observa que no existe en la nueva normativa, ninguna mención respecto de la obligatoriedad de participación en el Seguro de Cesantía.

Fondo Solidario, además del financiamiento correspondiente al cargo del empleador y trabajador en el primer caso –trabajadores dependientes-, o exclusivamente del empleador, en el caso de trabajadores a plazo fijo.

| Tabla (1) Porcentajes de cargo para empleador y trabajador según tipo de contrato. | | |
|---|---|---|
| **Trabajadores con contrato indefinido** | | **Trabajadores a plazo fijo, o por obra, trabajo o servicio determinado*** |
| **Cargo del trabajador** | Cargo del empleador** | Cargo del empleador** |
| **0,6% de la renta imponible** | 1,6% de la renta imponible para la cuenta de capitalización individual<br>0,8% de la remuneración imponible del trabajador al Fondo de Cesantía Solidario. | 3% del salario imponible del trabajador,<br>de los cuales un 0,2% puntos porcentuales de este aporte va al Fondo de Cesantía Solidario. |
| **Complementariamente, el Estado realiza un aporte anual al Fondo de Cesantía Solidario equivalente a 225.792 Unidades Tributarias Mensuales, es decir $8.307 millones al valor de la U.T.M. de junio de 2009.** | | |

*Cabe notar que antes del 1 de mayo de 2009, los trabajadores con contrato a plazo fijo, obra o servicio determinado no podían acceder al FCS.

** El aporte del empleador a la Cuenta Individual del trabajador, más su rentabilidad, descontadas las comisiones, puede ser deducido del monto a pagar por concepto de indemnizaciones por años de servicio a las cuales tiene derecho el trabajador con contrato a plazo indefinido, en el caso que la relación laboral cese por la causal establecida en el artículo 161 del Código del Trabajo (necesidades de la empresa).

Fuente: Elaboración propia en base a S. Berstein, 2010

### f) Modalidades de retiro del beneficio

Por otra parte, la modalidad de retiro del Seguro también diferencia según el Fondo del que se apliquen éstos.. Para el caso de retiros de las cuentas individuales, los trabajadores tienen la posibilidad de realizar tantos giros como su saldo lo permita, en razón al porcentaje promedio de las rentas anteriores al despido. En cualquier caso, el primer giro corresponde a un 50% del promedio de las últimas rentas, y contempla montos decrecientes conforme se suceden los meses de cesantía. Lo anterior funciona como un incentivo directo a la búsqueda de empleo de los trabajadores beneficiados con el Seguro de Cesantía.

| Tabla (2) Modalidades de retiro del Seguro de Cesantía según Fondo de acumulación de capital | |
|---|---|
| **Financiamiento con el saldo de su Cuenta Individual** | **Financiamiento con el Fondo de Cesantía Solidario** |
| Tendrá derecho a realizar tantos giros mensuales de su Cuenta Individual por Cesantía como su saldo le permita financiar, en razón del porcentaje promedio de las 6 rentas anteriores al despido (para los contratos a plazo fijo o por obra) o 12 rentas anteriores al despido (para los contrato a plazo indefinido). El máximo de giros por periodo de cobranza del seguro es de 6 giros consecutivos como máximo. | Recibir giros por 5 meses (para los contratos a plazo indefinido) y giros por 2 meses (para los contratos a plazo fijo o por obra), una vez que se hayan agotado los dineros de su cuenta individual. |
| El primer giro corresponderá al 50% del promedio de las 6 o 12 últimas remuneraciones anteriores al despido, y posteriormente al 45%, 35%, 30%, 25% y 20% hasta agotar el saldo de su cuenta individual. | Además podrá recibir 2 giros adicionales, los que serán otorgados dependiendo de la tasa de desempleo nacional. |
| El número de giros/meses de pago que reciben los trabajadores que accedan a los beneficios del Seguro de Cesantía con cargo exclusivo a su Cuenta Individual se determina según el número de meses que los recursos acumulados en dicha cuenta pueda financiar, otorgando beneficios con tasas de reemplazo mensuales decrecientes de 50%, 45%, 40%, 35%, 30%, 25% y 20%, los cuales no podrán ser inferiores a los montos mínimos establecidos para el Fondo Solidario. Esta forma de pago es independiente del tipo de contrato del trabajador que solicita el beneficio. | |

Fuente: Elaboración propia en base a S. Berstein, 2010

Tanto en los requisitos de acceso como en el monto de los beneficios, al igual que en el financiamiento, se establecen diferencias entre los trabajadores dependiendo del tipo de contrato:

| Tabla (3) Requisitos del Seguro de Cesantía según tipo de contrato | |
|---|---|
| **Trabajadores con contrato a plazo indefinido** | **Trabajadores con contrato a plazo fijo, o por obra, trabajo o servicio** |
| Cesar una relación laboral por razones no atribuibles al trabajador.<br>Contar con 12 cotizaciones acreditadas mensuales continuas o discontinuas. | Cesar una relación laboral por razones no atribuibles al trabajador.<br>Contar con 6 cotizaciones acreditadas continuas o discontinuas.<br>El acceso a la Cuenta Individual de Cesantía es independiente de la causal de cese de la relación laboral, por lo cual, en ese sentido, constituye un beneficio a todo evento. |

Fuente: Elaboración propia en base a S. Berstein, 2010

| Tabla (4) Requisitos y beneficios del Seguro de Cesantía Fondo Solidario | |
|---|---|
| **Requisitos** | (i) registrar acreditadas 12 cotizaciones mensuales continuas o discontinuas en el Fondo de Cesantía Solidario en los últimos 24 meses, siendo las 3 últimas continuas y con el mismo empleador;<br>(ii) no haber cesado la relación laboral por las causales previstas en el Código del Trabajo, que dicen relación con la renuncia del trabajador o causales imputables a éste o el mutuo acuerdo de las partes;<br>(iii) acumular en la Cuenta Individual de Cesantía recursos insuficientes para financiar la prestación del Fondo de Cesantía Solidario, en los montos, tasas de reemplazo y períodos señalados en la ley; y<br>(iv) encontrarse cesante al momento de la solicitud y mantener dicha condición mientras se esté recibiendo el beneficio. |
| **Beneficios monetarios** | **Suspensión de beneficios:** Los beneficios del Seguro de Cesantía se suspenden si el trabajador no acepta, injustificadamente, una beca de capacitación o una oferta de empleo ofrecida en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) de su comuna. Se considerará como un rechazo justificado si la remuneración ofrecida es menor al 50% de la última remuneración devengada.<br>Valores inferiores y superiores para los pagos del Fondo de Cesantía Solidario |
| **Beneficios no monetarios** | Todos los trabajadores con acceso al beneficio monetario del Seguro de Cesantía, tienen derecho al beneficio de cobertura de salud para el afiliado y su familia bajo la red de FONASA bajo la modalidad institucional y de libre elección.<br>Los trabajadores que accedan al Fondo de Cesantía Solidario, y hubieren tenido derecho a la prestación de asignación familiar mientras trabajaban, clasificados en los dos primeros tramos de menores ingresos (esto es remuneración imponible mensual de $293.624 o menos), tendrán derecho a seguir recibiendo esta asignación por todo el período que reciban el beneficio monetario del Seguro.<br>Adicionalmente, todos los beneficiarios del Seguro de Cesantía pueden ser sujetos de acciones de capacitación e intermediación laboral ofrecidos por la OMIL que corresponda.<br>Apoyo en la búsqueda de un nuevo empleo: El apoyo a la reinserción laboral contempla la capacitación para los beneficiarios del Seguro.<br>Sistema de Información Laboral, con el objeto de proporcionar conocimiento a los trabajadores con contrato respecto a la evolución del mercado laboral. |

| Meses | % promedio remuneración últimos 12 meses | Valor Superior | Valor Inferior |
|---|---|---|---|
| Primero | 50% | $198.691 | $92.025 |
| Segundo | 45% | $178.822 | $76.339 |
| Tercero | 40% | $158.953 | $66.928 |
| Cuarto | 35% | $139.084 | $58.562 |
| Quinto | 30% | $119.215 | $50.196 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones. Vigente desde 1 de febrero de 2010 hasta el 31 de enero de 2011.

**El acceso al Fondo de Cesantía Solidario está limitado a 2 veces en el período de 5 años: esto desincentiva el uso del Seguro en períodos cortos de tiempo, pues inhabilita al trabajador a usar el Fondo en posibles periodos extendidos de tiempo.

### g) Caso Práctico: fórmula de cálculo del beneficio

Para entender de mejor forma la fórmula de cálculo de los beneficios se puede realizar el siguiente ejemplo. (S. Berstein, 2010)

**Caso 1, Uso del saldo en la Cuenta de capitalización individual:** Asúmase un trabajador que presenta una renta imponible de $300 mil, el cual cotizó por un período de 4 años, acumulando en su Cuenta Individual de Cesantía alrededor de $316 mil.

**Modalidad de entrega de los beneficios:** Los beneficios con acceso exclusivo a su Cuenta Individual de Cesantía serán:

1. Primer mes de beneficio recibirá $150.000 (tasa de reemplazo de 50%);
2. Segundo mes de beneficio recibirá $135.000 (tasa de reemplazo de 45%) y
3. Tercer mes de beneficio recibirá $31.800, siendo este último mes de beneficio equivalente al remanente del saldo en la Cuenta Individual de Cesantía.

**Caso 2, Uso del Fondo Solidario:** Un trabajador que cumpla con los requisitos, y opta por el Fondo de Cesantía Solidario. El trabajador percibe un salario imponible de $160.000 mensual.

1. Primer mes de beneficio recibiría $80.000 (tasa de reemplazo establecida de 50%), dado que este nivel está por debajo del valor mínimo definido en el cuadro anterior, este trabajador tendrá derecho a recibir un beneficio igual a los valores mínimos, es decir recibirá $ 92.025.
2. Segundo mes de beneficio recibirá $76.339, y así sucesivamente para el resto de los meses de prestación.

## II) CONTEXTO

### a) Cobertura del Sistema

A este respecto, el siguiente análisis revisa la cobertura en términos de afiliados, cotizantes, y beneficios entregados, y contempla diferencias por sexo y edad, en los casos que corresponda.

Una primera constatación es que las modificaciones efectuadas al Programa, han ampliado los beneficios, especialmente con la incorporación de los trabajadores a plazo fijo o por obra o faena al componente solidario, el Seguro de Cesantía ha ido gradualmente aumentando su cobertura. (S. Berstein, 2010)

- **Prestaciones entregadas:** Desde su implementación en 2002 hasta 2010, se han entregado cerca de 4,5 millones de prestaciones y se ha cubierto al 78,6% de los trabajadores del sector privado asalariado mayores de 18 años, con más de 6,1 millones de afiliados. Asimismo, se han incorporado al sistema más de 6 millones de trabajadores, cotizando mensualmente más de 3 millones de ellos (S. Berstein, 2010)

Esta masiva incorporación de afiliados al Seguro de cesantía, pudiera explicarse por la obligatoriedad de cotización para el grupo de trabajadores dependientes con contrato indefinido. De hecho, la tasa promedio de crecimiento anual de afiliados al Seguro -desde 2003 al 2009- es de 28,5%, y disminuye progresivamente en la medida que el Seguro avanza en el proceso de transición. (S. Berstein, 2010)

| Tabla (5) Cobertura del Sistema: número de afiliados (Datos a Junio 2011) | |
|---|---|
| **Incorporados en el mes de Julio 2011** | 54.565 |
| - **Trabajadores con contrato vigente** | 934 |
| - **Trabajadores que inician actividades laborales** | 53.631 |
| - **Con contrato de duración indefinida** | 15.406 |
| - **Con contrato de plazo fijo** | 38.225 |
| - **Retirados en el mes** | 2.311 |
| - **Afiliados fallecidos** | 256 |
| - **Afiliados que se pensionaron** | 662 |
| **Número de afiliados a Julio 2011 (Usuarios potenciales del Seguro)** | 6.938.416 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, 2011

**Cobertura en afiliación/usuarios potenciales:** En la actualidad, el Seguro de Cesantía tiene una cobertura de 6.938.416 usuarios potenciales, que corresponden a los afiliados acumulados en el Sistema desde su inicio hasta Julio 2011. Es importante destacar que mensualmente, se incorporan cerca de 54.000 nuevos afiliados, siendo la gran mayoría de ellos, quienes inician su vida laboralmente activa. La incorporación masiva de afiliados al Sistema, pudiera explicarse, según Poblete (2011), por el proceso de maduración propio de un Programa relativamente reciente y modificado: "los individuos comienzan a cumplir los requisitos para acceder a los beneficios del Seguro, y aumenta el conocimiento del Sistema, por lo que el número de beneficiarios aumenta en el tiempo" (Poblete, 2011: 12).

| Tabla (6) Número de cuentas, saldo total, número y monto de depósitos del mes por tipo de contrato y sexo (Agosto 2011) | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | **Número total de cuentas vigentes** | **Número de cotizaciones del mes** | **%** | **%** | **Monto total de las cotizaciones del mes ($)** | **%** | ***Promedio cotización mensual*** |
| **Contrato indefinido** | Masculino | 2.081.595 | 1.539.529 | | 41,5% | 27.420.473.404 | | $ 17.811 |
| | Femenino | 1.419.190 | 912.393 | | 24,6% | 13.447.625.929 | | $ 14.739 |
| | S/i de sexo | 205 | 93 | | | 1.853.415 | | |
| | TOTAL | 3.500.990 | 2.452.015 | 66,0% | | 40.869.952.748 | 77,2% | $ 16.668 |
| **Contrato de plazo fijo y contrato para una obra, o faena** | Masculino | 1.987.537 | 864.168 | | 23,3% | 8.884.672.157 | | $ 10.281 |
| | Femenino | 1.455.999 | 396.862 | | 10,7% | 3.168.702.650 | | $ 7.984 |
| | S/i de sexo | 140 | 22 | | | 167.785 | | |
| | TOTAL | 3.443.676 | 1.261.052 | 34,0% | | 12.053.542.592 | 22,8% | $ 9.558 |
| **Total informado** | Masculino | 4.069.132 | 2.403.697 | | | 36.305.145.561 | | $ 15.104 |
| | Femenino | 2.875.189 | 1.309.255 | | | 16.616.328.579 | | $ 12.691 |
| | S/i de sexo | 345 | 115 | | | 2.021.200 | | $ 17.576 |
| | TOTAL | 6.944.666 | 3.713.067 | 100,0% | 100,0% | 52.923.495.340 | 100,0% | $ 14.253 |

Fuente: Elaboración con datos de estadísticas Superintendencia. Agosto 2011

Tal como se observa en la tabla (6), el número de cotizantes, respecto al total de cuentas vigentes, corresponde a un 53%. Por otra parte, el ingreso promedio por el cual se cotiza es de $475.110 pesos, y presenta grandes diferencias según tipo de contrato: para los contratos indefinidos, el ingreso promedio es de $555.597, mientras que para los contratados a plazo fijo, por obra o faena, este disminuye a $318.611, existiendo un diferencial importante en términos de nivel de cotizaciones para el Seguro. Por último, los datos indican que del total de dinero en las cuentas de cotización, quienes tienen contrato indefinido acumulan el 77%, mientras que del total de trabajadores cotizantes, el mismo grupo representa, para Agosto de 2011, un 66% del total.

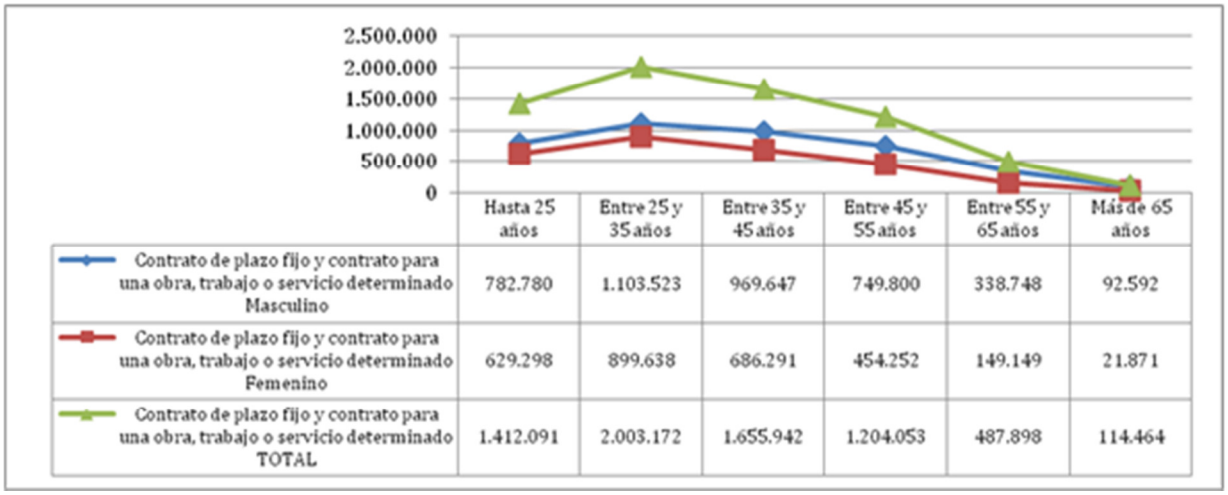
| Tabla (7) Número de afiliados por tipo de contrato, sexo y edad | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tipo de contrato y sexo | | Rangos de edad | | | | | | |
| | | Hasta 25 años | Entre 25 y 35 años | Entre 35 y 45 años | Entre 45 y 55 años | Entre 55 y 65 años | Más de 65 años | Total |
| Contrato indefinido | Masculino | 276.137 | 604.289 | 547.712 | 405.204 | 171.245 | 37.875 | 2.042.506 |
| | Femenino | 213.301 | 488.628 | 372.058 | 231.900 | 70.915 | 9.382 | 1.386.235 |
| | Total | 489.440 | 1.092.922 | 919.771 | 637.104 | 242.160 | 47.257 | 3.434.421 |
| Contrato de plazo fijo y contrato para una obra, trabajo o servicio determinado | Masculino | 506.643 | 499.234 | 421.935 | 344.596 | 167.503 | 54.717 | 1.994.689 |
| | Femenino | 415.997 | 411.010 | 314.233 | 222.352 | 78.234 | 12.489 | 1.454.374 |
| | Total | 922.651 | 910.250 | 736.171 | 566.949 | 245.738 | 67.207 | 3.451.741 |
| Total informado | Masculino | 782.780 | 1.103.523 | 969.647 | 749.800 | 338.748 | 92.592 | 4.037.195 |
| | Femenino | 629.298 | 899.638 | 686.291 | 454.252 | 149.149 | 21.871 | 2.840.609 |
| | Total | 1.412.091 | 2.003.172 | 1.655.942 | 1.204.053 | 487.898 | 114.464 | 6.886.162 |

*Se han excluido aquellos casos en los que no se cuenta con información certera respecto al tipo de contrato y sexo, lo que explica la diferencia entre el número de afiliados a Julio 2011, y el total de la presente tabla.

Fuente: Superintendencia de Pensiones, 2011

**Distribución de cotizantes por sexo:** La distribución de los cotizantes, a junio de 2011, según edad, muestra una mayor concentración en el grupo entre 25 a 35 años y de 35 a 45 años, los cuales concentran un 29% y un 24% del total, respectivamente. Estos valores se han mantenido en el tiempo (Mayores referencias, ver S. Berstein, 2010).

**Gráfico (1) Número de afiliados al Seguro de cesantía según sexo y edad, Julio 2011**




Fuente: Superintendencia de Pensiones, 2011

En relación al número de cuentas de capitalización vigentes, se observa que de un total de 6.886.162 cuentas, un 58,7% corresponde a cuentas masculinas, y sólo un 41% a cuentas de seguro de cesantía de mujeres.

**Distribución por tipo de contrato:** Asimismo, al analizar la proporción de trabajadores por tipo de contrato, se observa que el total de cuentas vigentes, se distribuye igualmente entre trabajadores de contrato indefinido, y contratos a plazo fijo, por obra o servicio determinado. Sin embargo en la tabla (9), se observa que una vez que se analiza ***el número de cotizantes***, dicha proporción aumenta a favor de los trabajadores de contrato indefinido, representando un 65,4%, mientras que los trabajadores con contrato definido a plazo fijo o por obra o servicio, disminuyen a un 34,5% del total de cotizantes, en datos a Junio de 2011.

| Tabla (8). Número de cuentas, saldo total, número y monto de depósitos del mes por tipo de contrato y sexo. Junio 2011 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Tipo de contrato y sexo** | | **Número total de cuentas vigentes** | **Saldo total (M$)** | **Número de cotizaciones del mes** | **Monto total de las cotizaciones del mes ($)** |
| **Contrato indefinido** | Masculino | 2.043.693 | 911.216.877 | 1.502.118 | 26.300.902.107 |
| | Femenino | 1.387.637 | 452.862.705 | 896.489 | 12.967.292.758 |
| | Total | 3.437.010 | 1.364.536.906 | 2.398.858 | 39.272.483.410 |
| **Contrato de plazo fijo y contrato por obra o servicio** | Masculino | 1.993.502 | 159.017.285 | 881.718 | 8.784.801.846 |
| | Femenino | 1.452.972 | 69.540.373 | 417.985 | 3.173.668.129 |
| | Total | 3.449.152 | 228.704.062 | 1.299.833 | 11.959.565.688 |
| **Total informado** | Masculino | 4.037.195 | 1.070.234.162 | 2.383.836 | 35.085.703.953 |
| | Femenino | 2.840.609 | 522.403.078 | 1.314.474 | 16.140.960.887 |
| | Total | 6.886.162 | 1.593.240.968 | 3.698.691 | 51.232.049.098 |

*Se han excluido aquellos casos en los que no se cuenta con información certera

Fuente: Superintendencia de Pensiones, 2011

| Tabla (9) Número de cotizantes por tipo de contrato, sexo. Julio 2011 | | |
|---|---|---|
| **Tipo de contrato y sexo** | | **Total** |
| **Contrato indefinido** | Masculino | 1.458.911 |
| | Femenino | 875.864 |
| | Sin información de sexo | 246 |
| | Total | 2.335.021 |
| **Contrato de plazo fijo y contrato para una obra, trabajo o servicio determinado** | Masculino | 830.518 |
| | Femenino | 401.268 |
| | Sin información de sexo | 123 |
| | Total | 1.231.909 |
| **Total** | Masculino | 2.289.429 |
| | Femenino | 1.277.132 |
| | Sin información de sexo | 369 |
| | Total | 3.566.930 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, 2011

| Tabla (10) Número de afiliados que recibieron pago de la prestación por cesantía en el mes, y monto total de las prestaciones percibidas, distribuidos por tipo de contrato, sexo del afiliado y fuente de financiamiento del beneficio (Junio 2011) | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Tipo de contrato y sexo** | | **Fondo de la CIC (1)** | | **Fondo de Cesantía Solidario** | | **Mixto (ambos anteriores) (2)** | |
| | | **Número** | **Monto** | **Número** | **Monto** | **Número** | **Monto** |
| **Contrato indefinido** | Masculino | 39.993 | 8.414.430.554 | 5.799 | 636.951.000 | 3.831 | 595.175.673 |
| | Femenino | 23.455 | 4.003.652.186 | 4.880 | 484.277.436 | 3.007 | 427.556.401 |
| | TOTAL | 63.448 | 12.418.082.740 | 10.679 | 1.121.228.436 | 6.838 | 1.022.732.074 |
| **Contrato de plazo fijo y contrato para una obra, o servicio** | Masculino | 54.519 | 6.574.516.454 | 80 | 5.054.783 | 962 | 86.426.675 |
| | Femenino | 25.307 | 1.968.984.438 | 131 | 7.491.241 | 703 | 51.309.560 |
| | TOTAL | 79.826 | 8.543.500.892 | 211 | 12.546.024 | 1.665 | 137.736.235 |
| **TOTAL** | | 143.274 | 20.961.583.632 | 10.890 | 1.133.774.460 | 8.503 | 1.160.468.309 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones,

(1) Cuenta Individual por Cesantía: incluye afiliados que optaron al Fondo de Cesantía Solidario (FCS), pero que en el mes del reporte la fuente de financiamiento en un 100% corresponde a su cuenta individual por cesantía. (2) Mixto: cuando la prestación es financiada por la cuenta individual por cesantía y el Fondo de Cesantía Solidario.

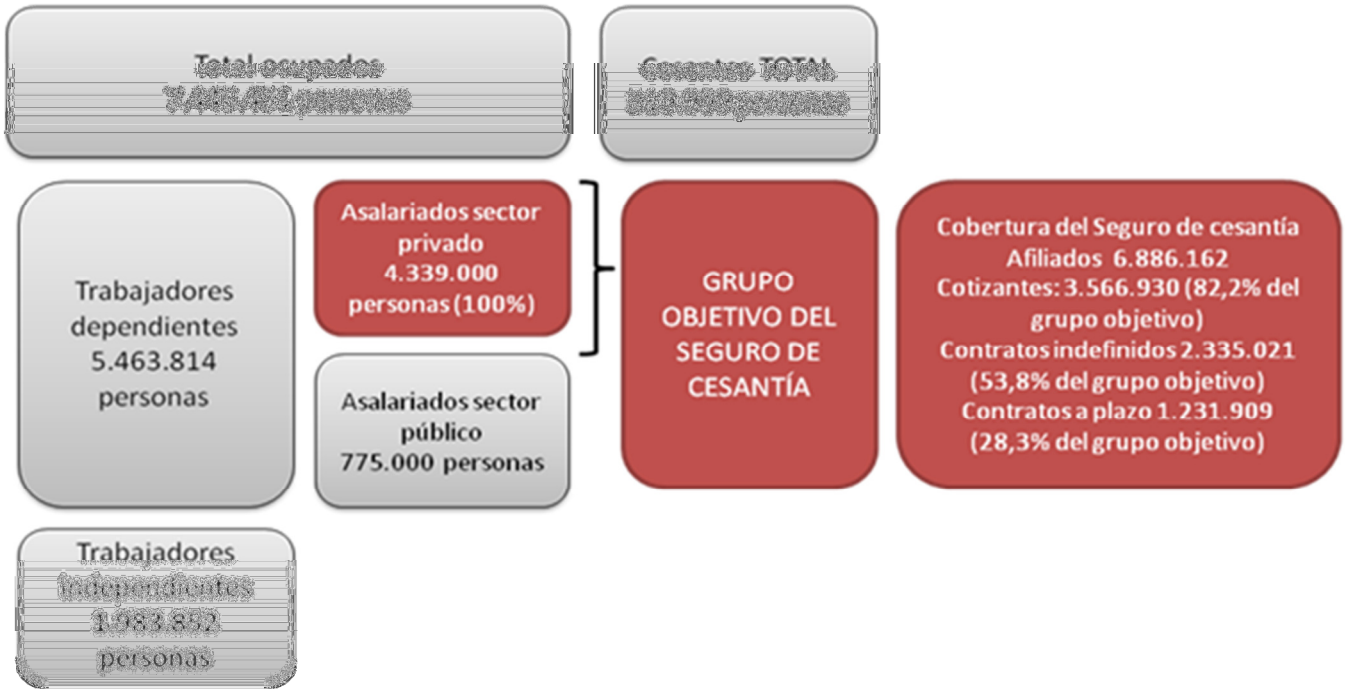
Por último, al analizar las ***cantidades y montos de beneficios entregados en Junio 2011***, se observa:

- Existe un porcentaje mayoritario de Seguros de Cesantía que se pagan a partir de las Cuentas Individuales: un 88% corresponde a esta fuente de financiamiento, correspondiente a 143,274 prestaciones en Junio 2011, versus 10,890 provenientes del Fondo Solidario, y 8.503 provenientes de financiamiento mixto.
- Ahora bien, al analizar la distribución de beneficios por tipo de contrato, se observa que los trabajadores a plazo fijo han recibido cerca del 70% de los beneficios, mientras que el restante 30% se distribuye entre los contratos indefinidos. Esta diferencia pudiera explicarse por los requisitos más laxos que presentan los cotizantes a plazo fijo para acceder al Seguro, o bien, por la mayor estabilidad laboral que evidencian los trabajadores con contrato indefinido. (Poblete, 2011)
- De cualquier manera, los análisis realizados por Poblete (2011), evidencian un relativo bajo uso del sistema (si se atienden los trabajadores elegibles de aquellos que han solicitado el beneficio). Lo anterior, explica Poblete, pudiera explicarse por (a) la relativa novedad del Sistema, (b), el consiguiente grado de desinformación de los afiliados, o (c), las expectativas de encontrar un nuevo empleo rápidamente. (Poblete, 2011:19)

### b) Focalización efectiva del Beneficio

Respecto a la **focalización efectiva del seguro de cesantía**, se observa que este se encuentra destinado a los trabajadores asalariados en el sector privado, que a Julio 2011, son 4.339.000 personas aproximadamente[39].

**Diagrama (1) Focalización efectiva del Sistema de Seguro de Cesantía, julio 2011**




Fuente: Elaboración propia a partir de S. Berstein, 2010, con datos actualizados a Julio 2011, de Superintendencia de Pensiones, INE

[39] Es importante destacar que el seguro excluye a los menores de 18 años, sin embargo el análisis que sigue no distingue este tipo de trabajadores por edad. De cualquier manera, el grupo menor de edad no representa más de un 0,5% del total.

- Concretamente, se observa que la cobertura del seguro de cesantía, en términos de los afiliados al Sistema, es alta. El número de afiliados (trabajadores que alguna vez se afiliaron al sistema) sobrepasa el número de personas que actualmente se encuentra en el grupo objetivo, en un 58%.
- El Seguro de cesantía agrupa al 82,2% del grupo objetivo, que se encuentra cotizando en la actualidad (Cotizó en Junio 2011).
- El Seguro de cesantía se distribuye diferenciadamente entre aquellos trabajadores con contrato indefinido, y aquellos con contrato a plazo fijo, llegando a un 53,8% del primer grupo, y a un 28,3% del segundo.
- Asimismo, respecto a la composición de los cotizantes por género, en junio 2011 las mujeres representan un 35,8% y los hombres un 64,18% del total de cotizantes.

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS DEL SEGURO DE CESANTÍA

A este respecto, se observa que el Programa contempla en su diseño, la obligatoriedad de activar la participación en el Sistema Previsional. De hecho, el Programa contempla requisitos explícitos en relación a la afiliación o cotización en el Sistema Previsional. Por tanto, pudiera establecerse una ***relación directa respecto de que todos los trabajadores dependientes que se encuentran cotizando para el Seguro de Cesantía, efectivamente cotizan para el Sistema Previsional****, por tratarse del mismo grupo objetivo: trabajadores dependientes, formales, con contrato escrito de trabajo.*

### a) Respecto a los incentivos a la afiliación al Seguro de Cesantía

Los análisis realizados por la Superintendencia de Previsión, (S. Berstein 2010), indican que:

- La mayor parte de los afiliados que se incorpora al Sistema lo hace en forma obligatoria.
- La afiliación voluntaria ha sido históricamente baja, sólo 2,2% del total de afiliados, y permanece relativamente estable desde la creación del Seguro.

Lo anterior tendría relación con que dadas las características del Programa, el grupo actual de trabajadores que no se han incorporado al Sistema, pero que podrían hacerlo en forma voluntaria, son aquellos que mantienen un empleo con anterioridad a octubre de 2002. En la actualidad, esto significa que son personas de una alta estabilidad laboral (debieran contar con 9 años de relación laboral con el mismo empleador) y por lo tanto es presumible que:

- Sean trabajadores que cuentan con otros mecanismos o fuentes de protección al ingreso en caso de desempleo. (S. Berstein, 2010).
- Este grupo tiene derecho a indemnización por años de servicios cuando la causa de retiro laboral es involuntaria y no atribuible al trabajador y en muchos casos, por su antigüedad en el empleo por sobre los 11 meses -periodo máximo que rige actualmente-.
- Tengan una baja expectativas de quedar cesante en el corto plazo.
- Se encuentren acostumbrados a una relación laboral sin el componente de Seguro de cesantía y por tanto no hayan hecho mayores esfuerzos respecto de conocer el beneficio y sus características.

De cualquier manera, esta es una hipótesis que desestimaría la necesidad de volver obligatoria la incorporación del Seguro para trabajadores cuyos contratos se hayan iniciado con anterioridad a la puesta en marcha del Sistema.

Cabe preguntarse qué ocurrirá con la situación de los independientes a partir de 2012. Ello, porque éstos a partir de 2012 sí tendrán –en forma gradual- la obligación de cotizar en el Sistema Previsional, sin embargo, no existen menciones respecto de si esta obligatoriedad previsional se hará extensiva también a este seguro. Los antecedentes de la modificación de la normativa para trabajadores independientes revisados, no contemplan la obligatoriedad de cotización en el SIS para este segmento.

**b) Respecto a la densidad de cotizaciones para el Seguro de Cesantía**

Respecto de los trabajadores que se encuentran incorporados al Seguro de Cesantía, se observa que éstos:

- Llevan en promedio 51 meses de afiliación (desde inicios del Sistema hasta Julio 2009), y
- Presentan una densidad de cotizaciones, medida como número de meses cotizados sobre total de meses de afiliación, de un 57%. (S. Berstein, 2010)

**Tabla (11) Porcentaje de afiliados al Seguro de Cesantía según densidad de cotizaciones, 2009**

| Número de meses de afiliación % | Afiliados | Densidad de cotizaciones % |
|---|---|---|
| **0 a 12** | 8,5% | 60,9% |
| **13 a 24** | 10,7% | 52,2% |
| **25 a 36** | 11,0% | 54,1% |
| **37 a 48** | 12,2% | 53,7% |
| **49 a 60** | 13,9% | 54,6% |
| **61 a 72** | 17,8% | 55,8% |
| **Más de 73** | 25,9% | 59,2% |
| **Total** | 100% | 56,6% |

Fuente: S. Berstein, 2010

## IV) EFECTOS EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS BENEFICIARIOS

Respecto al comportamiento de los beneficiarios, que el Seguro pudiera estar influenciando, se establecen las siguientes hipótesis:

**a) Respecto del cumplimiento de requisitos**

Respecto a las implicancias que tiene el Seguro en términos de requisitos, y de cómo estos pudieran tener efecto en (1) la focalización y criterios de inclusión y exclusión de los beneficiarios, y (2) efectos en el comportamiento racional de los beneficiarios, se observa que:

- El beneficio del Seguro de Cesantía con cargo al Fondo Solidario, es incompatible con cualquier otra actividad remunerada. En caso de mantener dos situaciones laborales simultáneas, el ahorro será independiente para ambos empleos, pudiendo acceder al beneficio financiado por el Fondo Solidario *sólo en caso de cesantía total.*
- Ahora bien, la *utilización del Seguro de Cesantía con cargo a la cuenta de capitalización individual*, funciona de manera independiente para cada uno de los empleos que se tengan. En este caso, de cobrar el seguro por uno de los empleos, el otro mantiene su saldo. Lo anterior es especialmente relevante en el caso de mantener un trabajo dependiente con afiliación y cotización al Seguro, y una *segunda actividad independiente e informal*, caso en el que el segundo ingreso laboral no sería considerado en la elegibilidad de los beneficiarios del Sistema.
- Dado que el beneficio del Fondo de Cesantía Solidario sólo se mantiene si el trabajador mantiene su condición de cesante, el beneficiario deberá asistir mensualmente a la OMIL más cercana a su domicilio para certificar su condición de cesante y así estar disponible a que se le ofrezca un curso de capacitación o una vacante de empleo. Por su parte la Sociedad Administradora de los Fondos de Cesantía, al momento de realizar el pago del beneficio certificará que el trabajador continúe cesante, a través de la ausencia de cotizaciones al sistema. Este componente asegura de alguna manera la actualización constante de la información, evitando el incentivo perverso de mantenerse como beneficiario del Seguro, el tiempo máximo que este lo permite, e incentivando la búsqueda de empleo constante.

En el caso del **Fondo Solidario del Seguro de Cesantía**, éste presenta requisitos adicionales, por tratarse de un Fondo de financiamiento compartido entre los trabajadores y el Estado. Es importante destacar por una parte, que:

- Es requisito fundamental el registrar 12 cotizaciones mensuales en el Sistema del Seguro de Cesantía, ya sean continuas o discontinuas, así como 3 cotizaciones continuas con el mismo empleador, los meses anteriores a la solicitud del beneficio. Este requisito dejaría fuera del beneficio a aquellos trabajadores con *trayectorias de empleo inestables*, que no logren acreditar tres meses de estabilidad laboral, en términos de poseer cotizaciones continuadas, con el mismo empleador.
- Por otra parte, el Fondo Solidario se aplica exclusivamente a aquellos trabajadores que, habiendo cotizado en el Saldo de la Cuenta Individual del Seguro, no cuenten con saldo suficiente para financiar los montos establecidos por ley (Entre 198.691 pesos y 92.025 pesos para el primer pago), estableciéndose un aporte o suplemento por parte del Fondo Solidario, con el objetivo de asegurar el mínimo beneficio monetario según el número de giro.

Análisis realizados por la Superintendencia de Pensiones, indican que: (S. Berstein, 2010)

- Para Junio 2009, alrededor de 20% a un 23% de los beneficios otorgados a trabajadores con contrato a plazo indefinido efectivamente cumplían con los requisitos de acceso al Fondo de Cesantía Solidario. Este grupo corresponde a aquellos trabajadores cuyos saldos en la cuenta individual no son suficientes para solventar los mínimos establecidos por la ley.

Como contrapartida, entre las razones por las cuales las personas no calificaban a dicho beneficio, se cuentan:

- Del total de beneficios de los trabajadores con contrato a plazo indefinido, un 62% no cumplían con la condición del número de cotizaciones. Sin embargo, es importante destacar que hasta mayo de 2009 el requisito en lo que respecta al número de cotizaciones era de 12 cotizaciones continuas realizadas en el Fondo Solidario. Los análisis determinaron que dicha condicionante era altamente restrictiva, por lo que se reflejaba en el bajo porcentaje del grupo de trabajadores con derecho al Fondo. (S. Berstein, 2010). Desde Mayo de 2009, el requisito ha sido modificado, exigiéndose sólo 6 cotizaciones en el Fondo.
- De igual forma, un 66% no cumplía con la condición de causal de cese de "necesidades de la empresa" o "caso fortuito o fuerza mayor".

### b) Respecto a las condiciones de salida del Beneficio

Con respecto a las condiciones de salida del beneficio, se observan algunas características relevantes, que relacionan los beneficios no monetarios que contempla el Seguro, con la entrega del beneficio monetario del mismo:

- El Seguro se desactiva automáticamente, si el trabajador no aceptase una oferta de capacitación o una oferta de empleo que supere el 50% de la última remuneración del trabajador. Lo anterior funcionaría como un incentivo positivo a la entrada/reingreso al mundo laboral. Con todo, este reingreso supone la posibilidad de recibir un sueldo considerablemente menor (51% de la última renta, en el extremo). Como contrapartida, corresponde a un requisito duro en términos de sobreutilización del beneficio monetario del seguro, cuando el trabajador tenga efectivas posibilidades de integrarse al mercado del trabajo. A lo anterior de la suma la imposibilidad de acceder a éste más de dos veces en 5 años.

### c) Respecto a la racionalidad de los actores en términos de ahorro presente para su uso futuro

En términos financieros, y pensando en la racionalidad de los actores, el ahorro mediante Seguro de Cesantía pareciera ser beneficioso en términos de permitir una modalidad de ahorro libre de impuestos, que puede ser utilizada cuando el trabajador lo estime más conveniente.(Superintendencia de Pensiones, 2011)

**Subsidio de cesantía (Superintendencia de Seguridad Social, 2011)**

El subsidio de cesantía es una suma de dinero que se otorga al trabajador que ha perdido su empleo por causas ajenas a su voluntad, y se paga por cada día que permanezca cesante con un tope máximo de 360 días. Pueden solicitarlo los trabajadores dependientes de los sectores público y privado, con excepción en este último caso, de aquellos afectos al Régimen de Seguro de Desempleo.

**Requisitos:**

1) Estar cesante, entendiéndose que lo están los trabajadores dependientes que con posterioridad al 1° de agosto de 1974 fueren despedidos por causas ajenas a su voluntad o que no le fueren imputables. Respecto de los trabajadores independientes, se entenderá que lo están cuando reunieren las condiciones establecidas en las disposiciones legales o reglamentarias que les eran aplicables a la citada fecha.
2) Tener, a lo menos, 52 semanas ó 12 meses continuos o discontinuos, de imposiciones en cualquier régimen previsional afecto al sistema, dentro de los dos años anteriores a la fecha de la cesantía;
3) Estar inscritos en los Registros de Cesantía que deberá llevar cada institución previsional y cada Municipalidad con el fin de asignarles trabajos de asistencia en beneficio de la comunidad;
4) No estar afectos al citado Régimen del Seguro de Desempleo.

**Grupo objetivo:**

- Trabajadores de casa particular.
- Los sujetos a contratos de aprendizaje
- Los menores de 18 años y hasta que cumplan la edad.
- Los pensionados por invalidez total.
- Los trabajadores independientes que al 1º de agosto de 1974 tenían derecho a esta prestación

**Características del beneficio:**

Se entrega por períodos de 90 días, renovables, si se acredita que persiste en su condición de cesante, hasta totalizar el máximo de 360 días.

Su monto mensual es decreciente en el tiempo y según los valores actualmente vigentes asciende a:

- Los primeros 90 días, $ 17.338, por mes.
- Entre los 91 y los 180 días, $ 11.500, por mes y
- Entre los 181 y los 360 días, $ 8.669, por mes.

- En primer lugar, el seguro de desempleo es el único mecanismo de ahorro exento de impuestos a los intereses ganados.
- Por otra parte, los porcentajes de ahorro estipulados para trabajadores y empleadores van en directo beneficio del trabajador, quien aporta porcentualmente menos que el empleador.
- En tercer lugar, el seguro de cesantía es complementario a los acuerdos pactados con el empleador en las negociaciones colectivas y/o con las políticas corporativas de beneficios por despido.
- Por último, el trabajador que haya utilizado este mecanismo de ahorro, podrá traspasar hasta el total del saldo acumulado en su cuenta individual de cesantía, a su cuenta de capitalización individual de la Administradora de Fondos de Pensiones, al momento de tramitar su pensión. El retiro del saldo en la cuenta individual del seguro, se encuentra exenta de impuestos al momento del retiro o del traspaso de los fondos.

**d) Respecto de los incentivos a la entrada/salida y mantención en el mundo laboral**

El Programa se encuentra explícitamente definido para población en edad de trabajar, concretamente, para Población Económicamente Activa, y mayor de 18 años. Si se analizan los posibles incentivos encaminados a favorecer o incentivar la actividad laboral, puede establecerse:

- *El Programa no tendría mayores efectos hacia la "activación" de la población* pues uno de los requisitos es que los beneficiarios se encuentren trabajando –de manera dependiente- y hayan enterado a lo menos 12 meses de trabajo dependiente en el caso de trabajadores con contrato indefinido, ó 6 meses en el caso de trabajadores con contrato a plazo fijo, obra, servicio o faena.

En otras palabras, el beneficio se activa sólo luego de que el trabajador ha experimentado cierta trayectoria como dependiente,

- *El Programa pudiera presentar incentivos relativos en relación a la permanencia en el puesto de trabajo, especialmente para trabajadores con contrato a plazo fijo,* puesto que para éstos, el beneficio es relativamente menos atractivo. (Como se ha visto, estos trabajadores tienen menores probabilidades de acumular grandes saldos en la cuenta individual, por tanto, el beneficio potencial de cobrar el seguro es menor). En estos casos el seguro no lo costean ellos, sino el empleador.

En suma, *el Seguro incentiva la mantención del trabajador en un régimen de dependencia laboral*

*formal*. Los requisitos de comprobación de elegibilidad, mediante la existencia de 6 a 12 cotizaciones continuas o esporádicas son un requisito duro en términos de incentivar la estabilidad de trabajadores dependientes en el sistema. Además, la existencia del beneficio incentiva a los trabajadores a preocuparse de sus cotizaciones y supervisar su cumplimiento.

- En segundo lugar, en relación a la existencia de incentivos hacia la dependencia/independencia laboral, el programa presenta requisitos explícitos a este respecto. Una mención especial requiere hacerse respecto del *posible incentivo a la existencia de un contrato escrito (requisito del Programa)*. En este sentido, el Programa contribuiría a disminuir el universo de trabajadores dependientes con acuerdo de palabra y por tanto, a facilitar el ingreso de trabajadores beneficiados por el Seguro, como cotizantes en el Sistema Previsional.

Por último, se reconoce que la modalidad de entrega del beneficio, de manera gradual y decreciente entre el primer y último mes de vigencia del beneficio, presenta incentivos positivos en la línea de disminuir el atractivo de mantenerse como beneficiario del seguro, e incentivaría la búsqueda de ingresos a través del trabajo. De cualquier manera, se evidencia una tendencia a la búsqueda de empleos informales –que de ninguna forma provoquen la pérdida del beneficio-, en desmedro de la búsqueda de empleos formales, al menos en el periodo de beneficiario del Sistema.

### e) Respecto del incentivo a mantenerse como beneficiario del Seguro

Se establece la necesidad de analizar los posibles incentivos respecto de los cuales un trabajador beneficiario del Seguro de Cesantía, *pudiera optar por:*

a) *Mantenerse en calidad de desempleado durante los meses de vigencia del beneficio* (6 meses como máximo), y al mismo tiempo, percibir ingresos autónomos como resultado de actividades laborales informales.
b) *No solicitar el Seguro de Cesantía, siendo incentivado indirectamente a la rápida búsqueda de un nuevo empleo.*

De ser cierta la hipótesis (a), existiría un importante efecto en la sobre utilización del beneficio, así como en las variables propias del Sistema de Pensiones, referentes a la disminución de la cotización obligatoria de trabajadores dependientes. Aún más, pudiera existir una relación directa entre la disminución de las cotizaciones de los beneficiarios del Seguro de cesantía durante los periodos de desempleo, que no se corresponda con la ausencia de ingresos, sino con la no declaración de los mismos, como estrategia para no perder el beneficio del Seguro. Lo anterior parecería especialmente relevante en grupos cuyos periodos de cesantía son mayormente cíclicos, como temporeros o trabajadores estacionales, quienes pudieran, en un máximo de 2 veces en 5 años, tener el siguiente comportamiento: Se cotiza como trabajador a plazo fijo por 6 meses continuos, se cobra el seguro de cesantía por un lapso no mayor a 6 meses, mientras se sub declaran los ingresos provenientes de trabajos independientes, teniendo consecuencias en relación a la Previsión del beneficiario.

Sin embargo, análisis realizados por la Superintendencia, levantan la hipótesis en sentido contrario, (b): Dado que la participación de algunos Programas pudiera entregar una señal negativa a la población, es esperable que el Seguro se utilice sólo en aquellos casos en los que las expectativas de encontrar un nuevo empleo en el corto plazo es baja. En la misma línea, es probable que los trabajadores con mayores expectativas de estabilidad laboral presenten una menor propensión a solicitar los beneficios del Seguro, puesto que el monto esperado del beneficio es menor (pues la persona encontraría empleo antes de recibir todos los pagos), o bien, porque prefieran postergar el uso de los recursos para una situación de mayor necesidad.

Con todo, el uso del Seguro tiene estrecha relación con las expectativas laborales de los trabajadores, no pudiendo establecerse con certeza la causalidad de las variables descritas. Como tendencias generales, es importante *incorporar dos variables al análisis*:

- La tendencia a pedir beneficios aumenta con el monto del beneficio potencial.
- La probabilidad de hacer uso de los beneficios disminuye con la renta del afiliado. En la medida que la renta del beneficiario es menor, se torna menos atractivo solicitar los beneficios del Sistema. Esto se

puede deber a que el Sistema tiene un máximo absoluto en el caso del Fondo Solidario –al que accedería este grupo de trabajadores de bajos ingresos-, y por tanto el monto de la prestación no es demasiado alto para desincentivar la búsqueda de empleo, o la cobranza del beneficio *"a priori".*

Por otra parte, se establece la posibilidad de que un aumento en el beneficio económico asociado al Programa, disminuya dicho incentivo, existiendo una relación inversamente proporcional entre el valor monetario de cada uno de los giros, y la renta esperada que el trabajador obtendría de incorporarse nuevamente al mercado del trabajo.

**f) Respecto de los incentivos a la cotización en el Sistema de Pensiones**

Respecto de la existencia de incentivos a la cotización se reconoce la presencia de un incentivo positivo en esta línea, aunque diferenciado según el tipo de contrato del trabajador y potencial beneficiario del Programa. Concretamente, se observa que para el caso de trabajadores a plazo fijo, éstos deben enterar 6 cotizaciones previsionales continuas o discontinuas, mientras que para el caso de los trabajadores con contrato indefinido, deben enterarse 12 cotizaciones continuas o discontinuas, en los últimos 24 meses, siendo las 3 últimas continuas y con el mismo empleador. Por otra parte, se reconoce un incentivo a la cotización por el monto de renta imponible, o superior (sobre cotización), puesto que existe una relación directa entre el monto cotizado y el valor final del beneficio.

Por otra parte, es importante recalcar que este incentivo positivo, sería válido sólo para los grupos anteriormente descritos, manteniéndose la exclusión de un grupo importante de trabajadores, entre los que se cuentan: los trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje, los trabajadores de casa particular, los trabajadores independientes o por cuenta propia, y los funcionarios del sector público. Como se ha visto, dentro de estos grupos se cuentan segmentos relevantes con baja cobertura y nivel de cotizaciones, a los que este Programa en específico, no está llegando.

**g) Respecto de la interacción con otros Programas Sociales**

Una consideración relevante, corresponde a las interacciones existentes entre el Seguro de Cesantía y Programas y Políticas Sociales, como por ejemplo:

- Acceso directo a la ***red FONASA***, bajo la modalidad institucional de libre elección.
- ***Asignación familiar***: el beneficio de asignación familiar no se suspende si el trabajador lo recibía con anterioridad al despido, y está calificado en los dos primeros tramos de menores ingresos, siendo compatible durante todo el tiempo en que se reciba el seguro de cesantía.

Asimismo, se establece una exclusión de beneficiarios respecto del Subsidio de cesantía. El subsidio de cesantía, corresponde al beneficio que se otorga al trabajador que ha perdido su empleo por causas ajenas a su voluntad, y se encuentra destinado a trabajadores dependientes o independientes.

A modo de cierre de este análisis respecto al Programa "Seguro de cesantía", se puede concluir lo siguiente:

- El Programa pudiera presentar incentivos relativos en relación a la permanencia en el puesto de trabajo, especialmente para trabajadores con contrato a plazo fijo, puesto que para éstos, el beneficio es relativamente menos atractivo.
- El Seguro incentivaría la mantención del trabajador en un régimen de dependencia laboral formal, que incluye un contrato de trabajo como trabajador dependiente. Se aprecia un posible incentivo a la existencia de un contrato escrito (requisito del Programa). Por otro lado, para las personas con contrato a plazo fijo el beneficio no tiene costo, por cuanto el seguro es pagado en ese caso por los empleadores. Esto actúa como un incentivo que fomenta los contratos indefinidos.
- Respecto a la existencia de incentivos para mantenerse como beneficiario del Seguro, se reconocen dos hipótesis:
    - El trabajador pudiera optar por mantenerse en calidad de desempleado durante los meses de vigencia del beneficio (6 meses como máximo), y al mismo tiempo, percibir ingresos autónomos como resultado de actividades laborales informales.

- El trabajador pudiera optar por no solicitar el Seguro de Cesantía, siendo incentivado indirectamente a la rápida búsqueda de un nuevo empleo. En esta línea, el Programa presentaría desincentivos a mantenerse como beneficiario del Seguro, el tiempo máximo que este lo permite, e incentivaría la búsqueda de empleo constante. Adicionalmente, se reconoce que la modalidad de entrega del beneficio, de manera gradual y decreciente entre el primer y último mes de vigencia del beneficio, presenta incentivos positivos en la línea de disminuir el atractivo de mantenerse como beneficiario del seguro, e incentivaría la búsqueda de ingresos a través del trabajo.

- Respecto de la existencia de incentivos a la cotización se reconoce la presencia de un incentivo positivo en esta línea, aunque diferenciado según el tipo de contrato del trabajador y potencial beneficiario del Programa.

esta línea, aunque diferenciado según el tipo de contrato del trabajador y potencial beneficiario del Programa. Concretamente, se observa que para el caso de trabajadores a plazo fijo, éstos deben enterar 6 cotizaciones previsionales continuas o discontinuas, mientras que para el caso de los trabajadores con contrato indefinido, deben enterarse 12 cotizaciones continuas o discontinuas, en los últimos 24 meses, siendo las 3 últimas continuas y con el mismo empleador. Por otra parte, se reconoce un incentivo a la cotización por el monto de renta imponible, o superior (sobre cotización), puesto que existe una relación directa entre el monto cotizado y el valor final del beneficio.

Por otra parte, es importante recalcar que este incentivo positivo, sería válido sólo para los grupos anteriormente descritos, manteniéndose la exclusión de un grupo importante de trabajadores, entre los que se cuentan: los trabajadores sujetos a contrato de aprendizaje, los trabajadores de casa particular, los trabajadores independientes o por cuenta propia, y los funcionarios del sector público. Como se ha visto, dentro de estos grupos se cuentan segmentos relevantes con baja cobertura y nivel de cotizaciones, a los que este Programa en específico, no está llegando.

### h) Respecto de la interacción con otros Programas Sociales

Una consideración relevante, corresponde a las interacciones existentes entre el Seguro de Cesantía y Programas y Políticas Sociales, como por ejemplo:

- Acceso directo a la ***red FONASA***, bajo la modalidad institucional de libre elección.
- ***Asignación familiar***: el beneficio de asignación familiar no se suspende si el trabajador lo recibía con anterioridad al despido, y está calificado en los dos primeros tramos de menores ingresos, siendo compatible durante todo el tiempo en que se reciba el seguro de cesantía.

Asimismo, se establece una exclusión de beneficiarios respecto del Subsidio de cesantía. El subsidio de cesantía, corresponde al beneficio que se otorga al trabajador que ha perdido su empleo por causas ajenas a su voluntad, y se encuentra destinado a trabajadores dependientes o independientes.

A modo de cierre de este análisis respecto al Programa "Seguro de cesantía", se puede concluir lo siguiente:

- El Programa pudiera presentar incentivos relativos en relación a la permanencia en el puesto de trabajo, especialmente para trabajadores con contrato a plazo fijo, puesto que para éstos, el beneficio es relativamente menos atractivo.
- El Seguro incentivaría la mantención del trabajador en un régimen de dependencia laboral formal, que incluye un contrato de trabajo como trabajador dependiente. Se aprecia un posible incentivo a la existencia de un contrato escrito (requisito del Programa). Por otro lado, para las personas con contrato a plazo fijo el beneficio no tiene costo, por cuanto el seguro es pagado en ese caso por los empleadores. Esto actúa como un incentivo que fomenta los contratos indefinidos.
- Respecto a la existencia de incentivos para mantenerse como beneficiario del Seguro, se reconocen dos hipótesis:
    - El trabajador pudiera optar por mantenerse en calidad de desempleado durante los meses de vigencia del beneficio (6 meses como máximo), y al mismo tiempo, percibir ingresos autónomos como resultado de actividades laborales informales.

- El trabajador pudiera optar por no solicitar el Seguro de Cesantía, siendo incentivado indirectamente a la rápida búsqueda de un nuevo empleo. En esta línea, el Programa presentaría desincentivos a mantenerse como beneficiario del Seguro, el tiempo máximo que este lo permite, e incentivaría la búsqueda de empleo constante. Adicionalmente, se reconoce que la modalidad de entrega del beneficio, de manera gradual y decreciente entre el primer y último mes de vigencia del beneficio, presenta incentivos positivos en la línea de disminuir el atractivo de mantenerse como beneficiario del seguro, e incentivaría la búsqueda de ingresos a través del trabajo.

- Respecto de la existencia de incentivos a la cotización se reconoce la presencia de un incentivo positivo en esta línea, aunque diferenciado según el tipo de contrato del trabajador y potencial beneficiario del Programa.

# V. ÁREA DE POLÍTICA SOCIAL: PREVISIÓN SOCIAL

## PROGRAMA: PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA

### SERVICIO: INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS)

### EN VIGENCIA: DESDE 2008

## INTRODUCCIÓN

Los Sistemas de Pensiones en el mundo están diseñados como mecanismos para proveer ingresos en aquellas circunstancias en que las personas pierden su capacidad de autogeneración debido a la edad avanzada (beneficios de vejez), discapacidad permanente (beneficios de invalidez) o fallecimiento de una de las fuentes principales de ingresos de una familia (beneficios de sobrevivencia) (Superintendencia de Pensiones, 2010).

Como se ha visto, en el caso chileno, el sistema de pensiones actual, post reforma 2008, quedó organizado en torno a un esquema de tres pilares básicos: un pilar de prevención de pobreza, un pilar contributivo de naturaleza obligatoria y un pilar de ahorro voluntario. A través de estos componentes, se busca:

- Garantizar que las personas puedan llevar un estándar de vida similar entre la etapa laboral activa y el período de jubilación y,
- Eliminar la incidencia de pobreza en la tercera edad o en caso de invalidez (Superintendencia de Pensiones, 2010).

La implementación de un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) administrado por el Estado y financiado por el presupuesto público es un elemento sustantivo de la Reforma. El SPS beneficia a quienes, por diversas razones, no se han incorporado a un sistema previsional o no tienen derecho a pensión en algún régimen previsional o que encontrándose afiliados a algún sistema, habiendo cotizado y cumpliendo con los requisitos de elegibilidad, no han logrado reunir los fondos suficientes para financiar una pensión mínima (Yáñez, 2010).

Concretamente, el **Pilar Solidario** tiene como objetivo prevenir pobreza en estas situaciones de vulnerabilidad. Este pilar está conformado por:

- Pensión no contributiva compuesta por:
  a) La Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV).
  b) La Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI).

- Un complemento a la pensión contributiva,
  a) El Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV).
  b) El Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI).

A continuación se revisará cada uno de estos componentes, con especial énfasis en:

(I) las características de la política
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional de los beneficiarios;
(IV) el efecto en las decisiones de los beneficiarios relacionadas con el mercado del trabajo y el sistema de previsión social

# A) PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA DE VEJEZ (PBSV)

## I) CARACTERÍSTICAS

La Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV) es una prestación monetaria mensual a la cual acceden todas las personas que no tengan derecho a pensión de algún régimen previsional y cumplan con los requisitos establecidos por la ley (Superintendencia de Pensiones, 2010). Es el beneficio financiado por el Estado al que pueden acceder las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia.

### a) Monto del beneficio

El monto de la Pensión Básica Solidaria de vejez es, a partir del 1 de julio de 2011: $78.449 mensuales[40].

### b) Compatibilidad del beneficio

Es incompatible con cualquier otra pensión de algún régimen previsional. Sólo son compatibles con las pensiones otorgadas de acuerdo a las leyes Nº 8.056 (pensiones por gracia), 19.123 y 19.980 (Comisión Rettig), 19.234 (exonerados políticos) y 19.992 (Comisión Valech) siempre que éstas sean inferiores a la PBS y en tal caso el monto del beneficio será el que resulte de restar de la pensión básica de vejez la o las pensiones que reciba el solicitante.

Por otro lado, las personas que gocen de la Pensión Básica Solidaria de vejez o invalidez no pueden considerarse causantes de Asignación Familiar. No obstante, podrán ser beneficiarias de esta prestación en relación con sus descendientes que vivan a su cargo en los términos contemplados en el Sistema Único de Prestaciones Familiares. Quienes se benefician de PBS tiene acceso al Sistema Chile Solidario, son beneficiarios del Grupo A del Sistema Público de Salud (FONASA), y reciben además el Bono Invierno cada año.

### c) Focalización y Requisitos

La PBSV está focalizada a personas mayores de 65 años que no alcanzan a recibir jubilación en ningún régimen previsional, sea el sistema de capitalización individual, sistema de reparto o fuerzas del orden, y están dentro del 60% de las familias más vulnerables del país.

Son beneficiarios de esta pensión las personas que reúnan los siguientes requisitos:

(1) Haber cumplido 65 años de edad.
(2) Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile. Para efectos de determinar si el postulante cumple con este requisito, se consideran tanto sus ingresos como los de su grupo familiar. Se entenderá que componen un grupo familiar el eventual beneficiario y las personas que tengan respecto de aquél las siguientes calidades:
    - Su cónyuge;
    - Sus hijos menores de dieciocho años de edad, y

[40] Se reajusta automáticamente en el cien por ciento de la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas, entre el mes anterior al último reajuste concedido y el mes en que dicha variación alcance o supere el diez por ciento.

- Sus hijos mayores de dicha edad, pero menores de veinticuatro años, que sean estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior.
- La madre o el padre de sus hijos que no son sus cónyuges y
- Sus hijos inválidos, mayores de dieciocho años y menores de sesenta y cinco, y sus padres mayores de sesenta y cinco años, en ambos casos cuando no puedan acceder a los beneficios del sistema solidario por no cumplir con el correspondiente requisito de residencia.

(3) Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, contados desde que el peticionario haya cumplido veinte años de edad; y, en todo caso, por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.
(4) No tener derecho a Pensión de algún régimen Previsional.

Además tienen derecho a recibir esta pensión:

- Las personas beneficiarias de una Pensión Asistencial (PASIS) al 1 de julio de 2008.
- Los pensionados por gracia, los pensionados exonerados políticos, pensionados por Ley Rettig y Ley Valech, que sólo gocen de este beneficio, tienen derecho a complementar dicho beneficio hasta el monto de la PBS de Vejez.

## II) CONTEXTO

Desde que comenzó a regir el Pilar Solidario, se observa un aumento sostenido en el tiempo de los beneficios que entrega, siendo en promedio 1.027.312 beneficios entre enero y junio de 2011. Éstos incluyen beneficiarios de Pensiones Básicas Solidarias y Aportes Solidarios.

A lo largo del presente análisis se revisarán las principales estadísticas de la Pensión Básica Solidaria de Vejez, desde el segundo semestre 2008 (inicio de la Reforma) hasta la fecha, desagregadas por sexo y otras variables de interés, como el nivel de ingresos y categoría ocupacional de los pensionados.

En términos generales, se observa:

- A diciembre del 2010 el Sistema de Pensiones Solidarias se encontraba pagando 1.075.765 beneficios, de los cuales el 59,7% correspondía a Pensiones Básicas Solidarias y 40,3% a Aportes Previsionales Solidarios[41] (Informe Consejo Consultivo, 2011).
- Al inicio de la reforma (julio de 2008), los beneficiarios fueron fundamentalmente personas que tenían pensiones asistenciales: 289 mil, que reciben la Pensión Básica Solidaria de Vejez (Informe Consejo Consultivo, 2011).
- A noviembre de 2009, por ejemplo, había 390 mil Pensiones Básicas Solidarias de Vejez otorgadas (Informe Consejo Consultivo, 2011).

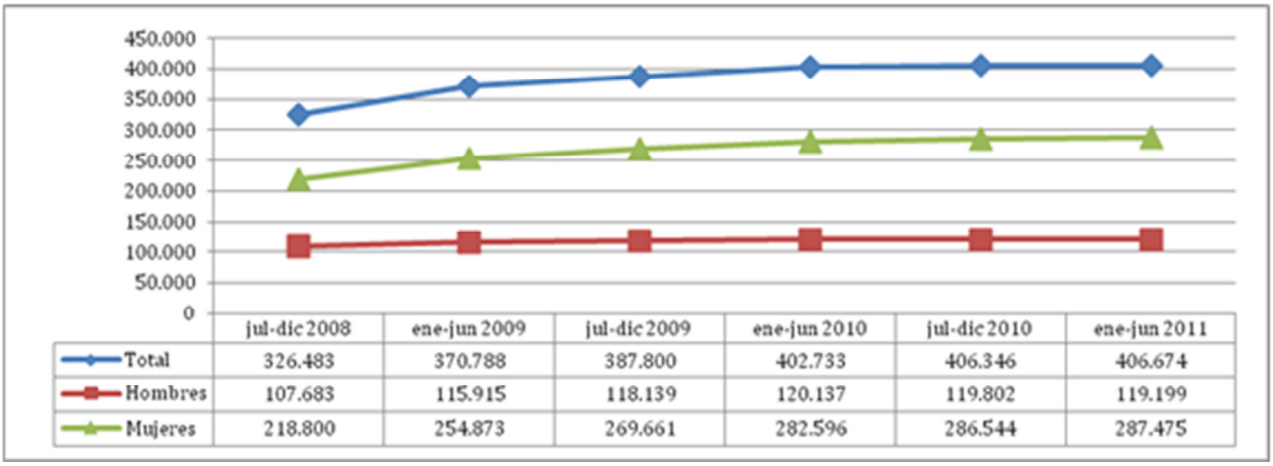
Un rasgo interesante de notar es que este crecimiento se ha concentrado en las mujeres, puesto que el número de hombres beneficiarios de Pensión Básica Solidaria se ha mantenido constante en el mismo periodo. Por lo tanto, ya en el primer año de la reforma se puede destacar un crecimiento en la cobertura para las mujeres (Informe Consejo Consultivo, 2011).

El gráfico (1) muestra que el número de beneficiarios de Pensión Básica Solidaria de Vejez ha aumentado desde el año 2008, manteniéndose estable entre julio de 2010 y junio de 2011. La cobertura de este beneficio fue gradual empezando en julio de 2008 con aquellos beneficiarios pertenecientes a un grupo familiar del 40% más vulnerable de la población, alcanzando su estado de régimen en cobertura (60%) desde el 1 de julio de 2011 (Superintendencia de Pensiones, 2011).

[41] Los datos entregados por el Consejo, consideran tanto Pensiones de vejez como invalidez.

- Entre enero y junio de 2011 se entregaron en promedio 406.674 PBSV.
- La PBSV está siendo entregada en mayor proporción a las mujeres, existiendo 287.475 pensionadas versus 119.199 pensionados solidarios hombres[42], el 71% de las PBS de vejez al 2011 son de mujeres.

**Gráfico (1) Nº de beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria de Vejez desde junio de 2008 hasta junio de 2011 (promedio semestral según sexo)**




| | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 326.483 | 370.788 | 387.800 | 402.733 | 406.346 | 406.674 |
| Hombres | 107.683 | 115.915 | 118.139 | 120.137 | 119.802 | 119.199 |
| Mujeres | 218.800 | 254.873 | 269.661 | 282.596 | 286.544 | 287.475 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

- Respecto a la distribución del beneficio según nivel de ingreso de los pensionados, se observa en la tabla (1) que el 54,8% de los beneficiarios se concentran entre el primer y el tercer decil. Por otra parte, se observa que no obstante los deciles 7 al 10 no debiesen presentar beneficiarios –dados los requisitos del beneficio de pertenecer al 60% más pobre de la población-, se observa que el 15,5% del beneficio se distribuye en este grupo de la población. Es importante recalcar que el análisis realizado considera a toda la población beneficiaria de Pensión Básica Solidaria, y no diferencia por beneficios de Vejez e Invalidez.

**Tabla (1) Focalización de la Pensión Básica Solidaria. Distribución de los beneficiarios de PBS según decil de ingresos EPS 2009**

| **Decil de Ingreso** | Distribución Porcentual | Distribución acumulada |
|---|---|---|
| **1 (Inferior)** | 20,80% | 20,80% |
| **2** | 25,50% | 46,30% |
| **3** | 8,50% | 54,80% |
| **4** | 10,70% | 65,50% |
| **5** | 12,50% | 78,00% |
| **6** | 6,50% | 84,50% |
| **7** | 7,40% | 91,90% |
| **8** | 4,10% | 96,00% |
| **9** | 3,30% | 99,30% |
| **10 (Superior)** | 0,70% | 100% |
| **Total** | 100% | |

Fuente: Informe Consejo Consultivo, 2011

[42] En el caso del Pilar Contributivo, estas proporciones se invierten, existiendo una mayor proporción de hombres como cotizantes y pensionados, en relación al grupo femenino.

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS

Los beneficiarios de Pensión Básica Solidaria de Vejez son personas que se encuentran en una etapa pasiva del sistema previsional pues reciben una pensión de vejez entregada por el Estado pero no contribuyen al sistema previsional de manera activa. En este sentido, dado que el requisito para recibir la Pensión Básica Solidaria de Vejez es no percibir pensión alguna por medio del sistema de capitalización individual, se asume que los beneficiarios de PBSV no cotizaron nunca en el sistema previsional.

Es interesante indagar en el comportamiento previsional de aquellas personas que dado su comportamiento previsional, pudiesen calificar a este beneficio. De manera teórica es posible ver qué grupos de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad no se encuentran afiliados al sistema previsional y que por lo tanto, tampoco tienen cotizaciones previsionales.

### Afiliación al Sistema Previsional

Utilizando información de la Encuesta CASEN 2009, en la tabla (2) se puede saber cómo se distribuyen las personas afiliadas y no afiliadas al sistema previsional según decil de ingreso:

- De un total de 4.682.417 personas menores de 65 años no afiliadas, un 69% pertenece a los primeros 6 deciles de ingreso, es decir, un total de 2.008.685 personas. Estas personas son potenciales beneficiarias de la PBS, sin embargo pueden ingresar al sistema previsional y cotizar, o pueden permanecer no afiliadas hasta cumplir 65 años. Estas personas son potenciales beneficiarias de la PBS, si permanecen no afiliadas cuando cumplan los 65 años.

**Tabla (2) Distribución de afiliados y no afiliados al sistema provisional según decil de ingreso en el 2009**

| Decil | Afiliado | | No afiliado | |
|---|---|---|---|---|
| **I** | 322.730 | 5,2% | 587.698 | 12,6% |
| **II** | 506.556 | 8,2% | 628.906 | 13,4% |
| **III** | 560.526 | 9,1% | 568.942 | 12,2% |
| **IV** | 610.881 | 9,9% | 513.438 | 11,0% |
| **V** | 617.886 | 10,0% | 476.482 | 10,2% |
| **VI** | 700.995 | 11,3% | 449.823 | 9,6% |
| **VII** | 703.185 | 11,4% | 414.659 | 8,9% |
| **VIII** | 729.907 | 11,8% | 392.361 | 8,4% |
| **IX** | 722.753 | 11,7% | 357.130 | 7,6% |
| **X** | 703.096 | 11,4% | 292.978 | 6,3% |
| **Total** | 6.178.515 | 100% | 4.682.417 | 100% |

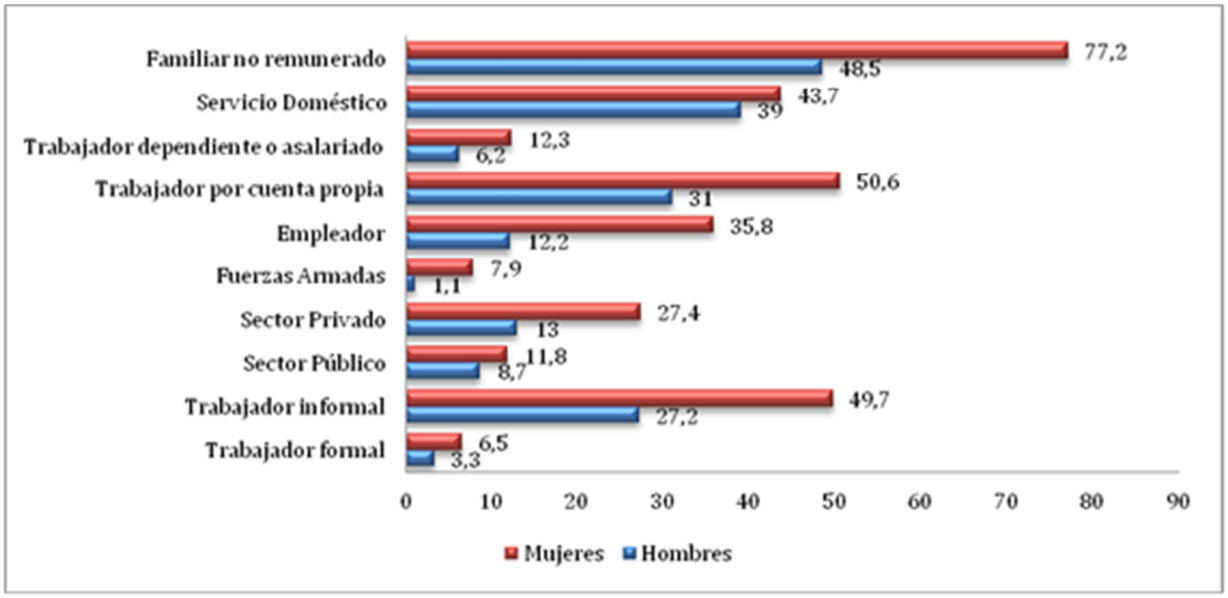
Respecto de la Participación en el Sistema Previsional, en calidad de afiliados, los datos de la Encuesta Nacional de Empleo indican que, en términos generales:

- Un 76,4% de los trabajadores se encuentra afiliado al Sistema de AFP, representando 5.644.909 personas, mientras que un 3,5 está afiliado al INP, 0,7% a CAPREDENA, y 0,5 a DIPRECA. El 18,1% no se encuentra afiliado a ningún régimen previsional. (Encuesta Nacional Empleo, 2011)
- El grupo que refiere no estar afiliado a ningún Sistema Previsional, (18,1% de los trabajadores) se concentra en mayores de 65 años y menores de 24 (Encuesta Nacional Empleo, 2011).
- Las mujeres presentan mayores proporciones de no afiliación, con un 26,1%, respecto de un 12,7% de los hombres (Encuesta Nacional Empleo, 2011).

Por otra parte, el análisis de los distintos grupos de trabajadores en el gráfico (2), indica que:

- La mayor desprotección tanto en hombres como en mujeres, se encuentra concentrada en grupos de trabajadores informales y del sector privado (Encuesta Nacional Empleo, 2011).
- En especial, se identifica grupos importantes de no afiliados entre trabajadores familiares no remunerados, del servicio doméstico y por cuenta propia (Encuesta Nacional Empleo, 2011).

**Gráfico (2) Porcentaje de trabajadores no afiliados al Sistema Previsional para Jubilación según formalidad de empleo y sector (ENETS 2009-2010)**




Fuente: Elaboración en base a datos Encuesta Nacional Empleo, 2011

## IV) EFECTO EN LAS DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS

Respecto al **efecto en las decisiones de los potenciales beneficiarios de la PBSV**, es posible analizar el Sistema de Pensiones, a partir del esquema de incentivos existentes de manera implícita. En términos generales, el problema de incentivos se refiere a la relación entre el diseño del esquema de beneficios que se entregue durante la etapa pasiva y a los efectos que éstos tengan en relación a aportar al Sistema contributivo durante el período activo.

El siguiente análisis contempla una revisión hipotética respecto de **cuál sería el posible efecto del Sistema de Pensiones Solidarias de vejez, en las decisiones de los individuos**. Dado que la PBSV contempla beneficios para población pensionada, vale la pena recalcar que las hipótesis han sido levantadas considerando como grupo de análisis a aquellos individuos que se encuentran en su época laboralmente activa y que por tanto deben tomar decisiones respecto de su futuro previsional. En este sentido:

- En primer lugar, la Pensión Básica Solidaria de Vejez, se encuentra destinada a **población económicamente inactiva**, ya que el punto de acceso al beneficio es la tramitación de una Jubilación. En este sentido, sólo son calificables aquellos que se Pensionan en el Sistema, adquiriendo el beneficio a una edad superior a los 60 o 65 años.
- Asimismo, es posible identificar una decisión respecto de no pertenecer al Sistema Previsional (en ninguna etapa de la vida). Las hipótesis levantadas hasta este punto, indicarían que se trata mayormente de personas inactivas la mayor parte de su vida o bien, informales que no participaron

del Sistema Previsional. Si bien el Pilar Solidario prevé que este grupo –que no se afilió y no cotizó, se transforme en beneficiario de la PBS, en la práctica, pudiera ocurrir que no se haga uso del beneficio.

Respecto a los incentivos que pudiera presentar la Política en términos de producir entradas o salidas de los individuos a la vida laboral, se observa que:

Respecto de la decisión racional de acelerar o retrasar la edad de jubilación, se observa que en líneas generales, todos los trabajadores enfrentarán la disyuntiva frente a la decisión de la edad a la que jubilarse. Al respecto, se presentan dos posibles caminos:

- Jubilación anticipada, la que se obtiene con cargo a los recursos que mantiene en su cuenta individual.
- Jubilación programada, en la edad estipulada.

De cualquier manera, se observa que el beneficio de la Pensión Básica Solidaria de Vejez, no tendría efecto en el sentido de acelerar la edad de jubilación, pues para poder optar a una jubilación anticipada, es necesario contar con una pensión de al menos un 150% de la Pensión Mínima, y un una pensión igual o superior a un 70% del promedio de las remuneraciones de los últimos años. Los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria no califican según ninguno de los requisitos descritos. Esta pensión es actualmente: $111.855. Por lo tanto estas personas que jubilan de manera anticipada podrán pedir a futuro pedir aporte solidario.

Por otro lado, es relevante revisar cuáles son **los posibles determinantes que pudieran explicar las que las personas no accedan a una pensión vitalicia mínima, con lo que se identificaría a los** grupos que con altas posibilidades, de ser beneficiarios del sistema de PBSV.

Una primera variable de interés identificada, es la **mantención de trayectorias laborales marcadas por la informalidad**, o bien, **trayectorias laborales inestables.** En este contexto, se ha visto cómo la informalidad laboral explicaría gran parte de los bajos niveles de cotización, e incluso la no participación en el Sistema Previsional en la edad económicamente activa, como es el caso de los beneficiarios de PBS, que nunca no cotizaron en el Sistema. El Sistema de Pensiones Solidarias de vejez, no tendría mayores incentivos hacia la formalización de los trabajadores, puesto que en la práctica, no distingue sus beneficios respecto de las trayectorias laborales de los beneficiados. Se trata de personas que no reúnen la condición de 20 años de cotizaciones, requisito para acceder a garantía estatal y obtener una pensión mínima.

Como contrapartida, es relevante analizar aquellos **incentivos del Programa que pudieran estar directamente relacionados con aumentar la cobertura del Sistema Previsional,** y por ende, la cotización y en última instancia, las pensiones a las que accederán los potenciales beneficiarios. Todo ello iría en directo beneficio del grupo de personas que pudiendo cotizar y por tanto autofinanciar su pensión, actualmente se encuentran en el grupo beneficiario de la PBSV. En el extremo, es posible que una correcta definición de incentivos en esta línea, pudiera expulsar a cierto grupo de beneficiarios de la PBSV, acercándolos hacia la participación en el Sistema de Aporte Solidarios. A este respecto, se destacan:

- **Figura del cotizante voluntario:** la figura del cotizante voluntario simplifica y transparenta la voluntad de las personas que deseen cotizar en cuentas de terceros o en sus propias cuentas, sin estar trabajando. Esto representa una posibilidad nueva respecto del Sistema de Pensiones pre Reforma. En este contexto, se destaca que el diseño del nuevo pilar solidario de vejez se articula especialmente bien con este mecanismo, puesto que dicho pilar no desincentiva las cotizaciones al no producir un perfecto reemplazo de beneficios por cotizaciones (Superintendencia de Pensiones, 2011).
- Por otra parte, el **acceso al Sistema Solidario de Pensiones de vejez** no se encuentra condicionado por un número de periodos cotizados, lo que facilita el ingreso de población que no ha enterado cotizaciones a lo largo de su vida laboral. Como se ha visto, este grupo es especialmente relevante entre mujeres, trabajadores informales e independientes.
- En tercer lugar, se reconoce en el Sistema de Pensiones Solidario (vejez e invalidez), la **existencia de incentivos tendientes a aumentar las cotizaciones de los trabajadores laboralmente activos.** Dicho de otro modo, el actual Sistema entrega un mínimo de protección que no implica menores incentivos a quien cotiza, -al menos una vez en su vida- pues de cualquier manera, su pensión será más alta mientras mayores hayan sido sus cotizaciones, ya sea en monto o densidad.

A modo de cierre del análisis de la Pensión Básica Solidaria de Vejez, se puede concluir lo siguiente:

- La PBSV **no incentivaría la formalidad laboral** pues en la práctica, no distingue sus beneficios respecto de las trayectorias laborales de los beneficiados.
- Respecto de las cotizaciones, el Pilar Solidario ha contribuido a ofrecer cobertura a personas que se hayan mantenido al margen del mercado laboral formal o con escasa participación en el mismo, y por lo tanto al margen del sistema previsional. Así, la PBS desincentivaría la participación en el sistema previsional en sus dimensiones de cotización y afiliación.

Sin embargo, la PBSV no se puede analizar de manera aislada sin considerar el Sistema de Pensiones Solidarias en su conjunto. Adelantando un poco la discusión que viene más adelante, se puede decir que:

- El Sistema de Pensiones Solidarias en su conjunto, contempla diversos componentes que incentivarían la formalización de los trabajadores, en cuanto ésta asegure un mínimo de participación previsional. En este contexto, es importante mencionar que así como el nuevo Sistema de Beneficios (post Reforma 2008) genera incentivos a incrementar el ahorro previsional (revisar sección APS), también podría estar desincentivando la cotización en el Sistema que pudieran realizar trabajadores activos que encuentran formas de eludir o reducir sus cotizaciones previsionales (subcotización) por ser elegibles para obtener los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. De esta manera, vale la pena considerar que mientras más generoso sea el Sistema de Pensiones Solidarias, menores son los incentivos que tendrán los trabajadores para cotizar en una cuenta de capitalización individual. Esto debido a que el estado garantiza, por medio de la PBS, a quienes no cotizan en el Sistema. Este efecto se ve reforzado si se considera el componente temporal, puesto que mientras menores sean las cotizaciones de un trabajador, (menor ahorro futuro), mayor será su liquidez presente (sueldo líquido mensual). (Superintendencia de Pensiones, 2010).
- El Pilar Solidario –tanto en sus beneficios de vejez como de invalidez- ha contribuido a ofrecer cobertura a personas que se hayan mantenido al margen del mercado laboral formal o con escasa participación en el mismo (Superintendencia de Pensiones, 2011). Este pilar es de carácter asistencial, permitiendo que personas en situación de vulnerabilidad puedan tener una pensión de ingreso mínimo.

# B) PENSIÓN BÁSICA SOLIDARIA DE INVALIDEZ (PBSI)

## I) CARACTERÍSTICAS

Es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas declaradas inválidas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia.

### a) Monto del Beneficio

El monto de la PBS de invalidez es igual al monto de la PBS de vejez, y sigue la misma gradualidad de implementación que para el anterior beneficio, en su valor y su cobertura. En la actualidad, se encuentra reajustado desde su valor inicial de $75.000, siendo **$78.449**.

### b) Focalización y Requisitos

La Pensión Básica Solidaria de Invalidez está focalizada a personas entre 18 y 64 años, calificadas como inválidas, que no tienen derecho a una pensión en un régimen previsional. Son beneficiarias de esta pensión quienes reúnan los siguientes requisitos:

- No tener derecho a pensión en algún régimen previsional ya sea como titular de la pensión o en calidad de beneficiario de pensión de sobrevivencia.
- Tener a lo menos 18 años de edad y ser menor de 65 años.
- Haber sido declarado inválido por las Comisiones Medicas definidas en el D.L. N° 3.500, de 1980.
- Acreditar residencia en el territorio de Chile un mínimo de cinco años en los últimos seis años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de pensión
- Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más vulnerable de la población de Chile. Durante los dos primeros años de vigencia de la ley, es decir, los años 2008 y 2009, se utilizará como instrumento de focalización la Ficha de Protección Social.
- Además, tienen derecho al beneficio las personas beneficiarias de una Pensión Asistencial de Invalidez (PASIS) al 1 de julio de 2008.

### c) Criterios de Salida del Beneficio

El beneficiario de PBS de Invalidez, percibirá dicho beneficio hasta el último día del mes en que cumpla 65 años de edad. A contar de esa fecha podrá acceder a la PBS de Vejez. Sin embargo, el **beneficiario de la PBS de Invalidez, que inicie o reinicie actividades laborales**, tendrá una reducción de sus beneficios dependiendo del monto acreditado de su ingreso laboral mensual:

- El 100% de la PBSI, para los beneficiarios que perciben un ingreso laboral mensual igual o inferior a un ingreso mínimo mensual.
- La PBS o el APS se reducen de manera gradual (en forma lineal) cuando el trabajador gana entre un ingreso mínimo mensual y 2 ingresos mínimos mensuales: los beneficios se seguirán percibiendo en un cien por ciento, durante los dos primeros años en que el beneficiario perciba ingresos laborales. Durante el tercer año el benefició se reducirá en un 50% y ya en el cuarto año el beneficio será reducido completamente.
- En el caso que el beneficiario deje de percibir ingresos laborales recuperará el beneficio de la PBSI.
- Las personas inválidas que perciban un ingreso laboral mensual superior a dos veces el ingreso mínimo mensual, dejarán de percibir la pensión básica solidaria de invalidez o el aporte previsional solidario de invalidez: si el ingreso laboral mensual es superior a dos veces el ingreso mínimo vigente, se reduce la Pensión Básica Solidaria en un 100%.

### d) Compatibilidad del Beneficio

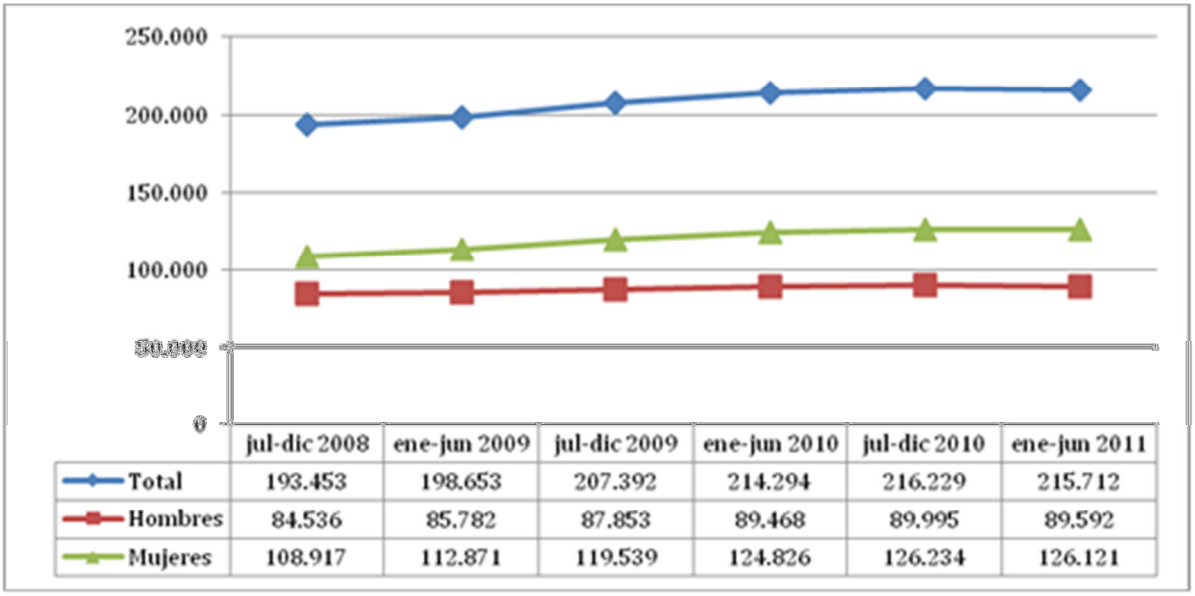
La PBSI sólo es compatible con las pensiones otorgadas por las Leyes Nº 18.056, 19.123, 19.234, 19.980, y 19.992, siempre que éstas sean de monto inferior a la PBSI, en cuyo caso el beneficiario percibe el monto de la PBS de invalidez menos el monto de las pensiones.

## II) CONTEXTO

La **Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI)** tiene una cobertura inferior a la de vejez, alcanzando en el primer semestre de 2011 un promedio de 215.712, esto se muestra en el gráfico (3):

- Nuevamente en este caso, hay más beneficiarias mujeres que beneficiarios hombres, tendencia que se mantiene desde el comienzo de la Reforma Previsional (Superintendencia de Pensiones, 2010).
- Una última consideración respecto a la PBS de invalidez, es que ésta ha presentado un leve incremento desde 2009 hasta 2010 y luego una leve caída desde el primer semestre de 2011 en adelante, llegando a un promedio mensual de 215.712 pensiones, 0,2% menos que en el semestre anterior (Superintendencia de Pensiones, 2011).

**Gráfico (3) Nº de beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria de Invalidez desde julio de 2008 hasta junio de 2011 (Promedio semestral según sexo)**




| | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 193.453 | 198.653 | 207.392 | 214.294 | 216.229 | 215.712 |
| Hombres | 84.536 | 85.782 | 87.853 | 89.468 | 89.995 | 89.592 |
| Mujeres | 108.917 | 112.871 | 119.539 | 124.826 | 126.234 | 126.121 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS

Respecto a la identificación de efectos en el comportamiento previsional de los beneficiados, pudieran generarse las siguientes hipótesis:

- Respecto de la **afiliación**, el Programa no considera ésta como un requisito de ingreso al Sistema de beneficios que implementa la PBSI, por lo que no sería esperable un impacto en esta línea.
- Respecto a la **cotización**, corresponde recalcar que los beneficiarios, enfrentarían los mismos incentivos a la cotización que cualquier persona en edad activa, sin embargo es posible que su condición de invalidez no les permitiría tener un trabajo con una remuneración alta, por lo que existe una alta probabilidad de cotizar por un bajo nivel. A este respecto, es relevante destacar que la Pensión Básica Solidaria de Invalidez, se destina a personas que, encontrándose en situación de invalidez parcial o total, ven disminuidas sus posibilidades de enterar cotizaciones previsionales provenientes del ingreso laboral.
- Sin embargo, la PBSI opera para aquellas personas que teniendo decretada una situación de salud de invalidez, no tienen fondos suficientes en sus cuentas individuales para financiar una pensión mínima, no reúnen condiciones para acceder a garantía estatal y no tienen condiciones para acceder al seguro de invalidez. Lo que hace que el estado en estos casos les asegure a quienes pertenezcan al 60% más pobre de la población una pensión igual a la PBS de vejez.

## IV) EFECTO EN LAS DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS

Respecto del posible impacto en las decisiones racionales de los beneficiarios, se vuelve relevante realizar una primera constatación respecto de la capacidad de generación de ingresos y la relación con las posibilidades de modificar el comportamiento dada la condición de invalidez (total o parcial):

- Una vez que se ha sido declarado inválido total, la persona sale automáticamente de la vida laboral, siendo sus ingresos laborales esperados cercanos a cero. Esto es diferente para aquellas personas declaradas inválidas parciales, las cuales podrían estar integradas al mercado laboral a pesar de su condición.

Por otra parte, el Beneficio Previsional de invalidez, corresponde a un beneficio que presenta **criterios duros de ingreso**, por lo que pudiera estimarse un bajo nivel de incentivos a ser beneficiario del Programa o Política sin el completo cumplimiento de sus requisitos.

Respecto a los **criterios de salida del beneficio**, es relevante destacar que el beneficiario de PBS de Invalidez, percibirá dicho beneficio hasta el último día del mes en que cumpla 65 años de edad. A contar de esa fecha podrá acceder a la PBS de Vejez. A este respecto, se tornan relevantes, como se ha visto, los incentivos del Sistema Previsional en su conjunto, con particular énfasis en aquellos incentivos a la afiliación y/o cotización presentes en el Pilar Solidario destinados al beneficio de vejez:

- Como se ha visto en la sección anterior, el **acceso al Sistema Solidario de Pensiones de Vejez** no se encuentra condicionado por un número de periodos cotizados, lo que facilita el ingreso de población que no ha enterado cotizaciones a lo largo de su vida laboral. En este sentido, el Pilar Solidario –tanto en sus beneficios de vejez como de invalidez- ha contribuido a ofrecer cobertura a personas que se hayan mantenido al margen del mercado laboral formal o con escasa participación en el mismo (Superintendencia de Pensiones, 2011).
- **Por otra parte, se reconoce en el Sistema de Pensiones Solidario (vejez e invalidez), la existencia indirecta de incentivos tendientes a aumentar las cotizaciones de los trabajadores laboralmente activos. Dicha consideración es relevante para el grupo objetivo de la PBSI, ya que es posible que éstos tengan posibilidades –aunque acotadas- de generación de ingresos autónomos. En esta materia, se vuelve relevante el estudiar con mayor profundidad la escala**

**de gradualidad por la cual se retiran los beneficios de la PBSI, conforme se avanza en una mayor recaudación de ingresos provenientes del trabajo.**

En la misma línea, es posible realizar un análisis teórico **respecto a los incentivos existentes respecto de la entrada/salida del mundo laboral**:

- En líneas generales, el Beneficio contempla una salida gradual del Beneficiario, una vez que éste inicie actividades laborales. El punto de corte se encuentra en el momento que el beneficiario acredita un ingreso laboral mensual que supera dos ingresos mínimos mensuales vigentes. En este caso, el beneficio de la PBSI se pierde completamente, lo que pudiera tener efectos en una concentración de ingresos de los beneficiarios por debajo de dicho punto de corte, sea éste real o ficticio. Al respecto, no se cuenta con información que acredite el ingreso promedio mensual de los Beneficiarios de la PBSI, sin embargo, es posible intuir un incentivo positivo, asociado a ingresar al mercado laboral, recibiendo ingresos autónomos por debajo del límite recién mencionado o a hacerlo de manera informal. Esto tiene un efecto directo en el nivel de las cotizaciones.
- Por otra parte, el beneficio de la PBSI, contempla **una reducción gradual de los montos entregados**, conforme se obtienen ingresos laborales cuyo monto es intermedio entre los cero pesos y dos ingresos mínimos mensuales. Dicha gradualidad debiera generar los incentivos necesarios para que en cualquier posición en la que se encuentre el beneficiario en términos de ingresos laborales, siempre exista el incentivo a la generación de mayores ingresos autónomos. De cualquier manera, la relación entre el criterio de salida del beneficio y el comportamiento de los beneficiados no ha podido ser corroborada en la práctica, manteniéndose como una hipótesis de trabajo.

A modo de cierre del análisis de la Pensión Básica Solidaria de Invalidez, se puede concluir lo siguiente:

- La PBSI incentivaría la entrada al mercado del trabajo para aquellos beneficiarios que pueden hacerlo, siempre y cuando ésta reporte ingresos menores a 2 ingresos mínimos mensuales.
- La PBSI desincentivaría de manera indirecta la formalidad laboral para aquellos beneficiarios que pudiesen ingresar de todas formas al mercado laboral, pues en la práctica los beneficios se reducirían a medida que aumentan los ingresos por trabajo. Esto conduciría a incentivos a la formalidad con ingresos subdeclarados, o bien a la informalidad.
- Respecto de las cotizaciones, el Pilar Solidario ha contribuido a ofrecer cobertura a personas que se hayan mantenido al margen del mercado laboral formal o con escasa participación en el mismo, y por lo tanto al margen del sistema previsional. Así, la PBSI desincentivaría la participación en el sistema previsional en sus dimensiones de cotización y afiliación para efectos de recibir este beneficio una vez cumplidos los 65 años de edad en su variante de vejez.

# PROGRAMA: APORTE PREVISIONAL SOLIDARIO

## SERVICIO: INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS)

## EN VIGENCIA: DESDE 2008

### INTRODUCCIÓN

La naturaleza de la contribución previsional definida por el sistema establece una relación directa entre el historial de aportes de una persona - la frecuencia, momento y monto de los aportes – y los beneficios a que éstos dan derecho (Superintendencia de Pensiones, 2010). Sin embargo, como se ha visto, las pensiones de las personas pudieran ser inferiores al mínimo establecido en la normativa, cuando los afiliados:

- Cotizan establemente por ingresos insuficientes para asegurar una Pensión de Vejez de determinada monto.
- Experimentan largos períodos sin realizar aportes debido a elecciones ocupacionales o informalidad.
- Se afilian al sistema en forma tardía.
- Realizan aportes que no guardan una relación con sus ingresos reales (sub declaración del ingreso).

En este marco, el Estado define un umbral llamado Pensión Máxima con Aporte Solidario, y complementariamente, el Aporte Previsional Solidario de Vejez, tendiente a complementar -y aumentar- las pensiones finales, en los casos en que los trabajadores pudieran cotizar generando pensiones propias, por debajo del mínimo establecido en la ley.

El análisis que a continuación se presenta, pretende estudiar:

(I) las características de la política
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional y laboral de los beneficiarios;
(IV) el efecto en las decisiones de los beneficiarios relacionadas con el mercado del trabajo y el sistema de previsión social.

# A) APORTE PREVISIONAL SOLIDARIO DE VEJEZ (APSV)

## I) CARACTERÍSTICAS

### a) Características del Beneficio

El Aporte Previsional Solidario de Vejez (APS de Vejez) es un complemento mensual en dinero entregado por el Estado que aumenta las pensiones de las personas que lograron reunir fondos en algún régimen previsional en Chile, pero que reciben una pensión mayor que cero e inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) que equivale actualmente a $255.000. Concretamente, el APSV incrementa las pensiones de vejez inferiores a $255.000, a través de un complemento que aumenta el monto de la pensión final, mejorando de esta forma la pensión base. Su objetivo es mejorar las pensiones de las personas que habiendo cotizado, obtienen una pensión por debajo de dicho monto.

### b) Monto del Beneficio

El Beneficio corresponde a una transferencia monetaria, cuyo monto depende del de la pensión autofinanciada y en ningún caso superará la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). Este monto equivale a $255.000.

### c) Focalización y Requisitos

El APSV se encuentra enfocado a aquellas personas que tengan una Pensión Base, o Pensión Autofinanciada, mayor que cero e inferior o igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) y que sean:

- Titulares de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia del decreto ley N° 3.500;
- Pensionados de vejez o jubilación, pensionados por invalidez o pensionados de sobrevivencia del Régimen Previsional del Instituto de Previsión Social;
- Aportantes del Régimen Previsional del Instituto de Previsión Social que en el futuro accedan a una pensión de dicho sistema;
- Las personas con derecho a una pensión de sobrevivencia otorgadas por la Ley N° 16.744, de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Los requisitos para acceder al Aporte Previsional Solidario (APS) son los siguientes:

(1) Tener 65 años cumplidos al momento de la solicitud.
(2) Ser parte de un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población. Este criterio se aplicará en la misma forma y gradualidad que en el caso de la Pensión Básica Solidaria de Vejez e Invalidez;
(3) Acreditar residencia en Chile bajo las mismas condiciones establecidas para la Pensión Básica Solidaria de Vejez, con la excepción que se entenderá como cumplido este requisito si el beneficiario registra al menos 20 años de cotizaciones en uno o más de los regímenes de pensiones chileno.
(4) Tener una pensión base inferior al valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS).

### d) Fórmula de cálculo

El Aporte Previsional Solidario (APS) de vejez es calculado según la siguiente fórmula:

$$APS = \begin{cases} PBS + \left(1 - \frac{PBS}{PMAS}\right) * PB - \sum pensiones\ percibidas, & si\ PB < PBS \\ PBS - \frac{PBS}{PMAS} * PB, & si\ PB \geq PBS \end{cases}$$

Donde,

***PBS:*** Pensión Básica Solidaria

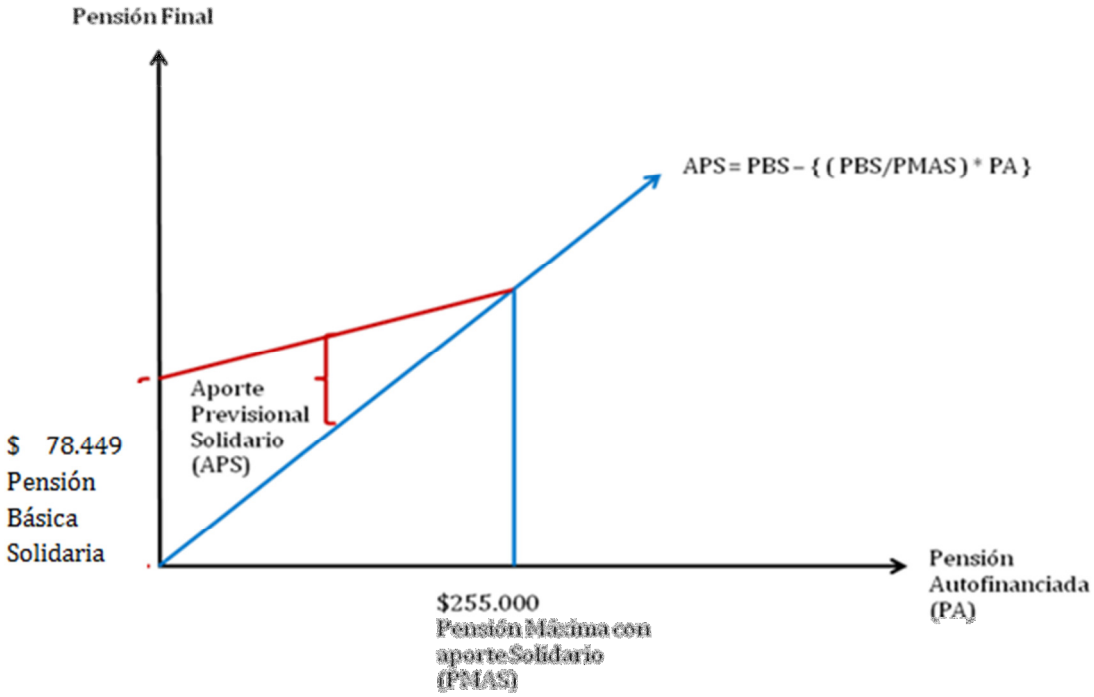
***PMAS:*** Pensión Máxima con Aporte Solidario, cuyo valor se reajustará automáticamente en el 100% de la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor.

***PAFE:*** Pensión Autofinanciada de Referencia. Se calcula como una renta vitalicia inmediata, sin condiciones especiales de cobertura, utilizando la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez o invalidez, según corresponda, de los últimos seis meses. Es importante destacar que para el cálculo de la pensión autofinanciada, no se consideran las cotizaciones voluntarias, los depósitos de ahorro previsional voluntario, los depósitos de ahorro previsional colectivo.

***Pensión Base (PB):*** Es aquella que resulta de sumar la PAFE del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo, más las pensiones que perciba de los regímenes administrados por el IPS, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de Pensión de sobrevivencia y las pensiones de sobrevivencia.

En el siguiente gráfico se observa la modalidad de entrega del Aporte Previsional Solidario de Vejez, considerando los montos de las Pensiones Básicas Solidarias, y las Pensiones autofinanciadas.

**Gráfico (1) El Sistema de Pensiones Solidarias**




Fuente: Asociación de AFP, "La Reforma Previsional y el Sistema Integrado de Pensiones"

**Tabla (1) Valores finales del Aporte Previsional Solidario de vejez (APSV)**

| Pensión autofinanciada (AFP o INP) | Complemento solidario (En régimen, año 2012) APS | Pensión final* (En régimen, 2012) |
|---|---|---|
| **$0** | $78.449 | $78.449 |
| **$25.000** | $67.647 | $92.647 |
| **$50.000** | $60.294 | $110.294 |
| **$60.000** | $57.353 | $117.353 |
| **$75.000** | $52.941 | $127.941 |
| **$100.000** | $45.588 | $145.588 |
| **$125.000** | $38.235 | $163.235 |
| **$150.000** | $30.882 | $180.882 |
| **$175.000** | $23.529 | $198.529 |
| **$200.000** | $16.176 | $216.176 |
| **$225.000** | $8.824 | $233.824 |
| **$255.000** | $0 | $255.000 |

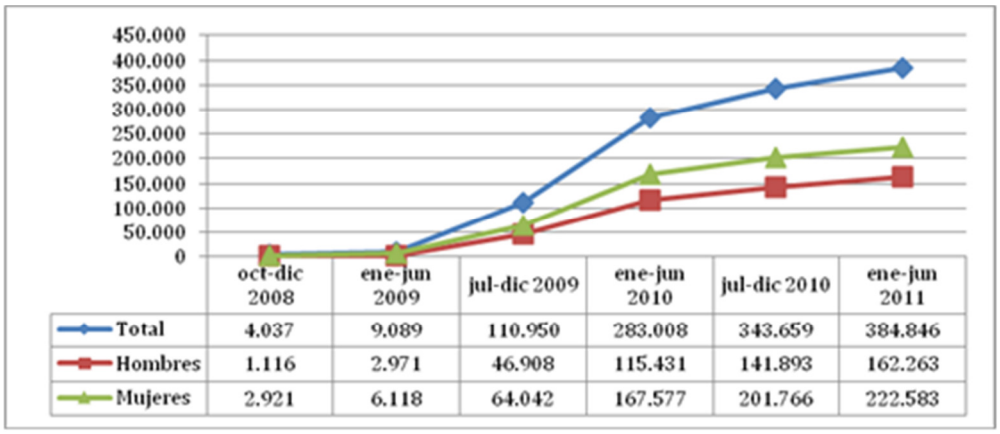
Fuente: Asociación de AFP, "La reforma Previsional y el Sistema Integrado de Pensiones"
* Pensión final corresponde a la suma de la Pensión autofinanciada y el Aporte Solidario (APS)

## II) CONTEXTO

La cobertura del Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV) ha aumentado desde su implementación, llegando a un total de 384.846 aportes previsionales solidarios en el segundo semestre de 2011.

- Según el gráfico (2), este aporte creció considerablemente entre el segundo semestre de 2009 y el primer semestre de 2010, pasando de un promedio total de 110.950 a 283.008 aportes.
- En promedio mensual el número de APS de vejez para el primer semestre de 2011 fue de 384.846, lo que representa un incremento de 12% respecto al semestre anterior.
- Es importante notar que el aumento que se produce en septiembre de 2009 (2° Semestre 2009) puede atribuirse a dos eventos: el primero relacionado al incremento en la cobertura del beneficio, la cual pasó de 40% (periodo Julio 2008 – junio 2009) a 50% (septiembre 2009 – junio 2010); y el segundo evento, relacionado al incremento en la PMAS asociado a la cobertura y cuyo valor más que se duplicó pasando de $70.000 a $150.000 en el mismo periodo. (Superintendencia de Pensiones, 2011).
- Respecto de la cantidad y destinatarios de los aportes mantiene la tendencia del Pilar Solidario, siendo el número de beneficiarias mujeres mayor al número de beneficiarios hombres desde el comienzo de la reforma. De hecho, en términos de los beneficios del APS en su conjunto (vejez e invalidez), se aprecia que el número de aportes para las mujeres es superior al de los hombres para los dos tipos de pensión, lo cual es consistente con la menor cobertura y densidad de cotización de este grupo en el sistema contributivo (Superintendencia de Pensiones, 2011).

**Gráfico (2) Nº de beneficiarios del Aporte Previsional Solidario de Vejez desde octubre de 2008 hasta junio de 2011 (promedio semestral)**




| | oct-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 4.037 | 9.089 | 110.950 | 283.008 | 343.659 | 384.846 |
| Hombres | 1.116 | 2.971 | 46.908 | 115.431 | 141.893 | 162.263 |
| Mujeres | 2.921 | 6.118 | 64.042 | 167.577 | 201.766 | 222.583 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de estadísticas, 2011.

Tomando los datos disponibles en CASEN 2009, es posible caracterizar al grupo de beneficiarios de Aporte Previsional Solidario de Vejez, en términos del monto de APS recibido, sexo y condición ocupacional.

Respecto a los beneficiarios de APS, es posible observar (Según CASEN 2009) que su distribución en términos de cantidad de aporte recibido varía entre 1 y 149.000 pesos. Es importante mencionar que el APS contemplaba un aporte de hasta 149.999 pesos para la fecha (La PMAS correspondiente al año 2009 era 150.000). En la tabla (2) se observa que de un total de 28.059 personas que dicen recibir APS en 2009;

- Un 48,9% de los beneficiarios declaró recibir entre $50.001 y $75.000 pesos mensuales.
- Un 51,1% declaró recibir entre 1 y 50.000 pesos.

| Tabla (2) Cantidad de beneficiarios de APSV según tramo de beneficio recibido en el 2009 | | |
|---|---|---|
| **hasta $25.000** | 7.754 | (33,0%) |
| **entre $25.001 y $50.000** | 4.252 | (18,1%) |
| **entre $50.001 y $75.000** | 11.480 | (48,9%) |
| **Total** | 23.486 | (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009.

Ahora bien, al analizar la distribución de los beneficiarios según tramo de beneficio y sexo en la tabla (3), se observa que:

- No obstante a nivel general, **los aportes son entregados mayoritariamente a mujeres**, representando un 67,1% de los beneficiarios, contra un 32,9% entregado a hombres.

| Tabla (2) Cantidad de beneficiarios de APSV según tramo de beneficio recibido y sexo en el 2009 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Sexo** | **hasta $25.000** | **entre $25.001 y $50.000** | **entre $50.001 y $75.000** | **Total** |
| **Hombre** | 2.770 | 1.726 | 3.216 | 7.712 |
| **Mujer** | 4.984 | 2.526 | 8.264 | 15.774 |
| **Total** | 7.754 | 4.252 | 11.480 | 23.486 |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Complementariamente, se observa en la tabla (4) la relación existente entre los beneficiarios de APS, y su decil de ingresos autónomos. Se observa que:

- Un 63,3% de los beneficiarios se encuentra entre los deciles I al V. Esta información da cuenta de una focalización que en un grupo se pudiese estar escapando de los requisitos del Programa (a Julio 2009, preveía como requisito el encontrarse dentro del 45% más pobre de la población).
- Complementariamente, un análisis por tramos de beneficios, indica que las mayores desfocalizaciones se encontrarían en los tramos de menores beneficios: en el tramo que recibe desde 1 a 25.000 pesos, sólo un 55,8% de los beneficiarios se encuentra entre los deciles I al V.

| Tabla (4) Cantidad de beneficiarios de APSV según decil de ingresos autónomo (CASEN 2009). | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Decil** | **hasta $25.000** | **entre $25.001 y $50.000** | **entre $50.001 y $75.000** | **Total** |
| **I** | 481 | 1.369 | 2.342 | 4.192 |
| **II** | 876 | 522 | 1.755 | 3.153 |
| **III** | 1.641 | 226 | 2.233 | 4.100 |
| **IV** | 251 | 241 | 666 | 1.158 |
| **V** | 1.076 | 614 | 562 | 2.252 |
| **VI** | 1.605 | 360 | 1.010 | 2.975 |
| **VII** | 343 | 187 | 1.042 | 1.572 |
| **VIII** | 726 | 99 | 1.271 | 2.096 |
| **IX** | 499 | 461 | 323 | 1.283 |
| **X** | 256 | 173 | 276 | 705 |
| **Total** | **7.754** | **4.252** | **11.480** | **23.486** |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS

Respecto al comportamiento Previsional de los Beneficiarios del APS, es relevante destacar que:

- El Programa tiene como requisito el estar Pensionado en el Sistema de Pensiones, por tanto, corresponde a un grupo objetivo que ya no se encuentra cotizando.
- Por tratarse de un beneficio destinado a población ya pensionada, no es posible distinguir comportamiento previsional de los beneficiarios, ya que éstos ya han ingresado al Sistema de Pensiones, a través del Pilar Solidario. Al respecto, es posible afirmar:
    - Los beneficiarios de APS se encuentran –necesariamente- afiliados al Sistema Previsional.
    - Los beneficiarios de APS cotizaron –al menos una vez en su vida laboral- en el Sistema Previsional.
    - Las cotizaciones enteradas por los beneficiarios de APS no son suficientes para asegurar el mínimo de Pensión estipulada en la ley.

## IV) EFECTO EN LAS DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS DE APSV

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas previsionales de los beneficiarios del Aporte Previsional Solidario de Vejez respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

Lo interesante de esta reflexión es que dado que el beneficio se entrega a personas que se encuentran pensionadas por vejez y que tienen sobre los 65 años de edad, hay que ver **qué efectos podría tener este beneficio en aquella población que será beneficiaria del aporte una vez que se encuentre jubilada**. En este sentido, vale la pena destacar que el propósito del APSV es aumentar el monto de la pensión final a aquellas personas cuya pensión autofinanciada no alcanza la Pensión Máxima con Aporte Solidario (dese julio de 2011 este valor asciende a $255.000) y que pertenezcan al 60% más vulnerable de la población chilena. **El Aporte Previsional Solidario de Vejez sería una política que incentivaría la cotización, pues en su diseño calcula que mientras más sea la pensión autofinanciada (inferior a la PMAS), mayor es la pensión final con APSV**.

Revisando quiénes son el público objetivo que sería beneficiario del APSV (en el futuro) serían personas cuyas pensiones (en el futuro) no superen el valor de la PMAS una vez jubilados. Según lo que se ha revisado anteriormente, estas personas serían:

1. Personas que han participado del mercado del trabajo y cuyo historial de cotizaciones en su vida activa presenta una densidad y/o nivel relativamente bajos, dándole el beneficio de una pensión autofinanciada pero de un monto inferior a $255.000.
    - Para el grupo de personas en el mercado del trabajo el APSV incentivaría la participación en el mercado del trabajo pero no necesariamente a la formalización o la dependencia a lo largo de toda la trayectoria laboral
    - El APSV incentivaría la afiliación y la cotización previsional más no prolongada en el tiempo, puesto que no hay requisitos de densidad o niveles de cotización durante la vida económicamente activa de los cotizantes.

2. Personas que han recibido a lo largo de su vida económicamente activa una pensión de invalidez o sobrevivencia y que cumplan con los requisitos de ingreso y focalización.
    - Para este grupo el beneficio sería neutro respecto de la participación en el mercado laboral, así como el nivel de dependencia y formalidad laboral. Sin embargo, de manera indirecta podría presentar un desincentivo a la formalidad laboral para así no cotizar, no aumentar el fondo de pensión autofinanciada, y así tener acceso al APSV una vez que cumpla con la edad requerida para tener el beneficio.

# B) APORTE PREVISIONAL SOLIDARIO DE INVALIDEZ (APSI)

## I) CARACTERÍSTICAS

### a) Características del Beneficio

El Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI) representa el beneficio que realiza el Estado a aquellas personas calificadas como inválidas total o parcialmente, que reciben una pensión de invalidez del Pilar contributivo mayor que cero pero por debajo de la Pensión Básica Solidaria ($78.449). Se trata de montos considerablemente menores que lo que significa el aporte solidario en caso de vejez.

### b) Monto del Beneficio

El APS de Invalidez es la diferencia entre la Pensión Básica Solidaria de Invalidez y la Pensión Base (PB) de la persona discapacitada [APSI = PBSI – PB]. Su monto oscila entre 1 peso y 78.449 pesos.

### c) Focalización y Requisitos

El beneficio está enfocado a aquellas personas declaradas inválidas, que se encuentren afiliadas al sistema de capitalización individual (decreto ley N° 3.500), que no perciban pensiones de otros regímenes previsionales y tengan derecho a pensión de invalidez de acuerdo al decreto ley N° 3.500, de 1980. También acceden al beneficio aquellas personas declaradas inválidas y que sólo tengan derecho a una pensión de sobrevivencia del decreto ley N° 3.500, y las personas declaradas inválidas, afectas a algún régimen previsional del Instituto de Previsión Social (IPS, ex INP); y que tengan derecho a pensión de invalidez del IPS. Además, los beneficios están enfocados a personas que han sido calificadas como inválidas, que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, financien una pensión inferior a la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS).

Requisitos para acceder al beneficio:

- Tener a lo menos 18 años de edad y ser menor de 65 años de edad.
- Haber sido declarado invalido por las Comisiones Medicas definidas en el D.L. N° 3.500, de 1980 o percibir una pensión de invalidez.
- Tener una pensión base inferior a la PBS.
- No ser imponente de Dipreca o Capredena ni percibir pensiones en dichos regímenes, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia.
- Acreditar 5 años continuos o discontinuos de residencia en Chile en los últimos 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.
- Integrar un grupo familiar perteneciente 60% más pobre de la población de Chile.

### d) Temporalidad del beneficio

El beneficiario de APS de Invalidez percibirá dicho beneficio hasta el último día del mes en que cumpla 65 años de edad. A contar de esa fecha podrá acceder al APS de Vejez.

Por otra parte, el beneficiario de PBS de Invalidez, o Aporte Previsional de Invalidez, que inicie o reinicie actividades laborales, tendrá una reducción de sus beneficios si el ingreso laboral mensual es superior a un ingreso mínimo mensual vigente a la fecha:

- La PBS o el APS se reducen de manera gradual (en forma lineal) cuando el trabajador gana entre 1 y 2 ingresos mínimos mensuales : para aquellos beneficiarios que perciben un ingreso laboral mensual igual o inferior a dos veces a un ingreso mínimo mensual, la PBSI se rebajará en el equivalente al resultado que se obtenga de multiplicar su monto por la diferencia entre uno y el resultado de restar el ingreso laboral mensual (ILM) que percibe el beneficiario menos la mitad de un ingreso mínimo mensual (IMM) dividido por el monto de dicho salario.
- Las personas inválidas que perciban un ingreso laboral mensual superior a 2 veces el ingreso mínimo mensual, dejarán de percibir la pensión básica solidaria de invalidez o el aporte previsional solidario de invalidez: si el ingreso laboral mensual es superior a dos veces el ingreso mínimo vigente, se reduce la Pensión Básica Solidaria en un 100%.

Asimismo, estas disposiciones **no regirán durante los dos primeros años contados desde que la persona empiece a percibir ingresos laborales**, período en que percibirá el 100% del beneficio.

- Durante el tercer año desde que la persona comenzó a percibir dichos ingresos, sólo se aplicará el 50% de la reducción.
- A contar del cuarto año desde que la persona comience a percibir esos ingresos laborales, se aplicará el 100% de la reducción dispuesta en el inciso anterior.

A continuación se explicita un caso práctico del pago de un Aporte Previsional Solidario. La PBS está garantizada y el APS corresponde a la diferencia entre la PBS y la pensión o suma de pensiones que reciba el individuo. Si suponemos una Pensión Base igual a 50.000, y una Pensión Básica Solidaria igual a 78.466, el APS correspondientes sería de:

*APSI = PBS - Pensión*
*APS = 78.449-50.000*
*APS = 28.449*

Como se observa en la tabla (5), el monto del APS Invalidez puede ir desde $78.448 hasta cero pesos. Para beneficiarios que acumularon 1 peso en su pensión base, el aporte es de $78.448 pesos (considerando PBS vigente en la actualidad). Asimismo, para personas cuya Pensión Base es de $78.449 o mayor, no aplica el beneficio.

**Tabla (5) Monto de APS Invalidez, para distintos montos de Pensión base autofinanciada. (Vigencia entre 07/11 - 06/12)**

| Pensión base | PBS | PMAS | Monto APSI |
|---|---|---|---|
| **1** | 78.449 | 255.000 | 78.448 |
| **5.000** | 78.449 | 255.000 | 73.449 |
| **10.000** | 78.449 | 255.000 | 68.449 |
| **15.000** | 78.449 | 255.000 | 63.449 |
| **20.000** | 78.449 | 255.000 | 58.449 |
| **25.000** | 78.449 | 255.000 | 53.449 |
| **30.000** | 78.449 | 255.000 | 48.449 |
| **35.000** | 78.449 | 255.000 | 43.449 |
| **40.000** | 78.449 | 255.000 | 38.449 |
| **45.000** | 78.449 | 255.000 | 33.449 |
| **50.000** | 78.449 | 255.000 | 28.449 |
| **55.000** | 78.449 | 255.000 | 23.449 |
| **60.000** | 78.449 | 255.000 | 18.449 |
| **65.000** | 78.449 | 255.000 | 13.449 |
| **70.000** | 78.449 | 255.000 | 8.449 |
| **75.000** | 78.449 | 255.000 | 3.449 |
| **78.449** | 78.449 | 255.000 | 0 |
| **100.000** | 78.449 | 255.000 | No aplica |
| **150.000** | 78.449 | 255.000 | No aplica |
| **200.000** | 78.449 | 255.000 | No aplica |
| **255.000** | 78.449 | 255.000 | No aplica |

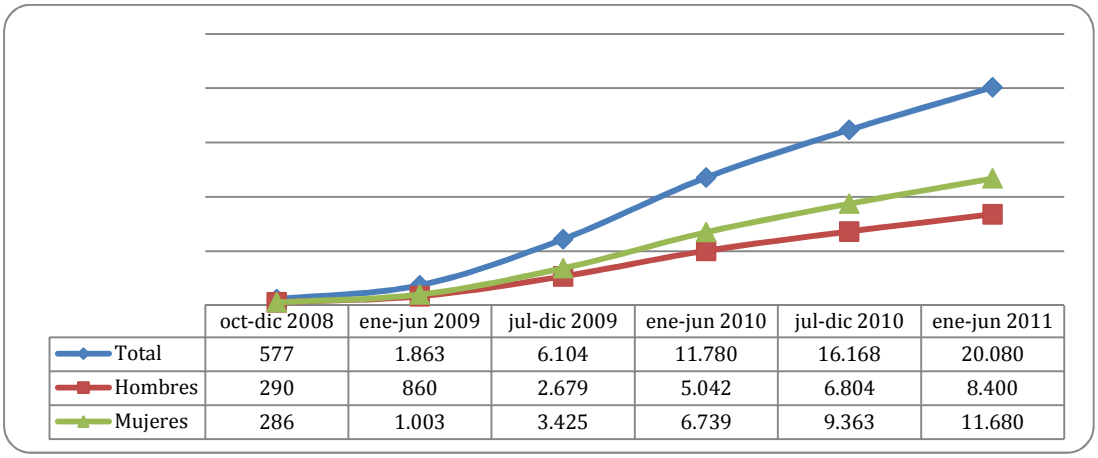
Fuente: Elaboración Propia

## II) CONTEXTO

En cuanto al Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI), éste representa un número menor que el de vejez. Por otro lado, sigue la tendencia de este pilar: aumento sostenido en el tiempo y mayores beneficios para mujeres que hombres, sin embargo, en este beneficio se ha presentado un incremento gradual menos acentuado que en el caso de APS de vejez (Superintendencia de Pensiones, 2011).

El gráfico (3) muestra que entre enero y junio de 2011, el promedio de beneficiarios de APSI fue de 20.080, correspondiendo 11.680 a mujeres y 8.400 a hombres.

**Gráfico (3) Nº de beneficiarios del Aporte Previsional Solidario de Invalidez desde octubre de 2008 hasta junio de 2011 (promedio semestral)**



| | oct-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 577 | 1.863 | 6.104 | 11.780 | 16.168 | 20.080 |
| Hombres | 290 | 860 | 2.679 | 5.042 | 6.804 | 8.400 |
| Mujeres | 286 | 1.003 | 3.425 | 6.739 | 9.363 | 11.680 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de estadísticas, 2011.

El monto promedio mensual pagado por beneficiarios de APS de Invalidez en el primer semestre de 2011 según el tipo de institución que paga la pensión corresponde a $45.363 para IPS, $75.016 para AFP y $47.756 para Compañía de Seguros (Superintendencia de Pensiones, 2011). Tomando los datos disponibles en CASEN 2009, es posible caracterizar al grupo de beneficiarios de Aporte Previsional Solidario de Invalidez, en términos del monto de APS recibido, sexo y condición ocupacional. Respecto a los beneficiarios de APSI, es posible observar (según CASEN 2009) que su distribución en términos de cantidad de aporte recibido varía entre 1 y 75.000 pesos. Es importante mencionar que el APSI a fines de 2009 contemplaba un aporte de hasta 75.000 pesos para la fecha. En la tabla (6) se observa que de un total de 12.692 personas que dicen recibir APSI en 2009:

- Un 83% de los beneficiarios recibía entre $50.001 y $75.000 pesos mensuales.
- Un 16,8%% recibía entre 1 y 50.000 pesos.

| Tabla (6) Cantidad de beneficiarios de APSI según tramo de beneficio recibido CASEN 2009 | | |
|---|---|---|
| **hasta $25.000** | 1.457 | (11,5%) |
| **entre $25.001 y $50.000** | 667 | (5,3%) |
| **entre $50.001 y $75.000** | 10.540 | (83,0%) |
| **entre $75.001 y $100.000** | 28 | (0,2%) |
| **Total** | 12.692 | (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009.

Ahora bien, al analizar la distribución de los beneficiarios según tramo de beneficio y sexo en la tabla (7), se observa que:

- No obstante a nivel general, **los aportes son entregados mayoritariamente a mujeres**.
- **Los beneficiarios con montos mayores de APSI son mayoritariamente mujeres**. Según los datos observados en CASEN 2009, los beneficiarios que reciben mayores montos de pensiones –tramos desde 50.001 y hasta el máximo de APS- son mayoritariamente hombres. Al parecer, las mujeres que reciben APS se encuentran –dado el monto de APS recibido- en los tramos más altos de la distribución de Pensiones autofinanciadas, teniendo que recibir menores aportes que los hombres.

**Tabla (7) Cantidad de beneficiarios de APSI según tramo de beneficio recibido y sexo en el 2009**

| Sexo | hasta $25.000 | entre $25.001 y $50.000 | entre $50.001 y $75.000 | entre $75.001 y $100.000 | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| **Hombre** | 624 | 245 | 3.511 | 28 | 4.408 |
| **Mujer** | 833 | 422 | 7.029 | - | 8.284 |
| **Total** | 1.457 | 667 | 10.540 | 28 | 12.692 |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Complementariamente, se observa en la tabla (8) la relación existente entre los beneficiarios de APS, y su decil de ingresos autónomos. Se observa que:

- Un 75,6% de los beneficiarios se encuentra entre los deciles I al V. Esta información da cuenta de una focalización que en un grupo se pudiese estar escapando de los requisitos del Programa (a Julio 2009, preveía como requisito el encontrarse dentro del 45% más pobre de la población).
- Complementariamente, un análisis por tramos de beneficios, indica que las mayores desfocalizaciones se encontrarían en los tramos de menores beneficios: en el tramo que recibe desde 1 a 25.000 pesos, un 55,8% de los beneficiarios se encuentra entre los deciles VI al VII, grupos que en el 2009 no deberían recibir el Aporte Previsional Solidario (hasta el 50% más pobre de la población).

**Tabla (7) Cantidad de beneficiarios de APSI según decil de ingresos autónomo (CASEN 2009).**

| | hasta $25.000 | | entre $25.001 y $50.000 | | entre $50.001 y $75.000 | | entre $75.001 y $100.000 | | **Total** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Decil** | Número de beneficiarios | % | Número de beneficiarios | % | Número de beneficiarios | % | Número de beneficiarios | % | **Número de beneficiarios** | **%** |
| **I** | 152 | 10,4% | 378 | 56,7% | 2.499 | 23,7% | 28 | 100% | **3.057** | **24,1%** |
| **II** | 249 | 17,1% | 40 | 6,0% | 1.550 | 14,7% | - | 0% | **1.839** | **14,5%** |
| **III** | 44 | 3,0% | 85 | 12,7% | 1.872 | 17,8% | - | 0% | **2.001** | **15,8%** |
| **IV** | 17 | 1,2% | - | 0% | 1.264 | 12,0% | - | 0% | **1.281** | **10,1%** |
| **V** | 181 | 12,4% | - | 0% | 1.226 | 11,6% | - | 0% | **1.407** | **11,1%** |
| **VI** | 614 | 42,1% | 45 | 6,7% | 1.182 | 11,2% | - | 0% | **1.841** | **14,5%** |
| **VII** | 200 | 13,7% | - | 0,0% | 621 | 5,9% | - | 0% | **821** | **6,5%** |
| **VIII** | - | 0% | 119 | 17,8% | 89 | 0,8% | - | 0% | **208** | **1,6%** |
| **IX** | - | 0% | - | 0% | 196 | 1,9% | - | 0% | **196** | **1,5%** |
| **X** | - | 0% | - | 0% | 41 | 0,4% | - | 0% | **41** | **0,3%** |
| **Total** | 1.457 | 100% | 667 | 100% | 10.540 | 100% | 28 | 100% | **12.692** | **100%** |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS

Respecto al comportamiento Previsional de los beneficiarios del APSI, es relevante destacar que:

- El Programa tiene como requisito el estar afiliado al sistema de pensiones, y tener al menos una cotización por tanto, corresponde a un grupo objetivo que se ha afiliado, ha cotizado y se encuentra recibiendo pensión de invalidez.
- Los beneficiarios de APSI se encuentran –necesariamente- afiliados al Sistema Previsional.
- Los beneficiarios de APSI cotizaron –al menos una vez en su vida laboral- en el Sistema Previsional.
- Las cotizaciones enteradas por los beneficiarios de APS no son suficientes para asegurar el mínimo de Pensión de Invalidez estipulada en la ley.
- Quienes reciben APSI pueden trabajar hasta cierta remuneración, es posible que por ella puedan cotizar en el sistema de pensiones para recibir una pensión de vejez autofinanciada mayor.

## IV) EFECTO EN LAS DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS DE APSI

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas previsionales de los beneficiarios del Aporte Previsional Solidario de Invalidez respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

Lo interesante de esta reflexión es que dado que el beneficio se entrega a personas que se encuentran pensionadas por invalidez y que por lo tanto se encuentran total o parcialmente fuera del mercado laboral. En este sentido, vale la pena destacar que el propósito del APSI es aumentar el monto de la pensión de invalidez final a aquellas personas cuya pensión autofinanciada no alcanza la Pensión Básica Solidaria (dese julio de 2011 este valor asciende a $78.449) y que pertenezcan al 60% más vulnerable de la población chilena.

Revisando quiénes son el público objetivo que sería beneficiario del APSI son todas aquellas personas que perciben una pensión de invalidez autofinanciada, las cuales pueden tener un comportamiento en el mercado laboral y en el sistema previsional diferente si su discapacidad es parcial o total.

El beneficio entregado por el APSI tendría efectos en las decisiones de **pensionados por invalidez parcial** respecto de su **participación en el mercado laboral**. En este sentido habría un incentivo indirecto a la participación en el mercado laboral puesto que el valor del beneficio es bajo comparado a un ingreso por remuneración laboral en el caso de las personas que pertenecen a los deciles más bajos de ingreso. Además, se reconoce el fenómeno de la subdeclaración de ingresos, puesto que el beneficio se reduce de manera gradual (en forma lineal) cuando el trabajador gana entre un ingreso mínimo mensual y 2 ingresos mínimos mensuales: para aquellos beneficiarios que perciben un ingreso laboral mensual igual o inferior o igual a dos veces a un ingreso mínimo mensual, el APSI se rebajará en el equivalente al resultado que se obtenga de multiplicar su monto por la diferencia entre uno y el resultado de restar el ingreso laboral mensual (ILM) que percibe el beneficiario menos la mitad de un ingreso mínimo mensual (IMM) dividido por el monto de dicho salario. Lo mismo sucedería con la PBSI antes descrita. Por lo tanto habría desincentivos a la formalidad laboral en el caso de los pensionados que participan en el mercado laboral, o incentivos a la subdeclaración de ingresos cuando éste trabaje formalmente.

Dentro de este mismo grupo, habría un incentivo a la afiliación y a la cotización previsional en términos de cobertura mas no la periodicidad o el nivel de esta cotización.

En el caso de los pensionados por invalidez total, el beneficio del APSI sería más bien neutro respecto de la participación en el mercado laboral puesto que su condición no les permitiría poder tomar ese tipo de decisiones.

# PROGRAMA: BONO POR HIJO(A) NACIDO(A) VIVO(A) O ADOPTADO(A)

## SERVICIO: INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL

## EN VIGENCIA: DESDE EL 1º DE JULIO DE 2009

## INTRODUCCIÓN

El Programa Bono por hijo/a nacido vivo/a o adoptado/a consiste en un bono de financiamiento estatal a las madres, otorgado por cada hijo/a. Esto equivale al 10% de dieciocho ingresos mínimos mensuales[43], vigente en el mes de nacimiento del hijo (Berstein, 2010). En otras palabras, el Bono equivale a 18 cotizaciones por el salario mínimo por cada hijo (335.000 a noviembre 2010) y gana la rentabilidad nominal del Fondo Tipo C. Este bono se otorgará a los 65 años de edad e incrementará el monto de las pensiones beneficiando a las mujeres que se pensionaron a contar del 1° de julio del 2009.

Se trata de un beneficio universal, sin importar la condición social o si la mujer alguna vez cotizó o no. El bono es un aporte del Estado por cada hijo/a nacido/a vivo/a o adoptado/a a toda pensionada haya o no contribuido al sistema de pensiones durante su vida activa, vale decir a toda jubilada por AFP —con o sin aporte solidario— y a toda mujer que reciba una Pensión Básica Solidaria. Beneficia, por lo tanto, a mujeres madres que no han trabajado remuneradamente y a mujeres madres trabajadoras (Yáñez, 2009).

El análisis que sigue pretende estudiar:

(I) las características del bono;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional y laboral de los beneficiarios;
(IV) el efecto en las decisiones de las beneficiarias relacionadas con el mercado del trabajo y el sistema de previsión social.

## I) CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA

### a) Requisitos de acceso

Este bono está enfocado a todas las mujeres madres que se encuentren afiliadas al sistema de pensiones. Ellas deben cumplir con ciertos requisitos estructurales y contingentes tales como:

- Tener una residencia continua o discontinua en Chile no inferior a 20 años, contados desde que la beneficiaria haya cumplido 20 años de edad; y de cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.
- Encontrarse en alguna de las siguientes situaciones:
    - Afiliada al sistema de pensiones del D.L. N° 3.500, de 1980.
    - Beneficiaria de una Pensión Básica Solidaria de Vejez.
    - Sin ser afiliada a un régimen previsional perciba una pensión de sobrevivencia en el sistema de pensiones del decreto Ley N° 3.500, de 1980.
    - Sin ser afiliada a un régimen previsional, perciba una pensión de sobrevivencia en el actual INP.

[43] Fijado para los trabajadores entre 18 y 65 años de edad.

- Pensionarse a contar del 1 de julio de 2009.
- Tener 65 años de edad o más.
- Tener un hijo(a) nacido(a) vivo(a) o adoptado(a)[44];

**Rentabilidad que se aplica al bono:**

**Al bono por hijo nacido vivo se le aplicará una tasa de rentabilidad por cada mes completo contado desde el nacimiento del hijo y hasta el mes en que la mujer cumpla los 65 años de edad.**

Cabe señalar que la **condición de afiliada a una AFP** prima por sobre cualquiera de las otras condiciones mencionadas en anteriormente. Por lo tanto, cumpliendo con esta condición, la mujer que cumpla con el resto de los requisitos, siempre recibirá la bonificación en su calidad de afiliada a este sistema, independientemente de que perciba o no pensiones de sobrevivencia sean éstas del D.L. 3.500, de las ex Cajas de Previsión administradas por el IPS, de Capredena, de Dipreca, u otras (Berstein, 2010).

### b) Beneficio y Rentabilidad en el Tiempo

El beneficio se recibe en un periodo de edad en que la mujer está laboralmente inactiva, aunque el derecho al bono tiene su origen con ocasión del nacimiento del hijo. El monto equivale al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales al momento en que nace el hijo.

Un punto de relevancia es la relación entre el momento de nacimiento/adopción del hijo(a) y el monto final entregado a la madre al momento de su jubilación. Lo anterior ocurre puesto que según la modalidad de cálculo del beneficio, éste -y por tanto la pensión de vejez de la madre- se incrementa mientras mayor sea la tasa de interés que genere el bono, mayor sea el número de hijos, mientras más jóvenes las mujeres tengan a sus hijos y mientras mayor sea el salario mínimo y la tasa de cotización.

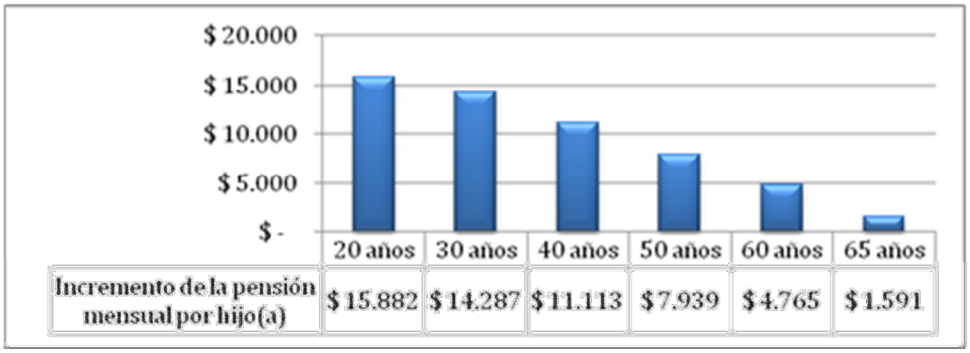
En resumen, el beneficio efectivo aumenta la pensión de vejez final si:

- Aumenta la tasa de interés que genere el bono
- Aumenta el número de hijos biológicos o adoptados
- Más joven se tenga el hijo(a)
- Aumenta el Salario Mínimo

La relación entre la edad en la que se tiene/adopta al hijo y el monto final de la Pensión de vejez se observa en el gráfico (1), que indica a cuánto ascenderá el incremento de la pensión mensual, por hijo(a) nacido(a) vivo(a) o adoptado(a), considerando que su dinero rentará a partir del 1° de julio de 2009, hasta que cumpla 65 años (las proyecciones suponen una rentabilidad promedio del bono de 5,5% real anual). Así por ejemplo, las mujeres de 20 años que hoy tienen un hijo verán incrementada su pensión mensual en 15.882 (pesos de Julio 2009) cuando jubilen y cumplan 65 años, porque su dinero rentará durante 45 años, mientras que aquellas mujeres que tengan o adopten un hijo a los 50 años, verán aumentada su jubilación en cerca de la mitad (8.000 pesos), pues el bono sólo rentará 15 años (Yáñez, 2010).

[44] Es importante también notar que en el caso de hijos adoptivos, el bono se generará tanto para la madre biológica como para la madre adoptiva (S. Berstein, 2010).

**Gráfico (1) Incremento de la Pensión Mensual por hijo(a) nacido(a) vivo(a) o adoptado(a) según edad de la mujer cuando lo tiene (en pesos de Julio 2009)**




Fuente: Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo

* Proyección que supone: Ingreso mínimo al 1º Julio de 2009 de 165.000 pesos chilenos, monto del bono al 1º de Julio de 2009 de 297.000 pesos chilenos por cada hijo/a, supuesta rentabilidad de 5,5% anual.

## II) CONTEXTO

El bono por hijo(a) nacido(a) vivo(a) o adoptado(a) surge como uno de los componentes de la Reforma Previsional (2008), encontrando fuertes antecedentes para su implementación. Por una parte, busca disminuir las brechas de pensiones entre hombres y mujeres, basado en la realidad laboral de estas últimas y su efecto en las pensiones finales recibidas.

### a) Beneficiarias y Presupuesto

Desde la implementación del Bono por Hijo hasta junio de 2011 se ha beneficiado a **144.834** mujeres. En dicho mes se pagaron por concepto de Bono por Hijo un total de MM$463 a **47.007 beneficiarias de pensión básica solidaria,** MM$16 a **1.176 beneficiarias de pensión de sobrevivencia** y MM$8.653 a **6.147 beneficiarias** a las que se traspasó este monto por única vez a la cuenta de capitalización individual.

### b) Situación Laboral

La inserción laboral femenina es muy diferente a la masculina, dejando muchas veces a las mujeres en desventaja en términos de protección laboral y previsional. A grandes rasgos, la situación laboral de las mujeres se puede describir de la siguiente manera:

- La tasa de participación laboral femenina es menor a la tasa de participación laboral masculina: 41% comparado con un 71,7% en hombres; en el año 2009 (Estadísticas INE)[45].
- Las mujeres tienen más interrupciones laborales en edades reproductivas y de crianza que los hombres.

[45] En Latinoamérica, Chile es uno de los países con menor participación laboral femenina, seguido por México, y ampliamente superado por Paraguay, Brasil y Perú que muestran tasas más cercanas a los países desarrollados, alrededor de 65%

• Hay una mayor proporción de mujeres en trabajos de jornada parcial, temporales e informales.
• Hay mayores tasas de desempleo en mujeres
• Existe discriminación salarial hacia las mujeres, pues los hombres reciben salarios por hora 28,6% superiores que las mujeres de similar calificación (Revista Laboral N°16, de abril 2005).

Por otra parte, si bien en los últimos años se ha elevado la participación de las mujeres en el trabajo remunerado, ésta sigue siendo más inestable que la de los hombres. Ellas registran una tasa de desempleo más alta y se retiran del mercado laboral más a menudo y por un tiempo más prolongado que los hombres (véase, entre otras, Mauro y Yáñez, 2005). El efecto de estos fenómenos en el Sistema de Pensiones es claro: los factores anteriores provocan menores ingresos laborales para las mujeres y por ende, menores cotizaciones, menor acumulación de fondos previsionales y menores pensiones de vejez en relación con los hombres.

Al analizar información de la Encuesta CASEN 2009, ésta también muestra cómo se inserta la mujer en el mercado laboral. La tabla (1) muestra la condición de actividad de mujeres:

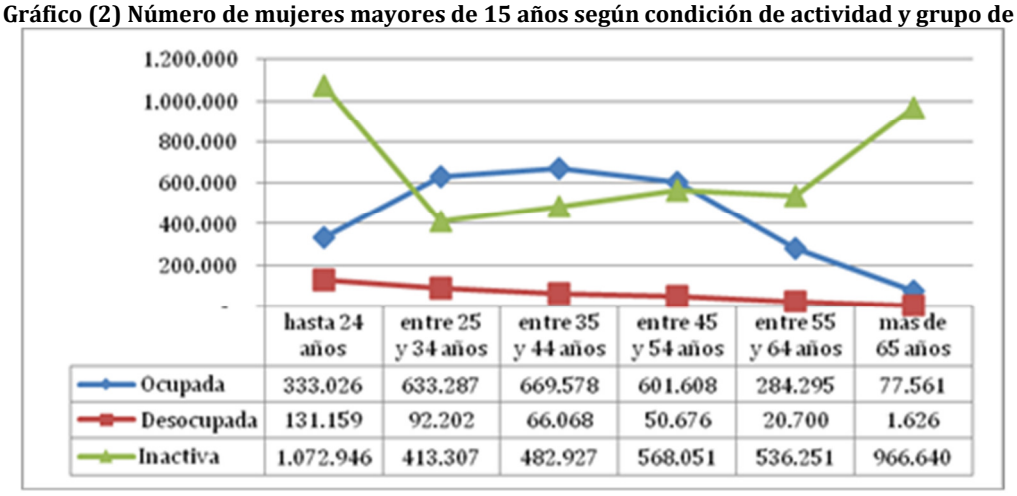
- De un total de 7.001.908 mujeres mayores de 15 años, un 37,1% se encuentra ocupada (2.599.355 personas) y un 57,7% se encuentra inactiva (4.040.122 personas)

| Tabla (1) Condición de actividad de mujeres mayores de 15 años en el 2009 | | |
|---|---|---|
| **Ocupadas** | 2.599.355 | 37,1% |
| **Desocupadas** | 362.431 | 5,2% |
| **Inactivas** | 4.040.122 | 57,7% |
| **Total** | **7.001.908** | **100%** |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

- Según el gráfico (2) la mayor cantidad de mujeres inactivas se encuentra antes de los 25 años y desde los 65 años de edad, formando el 50,5% del total de las mujeres inactivas.
- Por otro lado, el número de mujeres ocupadas se concentra más entre los 25 y los 54 años de edad, formando el 73,3% del total de mujeres ocupadas.

**Gráfico (2) Número de mujeres mayores de 15 años según condición de actividad y grupo de edad**




| | hasta 24 años | entre 25 y 34 años | entre 35 y 44 años | entre 45 y 54 años | entre 55 y 64 años | más de 65 años |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ocupada | 333.026 | 633.287 | 669.578 | 601.608 | 284.295 | 77.561 |
| Desocupada | 131.159 | 92.202 | 66.068 | 50.676 | 20.700 | 1.626 |
| Inactiva | 1.072.946 | 413.307 | 482.927 | 568.051 | 536.251 | 966.640 |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

- La tabla (2) muestra el número de mujeres ocupadas según el nivel de dependencia y formalidad laboral. De un total de 2.575.138 mujeres ocupadas, 560.276 trabajan de manera independiente (21,8%).
- Además, 2.014.862 mujeres trabajan de manera dependiente, 78,2% del total de ocupadas, de las cuales hay 1.498.184 con contrato escrito.

| Tabla (2) Número de mujeres ocupadas según nivel de dependencia y nivel de formalidad laboral en el 2009 | | |
|---|---|---|
| **Trabajadoras Dependientes** | Con contrato escrito | 1.498.184 |
| | Sin contrato escrito | 516.678 |
| **Trabajadoras Independientes** | | 560.276 |
| **Total** | | 2.575.138 |

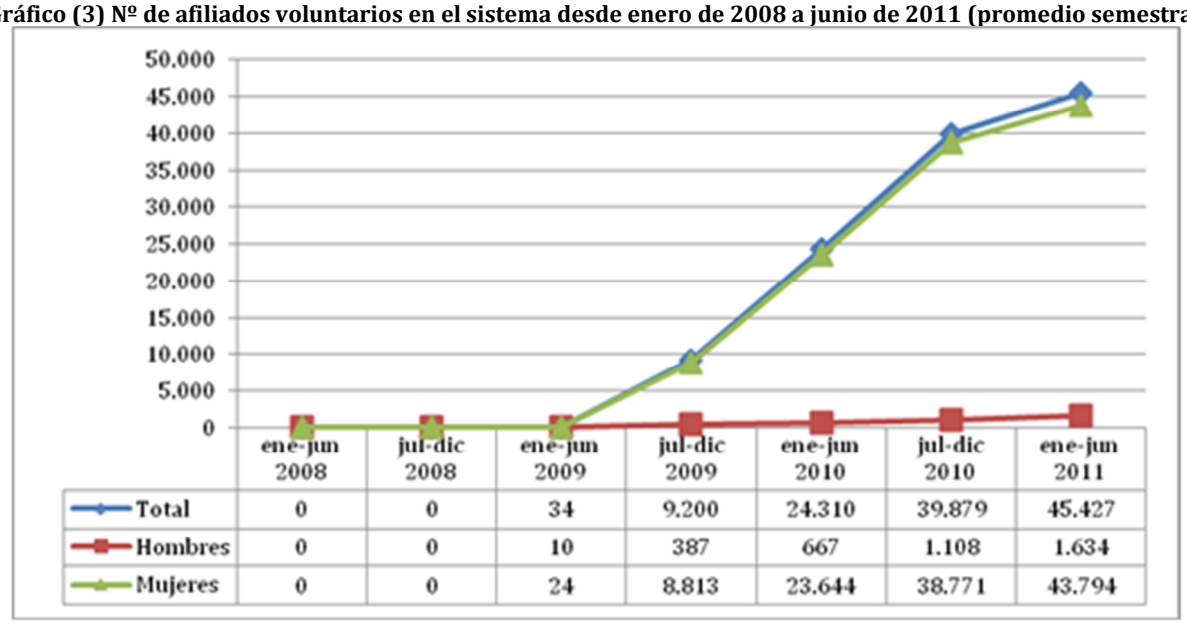
Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

## III) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LAS BENEFICIARIAS

Como se ha revisado, uno de los requisitos del Programa dice relación con ser afiliado del Sistema Previsional. En este contexto, son numerosos los análisis que relacionan positivamente el acceso a este beneficio con el aumento de mujeres afiliadas. Todos ellos coinciden en que la Reforma al Sistema Previsional, y en específico, el Bono por Hijo Nacido Vivo, ha producido un aumento sostenido de mujeres afiliadas. Lo anterior estaría respondiendo a afiliaciones de aquellas que están en condiciones de solicitar el bono por hijo, el cual opera para aquellas mujeres que se pensionen desde el 1° de Julio del año 2009. Sin embargo, el Programa no produciría cambios en las decisiones de las mujeres en edad económicamente activa, respecto de cotizar.

Al respecto, se observan los gráficos (3) y (4), en los que se aprecia el aumento sostenido de afiliados, -especialmente en mujeres- sin necesariamente existir un correlato respecto del aumento en la cotización femenina.

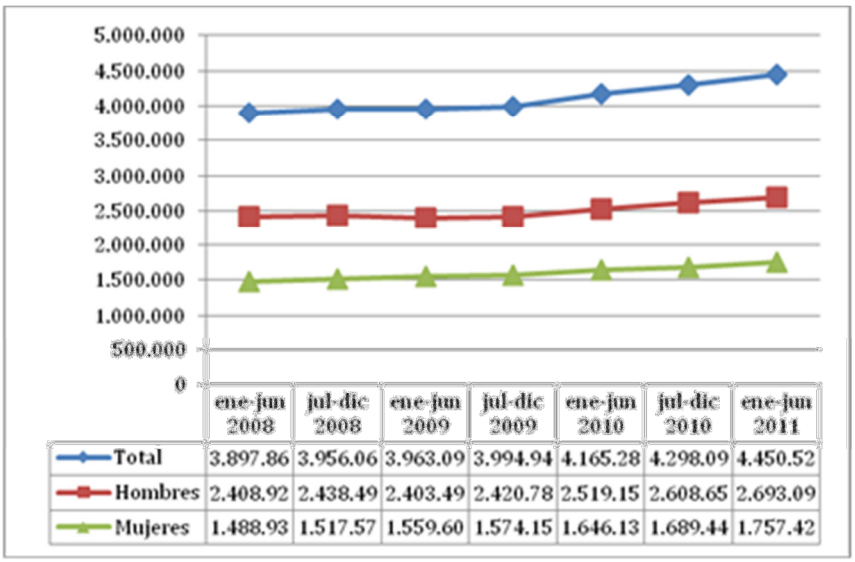
**Gráfico (3) Nº de afiliados voluntarios en el sistema desde enero de 2008 a junio de 2011 (promedio semestral)**




| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 0 | 0 | 34 | 9.200 | 24.310 | 39.879 | 45.427 |
| Hombres | 0 | 0 | 10 | 387 | 667 | 1.108 | 1.634 |
| Mujeres | 0 | 0 | 24 | 8.813 | 23.644 | 38.771 | 43.794 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de estadísticas, 2011.

**Gráfico (4) Nº de cotizantes desde enero de 2008 a junio de 2011 (promedio semestral)**




| | ene-jun 2008 | jul-dic 2008 | ene-jun 2009 | jul-dic 2009 | ene-jun 2010 | jul-dic 2010 | ene-jun 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 3.897.86 | 3.956.06 | 3.963.09 | 3.994.94 | 4.165.28 | 4.298.09 | 4.450.52 |
| Hombres | 2.408.92 | 2.438.49 | 2.403.49 | 2.420.78 | 2.519.15 | 2.608.65 | 2.693.09 |
| Mujeres | 1.488.93 | 1.517.57 | 1.559.60 | 1.574.15 | 1.646.13 | 1.689.44 | 1.757.42 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, 2011.

En la misma línea, respecto a la cobertura que ha tenido el mecanismo de afiliación voluntaria implementado en la reforma, los datos levantados por la Superintendencia revelan que desde 2009, ha habido un incremento relevante de afiliados voluntarios, concentrado mayormente en mujeres: 44.481 mujeres versus 1.763 hombres.

Al respecto la Superintendencia de Pensiones (Seguimiento de la Reforma Previsional, 2011:25) destaca: "*Se observa un fuerte incremento en el número de afiliadas mujeres para el segundo semestre 2009, lo cual se debe, en mayor medida, a la entrada en vigencia del beneficio del bono por hijo nacido vivo. Lo anterior, debido a que uno de los requisitos para acceder a este último beneficio es el estar afiliada a una AFP, por lo cual todas aquellas mujeres mayores de 65 años que no se encuentran en esta condición, y que desean recibir el bono por hijo, se afilian a alguna AFP a través de la figura del afiliado voluntario".* Un dato relevante en esta misma línea, es que la edad promedio de los afiliados voluntarios a junio de 2011 es de 74 años, siendo de 75 años para las mujeres y 27 años para los hombres (Superintendencia de pensiones, 2011). En segundo lugar, se plantea la hipótesis de la entrada al mercado de la nueva AFP Modelo, que "facilitó la incorporación de afiliadas".

Lo mismo fue ratificado por el Subsecretario de Previsión Social, en Octubre de 2011: "*Significa que muchas mujeres se han incorporado al sistema como afiliadas para poder cobrarlo, pero sin tener cotizaciones porque no estaban en el mercado laboral. Estos casos bajan en forma importante el monto promedio de las pensiones*" (Augusto Iglesias, Subsecretario de Previsión Social, Entrevista La Segunda, Viernes 28 Octubre 2011).
En este contexto, el Bono por hijo(a) nacido(a) vivo(a) o adoptado(a) pudiera tener un efecto en relación a la afiliación de las futuras pensionadas, no así en la mayor cobertura de la cotización, su nivel o densidad. Lo anterior puesto que los requisitos no contemplan el exigir haber cotizado alguna vez, sino sólo haberse afiliado en algún momento de la vida.

Mauro y Yáñez (2005), afirman que a las mujeres, el orden de género existente atribuye la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidado familiar, fenómeno cultural fuertemente arraigado en Chile, y por lo tanto este grupo tendría mayores dificultades que los hombres para insertarse al mercado laboral y desarrollar trayectorias laborales que garanticen ahorros previsionales y derechos a prestaciones suficientes. Lo anterior tiene efecto directo en la densidad de las cotizaciones, diferenciando entre hombres y mujeres: las mujeres registraron en promedio densidades de cotización menores que los hombres: 43,8% versus 59,8% de sus vidas laborales. Las lagunas previsionales de las mujeres son frecuentes y extensas especialmente en edades reproductivas y de crianza (Arenas de Mesa 2008b; Mauro y Yáñez, 2005).

A este respecto, se pueden realizar 2 observaciones sobre el sistema previsional y las cotizaciones:

- **Densidad de cotizaciones:** como antecedente, se observa que la densidad de cotización de las mujeres es menor a la de los hombres, principalmente en edad reproductiva y de crianza. En otras palabras, las mujeres cotizan con menor periodicidad en edades tempranas que "rinden más" en términos del monto de las futuras pensiones. Lo anterior es especialmente relevante pues debido a que los ahorros previsionales de los(as) chilenos(as) se transan en los mercados de capitales, en la práctica hasta el 40% de los ahorros previsionales corresponden a los aportes que se realizan entre los 20 y 30 años (S. Bernstein, 2008).

- **Expectativas de vida:** Otro de los factores que explican las diferencias en los niveles de cotización final o acumulada–y por tanto en las pensiones finales recibidas- es la aplicación de tablas de expectativa de vida diferenciadas por sexo que castigan la mayor esperanza de vida de las mujeres en comparación con los hombres (Yañez, 2010). Lo anterior significa que la suma acumulada en la cuenta individual de la mujer se divide por un promedio de esperanza de vida mayor, por lo cual las pensiones de las mujeres son menores que las de los hombres, aunque ellas tengan los mismos montos acumulados en sus cuentas individuales. Aún más, el efecto negativo se potencia con la menor edad legal de retiro de las mujeres (60 años versus 65 años para los hombres) ya que este grupo cuenta con menos años para acumular fondos en sus cuentas individuales (Arenas de Mesa y Gana 2001 y 2003; Bertranou y Arenas de Mesa 2003; Pautassi 2002, en Yañez 2010).

## IV) EFECTO EN LAS DECISIONES DE LAS BENEFICIARIAS

El efecto que puede producir el Bono por Hijo Nacido Vivo en el comportamiento de las beneficiarias El programa otorga un beneficio justificado como una compensación por períodos en que la mujer dejó de trabajar –salida temporal del mercado laboral- o bien, trabajó en menor carga horaria –inserción limitada al mercado laboral-, como consecuencia directa de los periodos de maternidad, y cuidado de los hijos.

En la mayoría de los estudios el número de hijos(as) parece ser uno de los factores determinantes para la mujer a la hora de **tomar la decisión de participar o no en el mercado laboral**, esto se relaciona con el rol de cuidadora que cumple la mujer en el modelo de familia que predomina en el país. Así, el número de hijos incidiría negativamente en la participación laboral femenina, ya sea porque la mujer no tiene con quien dejar a sus hijos(as) o por un tema de preferencias.[46]

En líneas generales, Méndez (2010) destaca entre los principales factores que afectan negativamente la tasa de participación laboral femenina en Chile:

- El ingreso per cápita no laboral del núcleo familiar,
- La presencia de un cónyuge,
- La presencia de hijos(as) en el núcleo familiar (teniendo mayor impacto los hijos(as) en edad preescolar) y,
- Las caídas en el nivel de actividad económica, como en el año 2001.

Por otro lado, el análisis de los requisitos y criterios de focalización del bono, indica que **no existirían en principio incentivos negativos ni positivos frente a la dependencia laboral**. Al no existir ninguna condición y/o requisito respecto a la condición de trabajo, no pudieran distinguirse incentivos para la inclusión en el mundo del trabajo independiente, o incluso, informal.

[46] Carolina Mendez, (2010) Los determinantes de la participación laboral femenina, en Chile, 1996, 2001 y 2006. Tesis de Magíster en Políticas Públicas, Universidad de Chile.

Uno de los dilemas que enfrentan los programas de transferencias es compatibilizar la asistencia con los efectos perversos sobre el empleo que podrían generarse a partir de la entrega de los apoyos monetarios. La experiencia de los países industrializados muestra que las transferencias en efectivo pueden generar presiones al alza salarial, desincentivar la búsqueda de empleo, cambiar los patrones de consumo hacia el ocio, incentivar la jubilación anticipada, rigidizar el mercado laboral e incrementar las tasas de desempleo en el mediano y largo plazo, entre otras consecuencias negativas. La ocurrencia de estos efectos – también llamados costos de incentivos negativos o trampas de la pobreza - dependerá de los factores que causan el desempleo, de las características del mercado de trabajo y del diseño de las intervenciones (Tabor, 2002, en Pablo Villatoro, CEPAL, 2005)

A modo de cierre de este análisis respecto al Programa "Bono por hijo/a nacido/a vivo/a o adoptado/a", se puede concluir lo siguiente:

- El bono tendría efectos positivos relacionados con el incentivar la tenencia de hijos en edades tempranas, y tener mayor cantidad de hijos. Sin embargo, no obstante la rentabilidad del bono aumenta con estos comportamientos, es poco probable que logre inducir este tipo de cambios en el comportamiento de las beneficiarias.
- **El bono sería neutro respecto de la participación laboral de la mujer**. Sin embargo, dado que el beneficio aumenta mientras más hijos se tienen, se puede decir que de manera indirecta sería un desincentivo a la participación laboral de la mujer ya que como mujer embarazada y madre de hijos pequeños, su trayectoria laboral se vería interrumpida.
- No existirían incentivos negativos ni positivos frente a la dependencia laboral. Al no existir ninguna condición y/o requisito respecto a la condición de trabajo, no pudieran distinguirse incentivos para la inclusión en el mundo del trabajo independiente, o incluso, informal.
- Como toda transferencia monetaria, esta pudiera desincentivar la búsqueda de empleo, cambiar los patrones de consumo, incentivar la jubilación anticipada, rigidizar el mercado laboral e incrementar las tasas de desempleo en el mediano y largo plazo, entre otras consecuencias negativas.
- Este bono **incentivaría la afiliación previsional** mas no la cotización. El beneficio previsional por el sólo hecho de tener hijos podría ser incluso un **desincentivo a la cotización** en términos de cobertura, nivel y densidad.

El bono supone efectos en la toma de decisiones de la población femenina económicamente inactiva. Presenta un requisito de acceso amplio y no tiene condiciones de salida. En este sentido, pudiera pensarse en la incorporación de medidas tendientes a incrementar la pensión en caso de que las mujeres continúen en el mercado laboral luego de cumplir la edad de jubilación. En este sentido, es posible identificar medidas en relación a un aumento de rentabilidad del bono respecto del periodo "efectivamente" trabajado de la mujer.

# PROGRAMA: AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO

## SERVICIO: INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS)

## EN VIGENCIA: DESDE 1980; REFORMA DEL 2008

## INTRODUCCIÓN

El Ahorro Previsional Voluntario (APV) forma parte del Tercer Pilar del Sistema Chileno de Pensiones cuyo objetivo final es que las personas aumenten sus fondos acumulados destinados a financiar su pensión. Este ahorro constituye una cuenta aparte a la cuenta de ahorro obligatoria que tienen los individuos y no es tomada en cuenta a la hora de ver si la persona se hace o no merecedora de los beneficios (Bravo, Eguiguren, Rau, Vásquez, 2008). **Las cotizaciones en la cuenta de ahorro previsional voluntario pueden compensar las lagunas previsionales o períodos no cotizados, generados por desempleo u otras causas.** Los trabajadores pueden optar a una amplia gama de instituciones para la administración de APV.
Las **cotizaciones voluntarias** y los **depósitos de ahorro previsional voluntario** permiten que el afiliado deposite una suma de dinero en un plan de ahorro previsional voluntario. La cotización voluntaria se realiza en la misma AFP pudiendo ser en un fondo distinto de la cotización obligatoria, en cambio los depósitos pueden ser en otras instituciones autorizadas. Ambas corresponden a un porcentaje superior al 10% obligatorio teniendo exención tributaria de hasta 50 UF mensuales.

De este modo, el análisis del Ahorro Previsional Voluntario considerará:

(I) las características del APV;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el comportamiento previsional de los participantes;
(IV) el efecto en las decisiones de los participantes relacionadas con el mercado del trabajo y el sistema de previsión social.

## I) CARACTERÍSTICAS DEL APV

### a) Requisitos y Focalización

El Ahorro Previsional Voluntario es un mecanismo de ahorro con beneficios tributarios destinado a todas aquellas personas que se encuentran afiliadas al sistema de capitalización individual y que buscan aumentar sus fondos de pensiones o bien tener una fondo de ahorro para el futuro.

### b) Beneficios Tributarios y Bonificaciones al Ahorro Voluntario

Uno de los mayores beneficios de este mecanismo de ahorro previsional es la **exención tributaria** que significa para el ahorrante, la que fue modificada en el año 2008 incluyendo una segunda alternativa tributaria.

En este caso, el sistema entrega 2 posibilidades tributarias permitiendo que el trabajador elija el régimen que afectará a sus aportes, en consideración al **pago o exención de impuestos al momento del aporte o retiro**

**de los recursos de ahorro voluntario**. En consecuencia el afiliado podrá optar por uno de los siguientes regímenes tributarios:

i. **No hacer uso del beneficio tributario al momento de aportar recursos de ahorro voluntario y sólo tributar por la rentabilidad de dichos recursos al momento del retiro de los fondos**, en forma equivalente al tratamiento tributario que aplica a la cuenta de ahorro voluntario o Cuenta 2. Específicamente permite descontar de la base tributaria de cada persona hasta 50 UF mensuales o 600 UF anuales, sin que queden afectos a impuestos los intereses y rentabilidades generados hasta el momento del retiro (**letra (a) del artículo 20L**). Esta opción fue implementada por la Reforma del 2008 y se planteó como un incentivo al ahorro previsional voluntario de la clase media.

ii. **Hacer uso del beneficio tributario al aportar los recursos** al plan, esto implica que los aportes de los trabajadores se descontarán de la base imponible para el cálculo del impuesto a la renta. **Como contrapartida se pagará impuesto al momento del retiro**, en base al impuesto único que afecta actualmente los retiros de APV (**letra (b) del artículo 20L**). Este régimen corresponde al mecanismo anterior a la Reforma.

Para quienes opten por la opción tributaria (i), letra (a), y destinen todo o parte del saldo de cotizaciones voluntarias o depósitos de ahorro previsional voluntario a **adelantar o incrementar su pensión** tendrán derecho a una **bonificación a cargo del Estado.** Esta bonificación corresponde al **15%** de los ahorros por concepto de cotizaciones o depósitos voluntarios, y se entrega para los ahorros de un año calendario.

Los **límites** de la bonificación del Estado son:

- Bonificación anual máxima 6 UTM.
- La bonificación procederá por todas aquellos saldos de ahorro voluntario que no superen en conjunto la suma equivalente a 10 veces la cotización obligatoria.
- Si hay retiro antes de la pensión, se devuelve la bonificación del 15% al Estado.
- La bonificación se depositará anualmente en una cuenta individual especial y exclusiva destinada al ahorro voluntario hasta el momento de pensionarse.

La siguiente tabla señala los efectos que genera la cotización voluntaria tanto en la remuneración como en la pensión:

| Tabla (1) Ejemplo práctico del impacto del APV en la remuneración y en la pensión de un Afiliado Promedio | | | |
|---|---|---|---|
| **Impato en la Remuneración** | | | |
| **Afiliado Promedio** | **Sin Cotizaciones Voluntarias** | **Con Cotizaciones Voluntarias** | **Observaciones** |
| **Remuneración Bruta** | $ 450.000 | $ 450.000 | |
| **Cotiz. Obligatoria AFP (11,5%)** | - $ 51.750 | - $ 51.750 | |
| **Cotiz. Obligatoria SALUD (7%)** | - $ 31.500 | - $ 31.500 | |
| **Cotizaciones Voluntarias** | | - $ 20.984 | 1UF durante 40 años |
| **Descuentos** | $ 83.250 | $ 104.234 | |
| **Renta Líquida** | $ 366.750 | $ 345.766 | |
| **Disminución de la Renta Líquida: - 5,7% (1 U.F.)** | | | |
| **Impacto en la Pensión** | | | **40 años sin lagunas previsionales** |
| **Pensión Bruta (FP 5% real anual)** | $ 381.380 | $ 559.222 | |
| **Cotiz. Obligatoria SALUD (7%)** | - $ 26.697 | - $ 39.146 | |
| **Pensión antes del Impuesto** | $ 354.683 | $ 520.076 | |
| **Impuesto único** | | | |
| **Pensión Líquida** | $ 354.683 | $ 520.076 | |
| **Pensión Líquida/Renta Líquida** | 97% | 150% | |
| **Aumento de la Pensión Líquida: + 47% (7,88 U.F.)** | | | |

Fuente: Elaboración propia en base a Información de la Asociación Gremial de AFP (www.afp-ag.cl)

Sin embargo, la literatura comenta que históricamente los beneficios tributarios del Ahorro Previsional voluntario se han concentrado en el grupo de afiliados de rentas altas. En "*Determinantes del Ahorro Previsional Voluntario en Chile*" escrito por Bravo, Eguiguren, Rau y Vásquez (2008) se dice que **el beneficio tributario depende del tramo de ingreso de impuesto a la renta en que la persona se encuentre y por lo mismo aumentará mientras mayor sea el ingreso de la persona**: "*El APV es un mecanismo de ahorro que es progresivamente atractivo a medida que aumenta el ingreso y que para las personas que reciben ingresos menores a $500.000 el incentivo tributario es prácticamente nulo, ya que este depende directamente del tramo de impuesto a la renta en que la persona se encuentre y para ellos que se ubican en el tramo de 0% o de 5% el ahorro tributario es muy bajo*" (7). El incentivo de la exención tributaria podría ser más atractivo para aquellas personas de ingresos sobre los $500.000 mensuales, pues son los que efectivamente tienen que pagar impuesto a la renta. Es por eso que la bonificación del 15% por parte del Estado, representa una reforma al Ahorro Previsional Voluntario que pretende incluir a sectores de menores ingresos a esta práctica previsional.

### c) Especificidades del Ahorro Previsional Voluntario

Además, el APV tiene una serie de especificidades que lo diferencian de otros mecanismos de ahorro:

- Se puede mantener Ahorro Voluntario en más de una AFP o institución autorizada y transferirse entre ellas.
- Las Cotizaciones Voluntarias y Depósitos Convenidos pueden estar en un Fondo distinto al de la Cuenta Individual de la AFP.
- Se permite a las AFP cobrar por la administración y recaudación.

- Incluye a los trabajadores independientes con cotizaciones obligatorias y a los trabajadores que imponen en el INP.
- Retiro de Excedentes de Libre Disposición por:
    a) Cotizaciones Voluntarias: exención
        - de 1 vez, hasta 800 UTM ($ 30 millones aprox.) o
        - 6 anualidades de 200 UTM, equivalen a 1.200 UTM ($ 44 mill.)
    b) Depósitos Convenidos: retiro sin exención

Los trabajadores o pensionados pueden solicitar, en cualquier momento, el retiro de todo o parte de los recursos que llevan ahorrados en los planes de APV. Los retiros realizados por personas que no cumplan los requisitos para pensionarse están afectos a un impuesto único, que se paga en la misma forma y oportunidad que el global complementario. El impuesto único grava el retiro con una tasa incrementada respecto a la tasa de impuesto a la renta a la que está afecta la persona que realiza el retiro. Al momento de liquidar cualquier retiro, la institución autorizada realizará una retención correspondiente al 15% del monto de retiro en concepto de pago provisional del impuesto único.

## 2) CONTEXTO

Dentro del análisis de este mecanismo de ahorro, es importante considerar la información contextual del APV para así tener un mejor acercamiento al impacto que pueda tener en la conducta de los beneficiarios. Se vuelve necesario conocer la magnitud y distribución de los beneficiarios, así como también el gasto fiscal que significa este fondo para el Estado.

### a) Participantes

El número de personas que tienen una cuenta de ahorro previsional voluntarios ha variado a lo largo del tiempo dependiendo del régimen tributario elegido por el cotizante. En este sentido, hay una gran preferencia por elegir la letra (b) del artículo 20L:

La tabla (2) muestra que ha aumentado el número de afiliados que han optado por el nuevo beneficio tributario.

**Tabla (2) N° de personas con cuenta de cotizaciones voluntarias en diciembre de 2010 y junio de 2011**

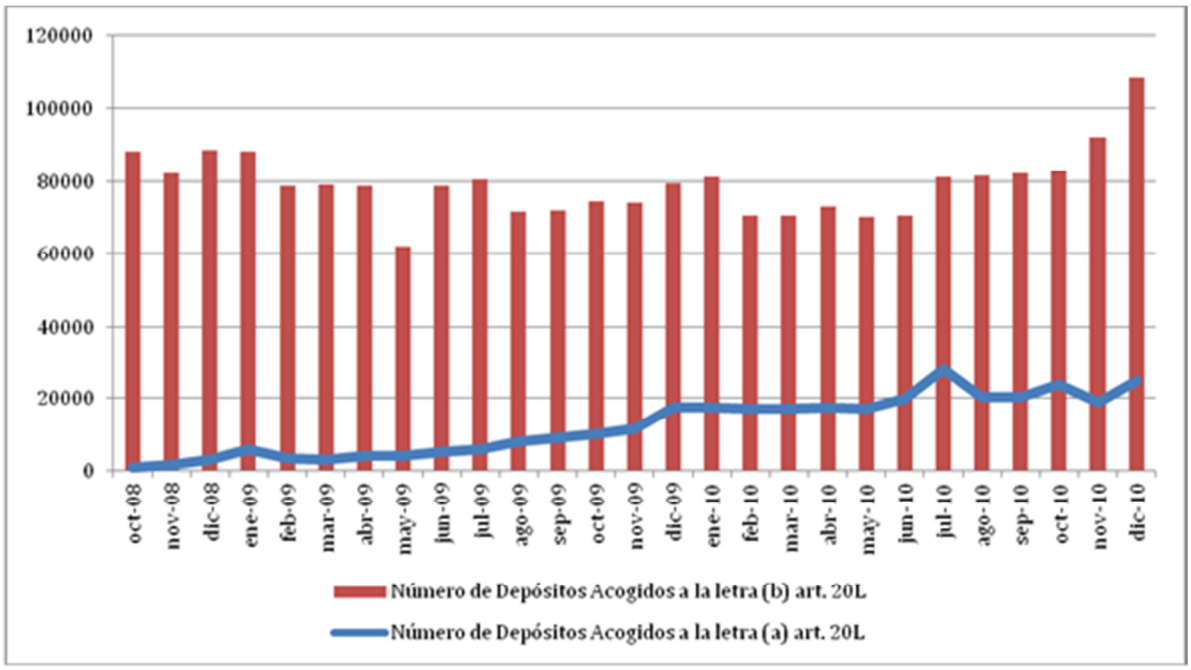
| | | diciembre de 2010 | junio de 2011 |
|---|---|---|---|
| **N° de personas que tiene cuenta de cotizaciones voluntarias** | | 464.863 | 510.277 |
| **% de afiliados al sistema** | | 5,3% | 5,7% |
| **% depósitos acogidos a** | letra (a) art. 20L | 18,8% | 26,1% |
| | letra (b) art. 20L | 81,2% | 73,9% |

Fuente: Elaboración propia en base a "*Pilares Básicos del Sistema de Pensiones*" (Superintendencia de Pensiones, 2011)

El gráfico (1) muestra cómo ha evolucionado el número de depósitos APV acogidos a la letra (a) y (b) del artículo que refiere a los regímenes tributarios:

- Como se ve en el gráfico, siempre han primado los depósitos que eligen tributar por la rentabilidad del ahorro además de tener la posibilidad de la bonificación del Estado.

**Gráfico (1) Número de Depósitos de APV acogidos a la letra (a) o (b) del artículo 20L**

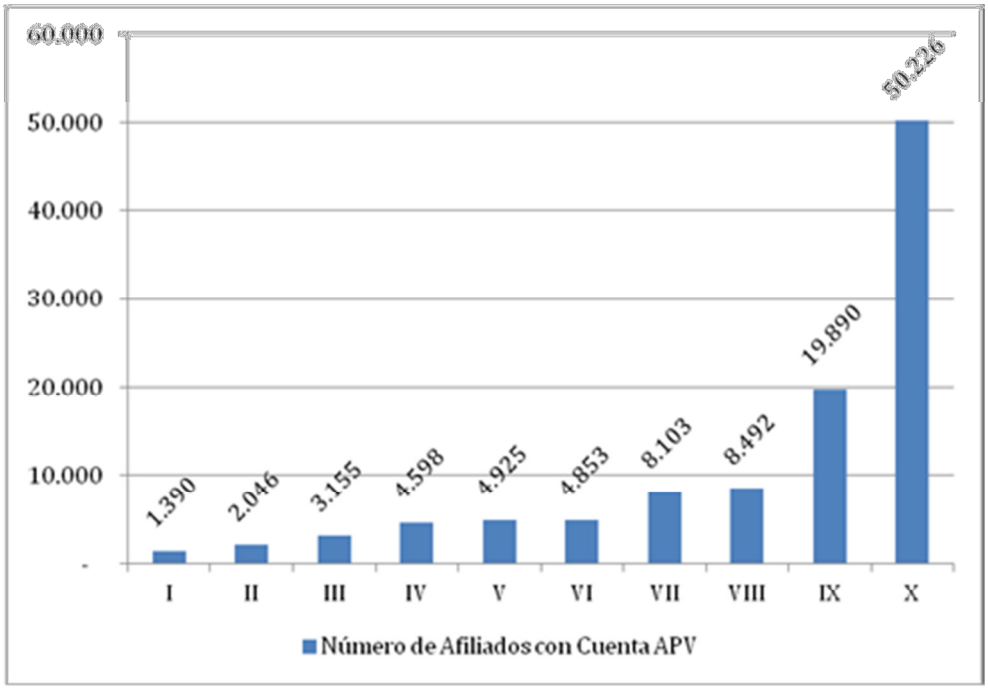



Fuente: Elaboración propia en base a "*Implementación de la Reforma Previsional en Chile*" (Berstein, 2011)

Utilizando información de la Encuesta CASEN 2009, se puede caracterizar a aquellas personas que poseen una cuenta APV en el 2009. El gráfico (2) muestra cómo se distribuyen los afiliados con cuenta APV según decil de ingreso:

- La mayor cantidad de afiliados con cuenta APV se concentra en el 10% más rico de la población chilena, representando un 46,6% del total (50.226 personas). En este sentido, la información concuerda con lo analizado anteriormente pues el beneficio del APV aumenta a medida que aumenta el nivel de ingresos del ahorrante. Esto ratifica lo que postula la literatura sobre la focalización del APV, cuyo principal desafío "*es la extensión del ahorro hacia los sectores de la población de ingresos medios, puesto que hasta ahora el beneficio tributario ha centrado este instrumento en un segmento muy acotado de la población*" (Superintendencia de Pensiones, 2010: 54).

**Gráfico (2) Distribución de Afiliados con Cuenta APV según Decil de Ingreso en el 2009**




Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

**b) Situación Laboral**

Utilizando información de la Encuesta CASEN 2009, se puede saber cómo es la participación laboral de las personas que tienen ahorros en una cuenta de Ahorro Previsional Voluntario. La tabla (3), (4) y (5) muestra información del año 2009:

- La tabla (3) muestra la condición de actividad laboral de quienes tienen cuenta de Ahorro Previsional Voluntario. De un total de 107.678 personas, un 92,1% está laboralmente ocupado (99.157 personas).

| Tabla (3) Condición de Actividad Laboral de personas que tienen una cuenta APV en el 2009 | | | |
|---|---|---|---|
| **Ocupado** | **Desocupado** | **Inactivo** | **Total** |
| **99.157** (92,1%) | 1.514 (1,4%) | 7.007 (6,5%) | 107.678 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

- La tabla (4) muestra el nivel de dependencia de las personas ocupadas con cuenta APV. De un total de 98.930 ocupados con cuenta APV, un 86,2% es trabajador dependiente (85.278 personas).

| Tabla (4) Nivel de Dependencia Laboral de personas que tienen cuenta APV en el 2009 | | |
|---|---|---|
| **Dependiente** | **Independiente** | **Total** |
| **85.278** (86,2%) | 13.652 (13,8%) | 98.930 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

- La tabla (5) muestra el nivel de formalidad laboral de los trabajadores dependientes que tienen cuenta APV, de un total de 85.374 trabajadores dependientes, 78.699 personas ha firmado contrato, es decir, un 92,2%.

| Tabla (5) Existencia de Contrato Laboral de personas que tienen cuenta APV en el 2009 | | |
|---|---|---|
| **Sí firmó contrato** | **No ha firmado contrato / No tiene contrato** | **Total** |
| **78.699** (92,2%) | 6.675 (7,8%) | 85.374 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

### 3) COMPORTAMIENTO PREVISIONAL DE LOS BENEFICIARIOS DE APV

Debido a que la población objetivo del APV individual son aquellas personas afiliadas al sistema de pensiones, las personas con cuenta APV debiesen estar afiliadas al sistema previsional. Por otro lado, es muy probable que quienes tienen cuenta APV coticen también en el sistema de pensiones. Utilizando información de la Encuesta CASEN 2009 es posible acercarse al comportamiento previsional de quienes declaran tener una cuenta de Ahorro Previsional Voluntario:

- La tabla (6) muestra el número de personas afiliadas con cuenta APV que cotiza en el sistema de pensiones. Un 90.8% de ellas cotiza en AFP (88.665 personas), mientras que sólo un 6,2% no cotiza a pesar de estar afiliado (6.016 personas).

| Tabla (6) Cotización de personas que tienen una cuenta APV en el 2009 | | |
|---|---|---|
| **Sí, cotiza en AFP** | **Sí, cotiza en otra institución** | **No cotiza** |
| **88.665** (90,8%) | 2.958 (3,0%) | 6.016 (6,2%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

### 4) EFECTO EN DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas previsionales de los usuarios de APV respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

El Ahorro Previsional Voluntario es un mecanismo de ahorro cuyo objetivo es el aumento de los fondos de los afiliados para sus pensiones de vejez, cubriendo así lagunas previsionales, además de crear una fuente de ahorro alternativa. El beneficio estatal del 15% sobre lo ahorrado, implementado desde el 2008, implementado desde el 2008, busca aumentar los usuarios de cuentas APV en la clase media. Como se ha visto, las estadísticas demuestran que los usuarios de APV se concentran en los grupos altos de la población del país. Esto concuerda con el hecho que mientras mayor es el ingreso de los ahorrantes, mayores beneficios obtienen por la exención tributaria del impuesto a la renta.

Por otra parte, a nivel de diseño del programa y de beneficios asociados a su participación en él, existen incentivos a la participación en el mercado laboral y en el sistema previsional. El Ahorro Previsional Voluntario está enfocado a la población afiliada al sistema de pensiones, por lo que se concentra en **población económicamente activa**.

Dado que el mecanismo de ahorro sirve para aquellas personas que se encuentran afiliadas al sistema previsional, se asume que las personas que tienen cuentas APV participan activamente del sistema previsional. Por otro lado, se puede pensar que quienes ahorran en su cuenta APV, se encuentran percibiendo ingresos que pretenden utilizar como ahorro. Además, como se ha analizado en esta sección las personas que poseen una cuenta APV, se encuentran en su mayoría ocupadas, trabajando de manera dependiente, y con contrato laboral escrito, presentando una alta participación en el sistema previsional. Sin embargo, los usuarios de este mecanismo de ahorro pertenecen en su mayoría a personas de altos ingresos, concentrándose en el quinto quintil de ingreso de la población chilena.

A modo de cierre de este análisis del Ahorro Previsional Voluntario se puede concluir lo siguiente:

- **Incentivaría de manera indirecta la participación en el mercado laboral** pues el ahorro previsional voluntario en una cuenta necesita de ingresos que pueden tener su origen en remuneraciones laborales.
- **No incentivaría la dependencia o independencia laboral**.
- **Incentivaría la formalidad laboral de manera indirecta** ya que para tener una cuenta APV se tiene que estar afiliado al sistema previsional y haber cotizado en el caso de los beneficiarios que se encuentran laboralmente ocupados.
- **Incentivaría fuertemente la afiliación al sistema previsional,** pudiendo incluso incentivar la afiliación voluntaria al sistema previsional para aquellas personas que no perciben ingresos del trabajo, pero que sí buscan tener una pensión de vejez autofinanciada.
- **Incentivaría la cotización previsional** pues el ahorro en la cuenta de Ahorro Previsional Voluntario se entiende como **cotización voluntaria** que busca aumentar los fondos de pensión autofinanciada de los cotizantes. Mediante estas cotizaciones voluntarias se **incentivaría también el aumento del nivel de las cotizaciones además del aumento de la densidad de cotizaciones**, al borrar las lagunas previsionales que se hayan tenido en momentos de falta de ingresos para la cotización. Sin embargo, como se ha visto anteriormente, las personas que tienen cuentas de Ahorro Previsional Voluntario pertenecen en su mayoría a los **grupos de mayores ingresos del país**, y que por focalización no serían beneficiarias del Sistema de Pensiones Solidarias.

El número de usuarios de APV es relativamente bajo, representando cerca de un 5,7% del total de afiliados al sistema previsional en el 2011.

# PROGRAMA: AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO COLECTIVO (APVC)

## SERVICIO: INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS)

## EN VIGENCIA: DESDE 2008

## INTRODUCCIÓN

El Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC) forma parte del Tercer Pilar del Sistema Chileno de Pensiones cuyo objetivo final es que las personas aumenten sus fondos acumulados destinados a financiar su pensión. En este contexto, surge un nuevo instrumento para la promoción del ahorro previsional: el denominado Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, APVC. Éste corresponde a un mecanismo de ahorro que puede ofrecer una empresa, según el cual los ahorros voluntarios realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores.
El plan de ahorro se debe establecer en virtud de un acuerdo o contrato entre el empleador y una institución autorizada para administrar los fondos de APVC. Dicho acuerdo es suscrito por el empleador en representación de sus trabajadores dependientes que se adhieran al respectivo plan.

De este modo, el análisis del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo considerará:

(I) las características del APVC;
(II) el contexto en el cual se enmarca;
(III) el efecto en las decisiones de los participantes relacionadas con el mercado del trabajo y el sistema de previsión social.

## I) CARACTERÍSTICAS DEL APVC

### a) Requisitos y Focalización

El APVC es un mecanismo de ahorro voluntario que pueden ofrecer las empresas. Los ahorros voluntarios realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores con el objetivo de incrementar sus futuras pensiones. Pueden adherir a los contratos de ahorro previsional voluntario colectivo ofrecidos por los empleadores, los trabajadores dependientes que se encuentren afiliados al Sistema de Pensiones establecido en el decreto ley Nº 3.500, o tengan la calidad de imponentes de alguno de los regímenes previsionales administrados por el Instituto de Previsión Social.

### b) Contrato de APVC[47]

El APVC se realiza mediante un acuerdo o contrato entre una institución autorizada para administrar los fondos de APVC y el empleador que lo suscribe en representación de los trabajadores que adhieren al mecanismo de ahorro. Por un lado, el plan es voluntario para los empleadores, pero una vez vigente el contrato, el empleador se obliga a realizar los aportes comprometidos. Por otro lado, los trabajadores tienen la opción de adherir a los planes de ahorro ofrecidos por su empleador. El APVC contempla aportes del empleador y del trabajador, pero también permite la existencia de planes donde sólo se comprometa a aportar

[47] Unidad de Análisis Estratégico, Superintendencia de Pensiones (2011). "*Ahorro Previsional Voluntario Colectivo: situación actual y perspectivas de los actores involucrados*".

el empleador; en este caso los aportes pueden ser distintos en monto y disponibilidad, de los planes donde también aporta el trabajador. Existe el requerimiento de participación para que se implemente el APVC en la empresa, pues hay un mínimo de trabajadores adheridos para que se realice el APVC correspondiente al menor número entre 300 trabajadores y el 30% de los trabajadores de la empresa.
El empleador tiene que ofrecer los planes de APVC a todos los trabajadores de su empresa, pudiendo ofrecer más de ahorro previsional voluntario colectivo a sus trabajadores, con el objeto que estos últimos incrementen sus recursos previsionales. Además, el empleador tiene que realizar aportes equitativos a sus trabajadores, manteniendo la misma proporción en función de los aportes de cada uno de los trabajadores. De todos modos, el empleador podrá establecer en los contratos un monto máximo para su aporte, que será igual para todos sus trabajadores.
Una vez hecho el contrato, el empleador y los trabajadores se obligan a efectuar aportes para el ahorro previsional. Esto implica que el empleador deducirá los aportes de sus trabajadores de las remuneraciones de éstos. Sin embargo, se permite que el trabajador tenga la posibilidad de manifestar su voluntad de no continuar realizando aportes. En caso de término de la relación laboral, término del contrato de APVC o cuándo éste lo contemple, los trabajadores podrán traspasar los recursos a un nuevo plan APVC **o a un plan APV**. Este traspaso no se considerará como retiro para efectos tributarios. En caso de retiro del saldo acumulado aplicará el régimen tributario que corresponda (letra (a) o (b) del artículo 20L).

**c) Beneficios Tributarios y Bonificaciones al Ahorro Previsional Voluntario Colectivo Para los Trabajadores:**

Uno de los mayores beneficios de este mecanismo de ahorro previsional es la **exención tributaria** que significa para los **trabajadores**. En este caso, el sistema entrega 2 posibilidades tributarias permitiendo que el trabajador elija el régimen que afectará a sus aportes, en consideración al **pago o exención de impuestos al momento del aporte o retiro de los recursos de ahorro voluntario, las mismas opciones del Ahorro Previsional Voluntario**. En consecuencia el afiliado podrá optar por uno de los siguientes regímenes tributarios:

i. **No hacer uso del beneficio tributario al momento de aportar recursos de ahorro voluntario y sólo tributar por la rentabilidad de dichos recursos al momento del retiro de los fondos**, en forma equivalente al tratamiento tributario que aplica a la cuenta de ahorro voluntario o Cuenta 2. Específicamente permite descontar de la base tributaria de cada persona hasta 50 UF mensuales o 600 UF anuales, sin que queden afectos a impuestos los intereses y rentabilidades generados hasta el momento del retiro (**letra (a) del artículo 20L**). Esta opción fue implementada por la Reforma del 2008 y se planteó como un incentivo al ahorro previsional voluntario de la clase media.
ii. **Hacer uso del beneficio tributario al aportar los recursos** al plan, esto implica que los aportes de los trabajadores se descontarán de la base imponible para el cálculo del impuesto a la renta. **Como contrapartida se pagará impuesto al momento del retiro**, en base al impuesto único que afecta actualmente los retiros de APV (**letra (b) del artículo 20L**). Este régimen corresponde al mecanismo anterior a la Reforma.

Para quienes opten por la opción tributaria (i), letra (a), y destinen todo o parte del saldo de cotizaciones voluntarias o depósitos de ahorro previsional voluntario a **adelantar o incrementar su pensión** tendrán derecho a una **bonificación a cargo del Estado.** Esta bonificación corresponde al **15%** de los ahorros por concepto de cotizaciones o depósitos voluntarios, y se entrega para los ahorros de un año calendario.

Los **límites** de la bonificación del Estado son:

- Bonificación anual máxima 6 UTM.
- La bonificación procederá por todas aquellos saldos de ahorro voluntario que no superen en conjunto la suma equivalente a 10 veces la cotización obligatoria.
- Si hay retiro antes de la pensión, se devuelve la bonificación del 15% al Estado.
- La bonificación se depositará anualmente en una cuenta individual especial y exclusiva destinada al ahorro voluntario hasta el momento de pensionarse.

**Para los Empleadores:**
Para incentivar a que los empleadores ofrezcan a sus trabajadores planes de ahorro voluntario colectivo, se ha establecido que **los aportes del empleador sean considerados como gastos necesarios para producir la renta**. Si los recursos aportados por el empleador no pasan a ser de propiedad del trabajador, por no cumplimiento del período de permanencia mínima en la empresa que se ha establecido en el contrato, el retiro de los fondos de los planes por parte del empleador será considerado ingreso para efectos tributarios.

### d) Administración de APVC[48]

Las instituciones que pueden administrar instrumentos de esta naturaleza son:Administradoras de Fondos de Pensiones, Administradoras de Fondos Mutuos, Administradoras de Fondos de Inversión, Administradoras de Fondos para la Vivienda, Administradoras Generales de Fondos, Compañías de Seguros de Vida, Bancos e Intermediarios de Valores (aprobados por la Superintendencia de Valores y Seguros).

Además, el empleador puede negociar las comisiones por administración de los depósitos de APVC con las instituciones administradoras, pudiendo establecerse comisiones diferenciadas entre distintos contratos y en un mismo contrato dependiendo del número de trabajadores adscritos. Las AFP tendrán derecho a cobrar comisiones por la administración del APVC y por la transferencia de este tipo de depósitos hacia otra Administradora o institución autorizada para ofrecer APVC.

### e) Modificaciones realizadas en marzo, 2011

Las modificaciones al APVC son las siguientes:
- El empleador puede hacer aportes diferenciados según antigüedad de los trabajadores.
- Se reduce el porcentaje y número mínimo de trabajadores que deben acogerse al plan de ahorro colectivo.
- Se aumentó el número máximo de meses que deben permanecer los trabajadores para adquirir la propiedad de los aportes que le hubiera efectuado el empleador. Actualmente cada aporte debe tener una antigüedad de 24 meses.

Estas medidas se tomaron a fin de promover con mayor fuerza un sistema de ahorro previsional que depende fundamentalmente de la voluntad de los empleadores.

## II) CONTEXTO

Dentro del análisis de este mecanismo de ahorro, es importante considerar la información contextual del APV para así tener un mejor acercamiento al impacto que pueda tener en la conducta de los beneficiarios. Se vuelve necesario conocer la magnitud y distribución de los beneficiarios, así como también el gasto fiscal que significa este fondo para el Estado.

[48] Unidad de Análisis Estratégico, Superintendencia de Pensiones (2011). "*Ahorro Previsional Voluntario Colectivo: situación actual y perspectivas de los actores involucrados*".

### a) Participantes

Al examinar la cobertura actual del APVC, queda en evidencia que el producto ha tenido una aceptación extremadamente reducida (Bravo et al, 2008), observado en los datos de la Superintendencia de Pensiones, para aquellas cuentas pertenecientes a AFP, pudiéndose observar la siguiente información en la tabla (1):

- Los hombres poseen considerablemente mayor número de cuentas que las mujeres, en todos los fondos, además de un saldo total acumulado muy superior al de las mujeres.

**Tabla (1) Número de Cuentas Individuales de APVC vigentes en AFP, aportes y saldo total acumulado por sexo (primer semestre 2011)**

| | Número de cuentas individuales de APVC promedio | Número de aportes promedio del empleador | Saldo total acumulado en miles de $ |
|---|---|---|---|
| **Hombres** | 229 | 117 | $ 195.906 |
| **Mujeres** | 60 | 46 | $ 29.315 |
| **Total** | 289 | 163 | $ 225.221 |

Fuente: Informe Estadístico Mensual de Afiliados y Cotizantes, Superintendencia de Pensiones, 2011

- Ahora bien, la tabla (2) incluye las cuentas de APVC existentes otras instituciones autorizadas para administrar APVC, se observa que a junio de 2011 existían 41 contratos vigentes con un total de 1.904 cuentas, concentradas en su mayoría en Fondos Mutuos.
- En Junio 2011, el porcentaje aportado por los empleadores fue del 25%, mientras que el 75% restante lo aportaron los trabajadores. (Superintendencia de Pensiones, 2011).
- Además, se observa que hay una mayor cantidad de trabajadores que aportan bajo el régimen tributario de la letra (b), pues de un total de $274.245 miles de pesos de aportes de los trabajadores, un 62,2% tiene aplicado esta opción tributaria

**Tabla (2) Contratos, Cuentas y Saldo de APVC por Administradora APVC a junio de 2011**

| Administradora APVC | Número de contratos de APVC | Número de cuentas de APVC | Saldo total en $M | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Empleador | Trabajador art 20L letra a) | Trabajador art 20L letra b) |
| **AFP** | 6 | 395 | 43.875 | 44.058 | 69.031 |
| **Bancos** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Compañía de Seguros** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Fondos Mutuos** | 35 | 1.509 | 45.634 | 59670 | 101.486 |
| **Fondospara la vivienda** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Intermediarios de valores** | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Total** | 41 | 1.904 | 89.509 | 103.728 | 170.517 |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Bancos e Instituciones financieras, y Valores y Seguros.

El estudio realizado por la Unidad de Análisis Estratégico de la Superintendencia de Previsión Social "*Ahorro Previsional Voluntario Colectivo: situación actual y perspectivas de los actores involucrados*" (2011), explica el porqué de la baja adhesión al APVC, entre los motivos que puedan haber están:

- El APVC se implementó en el año 2008, es decir en plena crisis económica afectando la posibilidad de gasto de muchas empresas.
- La baja prioridad que tiene el tema de previsión y ahorro para la jubilación, lo cual hace necesario mejorar la educación previsional para los trabajadores chilenos.

- El beneficio de los empleadores de considerar el APVC como un gasto para generar renta no disminuye totalmente el costo percibido por los aporte de APVC.

### III) EFECTO EN DECISIONES DE LOS BENEFICIARIOS

A través de diversas fuentes de información se pueden inferir ciertas conductas previsionales de los usuarios de APVC respondiendo a las preguntas de análisis de la investigación, y levantando una serie de hipótesis que se desarrollarán a continuación.

El Ahorro Previsional Voluntario Colectivo es un mecanismo de ahorro cuyo objetivo es el aumento de los fondos de los afiliados para sus pensiones de vejez, cubriendo así lagunas previsionales, además de crear una fuente de ahorro alternativa. Este tipo de ahorro se realiza mediante un acuerdo o contrato entre el empleador de una empresa que suscribe por sus trabajadores a la administradora de APVC elegida. La exención tributaria que se aplica al APVC busca aumentar los ahorros previsionales en la clase media. Sin embargo, como se ha visto anteriormente, el APVC tiene muy baja adhesión por parte de los trabajadores.

Por otra parte, a nivel de diseño del programa y de beneficios asociados a su participación en él, existen incentivos a la participación en el mercado laboral y en el sistema previsional. El Ahorro Previsional Voluntario está enfocado a la población afiliada al sistema de pensiones que se encuentra dentro de la **población económicamente activa**. Específicamente se concentra en aquellos **trabajadores dependientes** que pertenecen a empresas relativamente grandes. En este sentido, dado que todos los trabajadores de la empresa tienen derecho a optar por este medio de ahorro, el APVC puede presentarse como un incentivo a la formalización de trabajadores dependientes que se encuentren dentro de la empresa.

Dado que el mecanismo de ahorro sirve para aquellas personas que se encuentran afiliadas al sistema previsional, se asume que las personas que tienen cuentas APVC participan activamente del sistema previsional. Por otro lado, se puede pensar que los trabajadores que ahorran en su cuenta APVC se encuentran percibiendo ingresos que pretenden utilizar como ahorro. Además, como lo señala el requisito de ingreso a este beneficio, las personas que suscriben al APVC se encuentran en su mayoría ocupadas, trabajando de manera dependiente, y con contrato laboral escrito, presentando una alta participación en el sistema previsional

A modo de cierre de este análisis del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo se puede concluir lo siguiente:

- **Incentivaría de manera indirecta la participación en el mercado laboral** pues el APVC en una cuenta necesita de ingresos que pueden tener su origen en remuneraciones laborales, o aportes del empleador que suscribe al contrato de APVC.
- **Incentivaría la dependencia** en la medida que el APVC puede ser implementado en aquellas empresas que tienen trabajadores dependientes contratados.
- **Incentivaría la formalidad laboral** ya que para tener suscribir el contrato de APVC hay que estar trabajando en una empresa como trabajador dependiente y formal.
- **Incentivaría fuertemente la afiliación al sistema previsional.**

**Incentivaría la cotización previsional** pues el ahorro en la cuenta de APVC se entiende como **cotización voluntaria** que busca aumentar los fondos de pensión autofinanciada de los cotizantes. Mediante estas cotizaciones voluntarias se **incentivaría también el aumento del nivel de las cotizaciones además del aumento de la densidad de cotizaciones**, al borrar las lagunas previsionales que se hayan tenido en momentos de falta de ingresos para la cotización.

# CAPÍTULO V

# ANÁLISIS GLOBAL DE PROGRAMAS

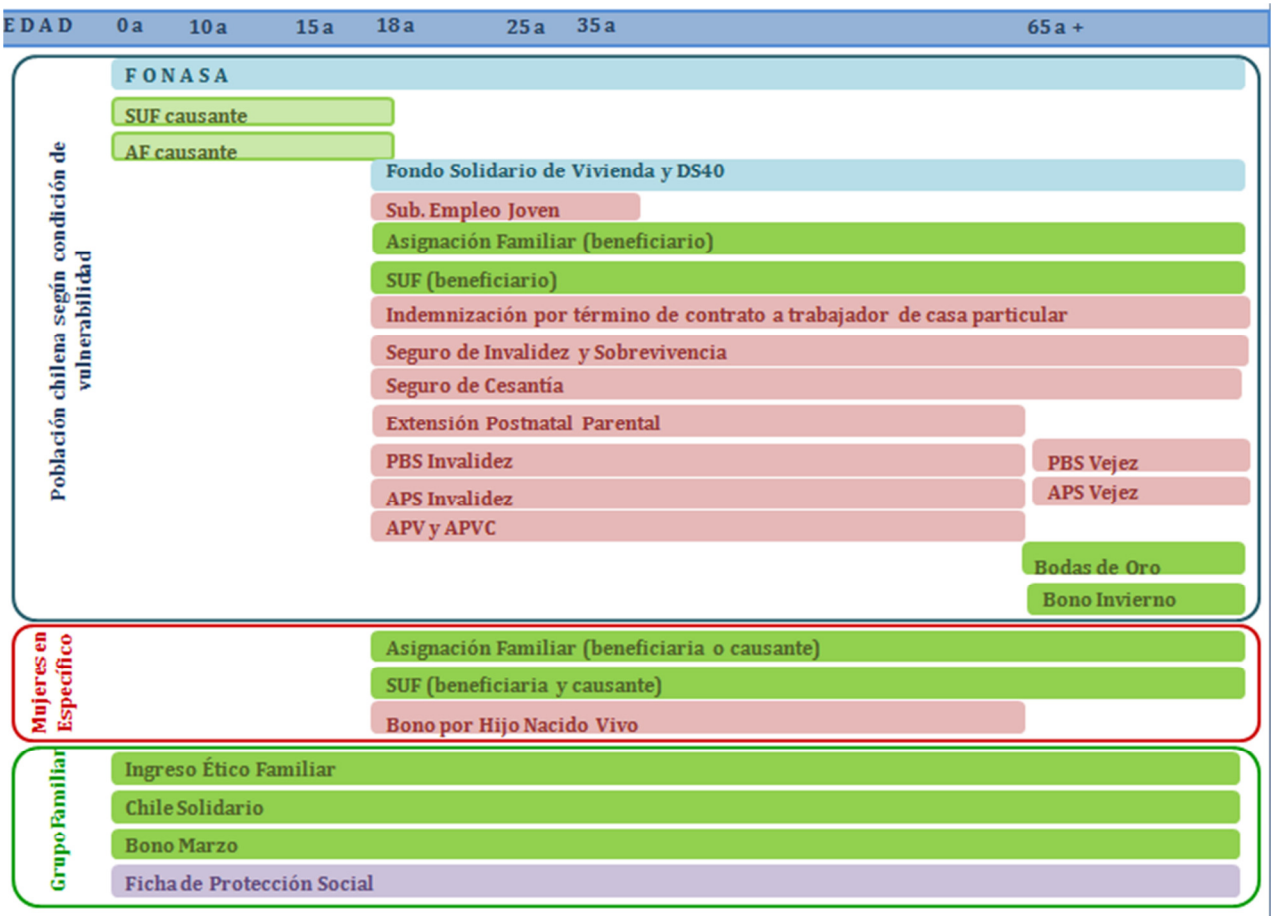
# INTRODUCCIÓN

Una vez revisados los programas sociales del estudio a nivel individual, corresponde ahora identificar cuáles son los aspectos o temas que emergen de dicho análisis, de modo global. Con ello, se busca identificar aquellos temas transversales que pudieren tener algún efecto en términos del mercado laboral y consecuentemente que pudieren repercutir en términos de la cobertura, nivel y densidad de cotizaciones previsionales.

Como se estableció al inicio del estudio, tanto quienes participan de los Programas Sociales analizados, quienes se encuentran o no afiliados o cotizando en el Sistema de Previsión, como quienes reciben los beneficios de las asignaciones y transferencias, o quienes responden la Ficha de Protección Social, son personas que pueden definirse como actores racionales que toman decisiones respecto de su vida presente y futura. En este contexto, en términos de comportamiento previsional de las personas, se deben considerar tanto aquellas variables "estructurales" como aquellas variables "de comportamiento" o "contingentes", revisando en qué nivel éstas decisiones pudieran verse influidas por los Programas Sociales analizados.

Una primera consideración tiene relación con los distintos momentos de la vida de las personas en que éstas se vuelven potenciales beneficiarios de determinados programas y con ello, tomadores de decisiones respecto de éstos. A continuación se presenta una línea de tiempo que relaciona los programas sociales analizados con las distintas etapas de la vida de las personas, en función de dos variables. Se diferencia por edad, (distinguiendo entre menores de edad -quienes acceden a beneficios en su calidad de cargas a beneficios específicos- personas en edad económicamente activa (15 a 64 años) y adultos mayores (sobre 65 años). Por otra parte, se distingue en relación a la unidad de intervención entre personas según condición de vulnerabilidad, mujeres y familias.

**Diagrama (1) Línea del tiempo según edad de grupos de intervención**




Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en términos de la estructura de análisis de los programas sociales y su efecto en términos de cobertura, nivel y densidad de cotizaciones, se ha optado por una revisión en tres niveles de análisis. A través de ellos, se busca por una parte, identificar los mecanismos que se encuentran presentes en los programas sociales y que pudieran incentivar positiva o negativamente la cobertura, nivel y densidad de las cotizaciones previsionales de la población económicamente activa. Luego, se realiza el análisis a partir de los segmentos de población que resultan de relevancia. En este punto se considera que existen grupos que por su nivel de ingreso y vulnerabilidad (60% más vulnerable y tres primeros quintiles de ingreso) o por su situación particular (Mujeres ene dad económicamente activa (potenciales cargas), Trabajadores de casa particular (potenciales sub-cotizantes), Trabajadores Independientes (potenciales no cotizantes), Excluidos del Sistema por no afiliación, Trabajadores dependientes con contrato a plazo fijo, por obra o faena o servicios transitorios), resultan de especial relevancia para el sistema previsional. Por último, un tercer nivel de análisis presenta los resultados previsionales considerando cobertura, nivel y densidad de las cotizaciones, según los grupos relevantes identificados.

A continuación, se presenta entonces el análisis global de programas en los tres niveles señalados anteriormente:

(I) Mecanismos presentes que pudieren incentivar positiva o negativamente la cobertura, nivel y densidad de las cotizaciones previsionales de la población económicamente activa

(II) Resultados Previsionales

(III) Identificación de segmentos de la población relevantes

# I. MAGNITUD DE LOS PROGRAMAS ANALIZADOS: PANORAMA GENERAL

Las tablas (1.1) y (1.2) muestran la magnitud de cada programa en términos de presupuesto y número de beneficiarios respectivamente:

**Tabla (1.1) Programas Analizados ordenados por presupuesto fiscal**

| MAGNITUD EN TÉRMINOS DE PRESUPUESTO | | |
|---|---|---|
| **Programa** | **Presupuesto (en billones)** | **Año** |
| **Fonasa** | 3.587 | 2011 |
| Pensión Básica Solidaria de Vejez | 422 | 2011 |
| Fondo Solidario de Vivienda I y II | 350 | 2010 |
| **Subsidio Único Familiar** | 247 | 2010 |
| Pensión Básica Solidaria de Invalidez | 214 | 2011 |
| **Bono Marzo** | 165 | 2010 |
| Aporte Previsional Solidario | 161 | 2011 |
| **Chile Solidario** | 160 | 2011 |
| Aporte Solidario (Vejez e Invalidez) | 113 | 2010 |
| Subsidio Habitacional DS40 | 84 | 2010 |
| Bono por Hijo | 41 | 2010 |
| **Asignación Familiar** | 37 | 2011 |
| Bono Invierno | 26 | 2011 |
| Bodas de Oro | 15 | 2011 |
| Seguro de Cesantía | 8 | 2009 |
| Subsidio al Empleo Joven | 3 | 2011 |
| Posnatal | No aplica 2011 | |
| Ingreso Ético Familiar | No aplica 2011 | |
| Indemnización Trabajadores Casa Particular | Costo particular | |
| Seguro de Invalidez y Sobrevivencia | Costo particular | |
| Ahorro Previsional Voluntario | Costo particular | |

Fuente: Elaboración Propia

| Tabla (1.2) Programas Analizados ordenados por número de beneficiarios (personas o familias) | | |
|---|---|---|
| MAGNITUD DE PROGRAMAS SEGUN NUMERO DE BENEFICIARIOS | | |
| Programa | Número pers/fams | Año |
| **Fonasa** | 12.731.506 | 2010 |
| **Bono Marzo** | 4.200.000 | 2010 |
| **Subsidio Único Familiar (causantes)** | 2.084.357 | 2010 |
| **Asignación Familiar** | 1.895.310 | 2010 |
| **Chile Solidario** | 1.454.568 | 2010 |
| **Subsidio Único Familiar (beneficiarios)** | 843.019 | 2010 |
| Ingreso ético familiar | 640.000 | 2011 |
| Bono Invierno | 604.873 | 2011 |
| Subsidio al Empleo Joven (contratación) | 76.366 | 2009-2011 |
| Bono Bodas de Oro | 70.000 | 2011 |
| Fondo Solidario de Vivienda I y II (familias) | 30.607 | 2010 |
| Subsidio Habitacional DS 40 (familias) | 21.086 | 2010 |
| Posnatal | 15.421 | Mes 1 |
| Subsidio al Empleo Joven (cotización) | 4.993 | julio/oct 2011 |
| Seguro de Invalidez y Sobrevivencia | Sin info | |
| Indemnización trabajador casa particular | Sin info | |

Fuente: Elaboración Propia

De las tablas (1.1) y (1.2), se identifican ciertos nudos críticos que dicen relación con:

- La red de salud FONASA es la más relevante en términos de magnitud presupuestaria y de número de beneficiarios.
- En general los programas que más presupuesto fiscal utilizan son los que tienen una lógica de protección social además de los del Sistema de Pensiones Solidarias.

A nivel más general se puede concluir lo siguiente:

1. Es importante diferenciar entre programas según su objetivo y la lógica que subyace a su diseño, ya que esto acarrea preguntas sobre la exigibilidad de un foco previsional a nivel transversal en los programas que tienen foco en la protección social.
2. Existen distintos niveles de comportamiento previsional observables en los programas, según si estos son afiliación, cobertura y nivel y densidad. Este comportamiento previsional muchas veces no es previsto en los programas con lógica de protección.
    a. **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). Esto es bastante grave pues el resto de los programas de protección presenta desincentivos o no produce efectos positivos respecto de la cotización. Esto plantea la pregunta 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.

    b. Dado los sistemas de selección de beneficiarios y el acceso a beneficios asociado a los ingresos percibidos, existen claros incentivos a la sub declaración de ingresos que repercuten en el nivel de la cotización. Esto es gravísimo pues **11 de los 13 programas de protección**

**producen incentivos a las sub declaración y sólo 2 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**. Este punto es crítico en términos de focalización.

3. Según lo observado, hay mayores incentivos hacia la cobertura dentro de los programas con lógica previsional. Sin embargo, **los programas con lógica previsional aún mantienen contradicciones**. A priori debiera esperarse que todos ellos presentarían incentivos hacia la cobertura, nivel y densidad previsional. Si bien, la tendencia en este grupo de programas es 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 refuerzan esta primera acción, no continúan con incentivos hacia la cobertura en todos los casos, destacando el caso del Bono por Hijo, así como el de ambas Pensiones Básicas Solidarias (vejez e invalidez).
4. En términos de magnitud, sabemos que los programas más relevantes en términos de beneficiarios son FONASA; Bono Marzo, Asignación Familiar y SUF. Por ello, la presencia en términos de desincentivos en los tres niveles de análisis ya citados (cobertura, nivel y densidad), cobran mayor relevancia en términos de posibles modificaciones que permitan mejorar el comportamiento previsional a nivel global. Así por ejemplo (aquí metería las observaciones de arriba sobre programas específicos)

# II. MECANISMOS PRESENTES EN LOS PROGRAMAS SOCIALES EN RELACIÓN AL SISTEMA PREVISIONAL

Los mecanismos que se estiman de relevancia en términos de los efectos que producen en relación a cobertura, nivel y densidad de cotizaciones previsionales, en los programas sociales analizados son los siguientes:

1. Relación de programas sociales y efectos en el comportamiento previsional
2. Incorporación al Mercado del Trabajo
3. Incorporación de la lógica del ahorro futuro
4. Utilización de la Ficha de Protección Social como instrumento de focalización de programas sociales
5. Verificación de datos y periodicidad de actualización en el cumplimiento de requisitos de programas sociales
6. Gradualidad en entrada y salida de programas sociales
7. Bonos: transferencias monetarias destinadas a la población más vulnerable del país
8. Beneficios diferenciados según cargas o causantes legales: el caso de la clasificación por grupos de FONASA

## I.1 RELACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES Y EFECTOS EN EL COMPORTAMIENTO PREVISIONAL

El análisis de programas realizado a nivel individual permite identificar la existencia de incentivos hacia la afiliación y la cotización, en términos de cobertura, nivel y densidad.

En relación a lo anterior se ha identificado que, en términos generales, en los Programas analizados, **hay un mayor foco hacia el comportamiento previsional de los beneficiarios en términos de su "Cobertura".** Si bien existen programas que tienen como requisitos de acceso cierto número de cotizaciones, o un determinado ingreso, la mayoría de los programas que se encuentran vinculados con efectos previsionales, lo

hacen en términos de cobertura, esto es, de exigir cotizar (sin perjuicio del monto o del número de veces que esto se haga).

Por otra parte, del grupo de programas analizados, es posible distinguir entre aquellos programas de protección, y aquellos programas de previsión:

- **Programas de Protección:** Existe un grupo de Programas y Políticas que **no presentan incentivos hacia la participación en el Sistema Previsional**. Estos Programas, han sido conceptualizados como Programas de "protección", destinados a población en situación de pobreza, y/o fuerte vulnerabilidad. Por tanto, es probable que los beneficiarios de estos Programas sean a su vez, beneficiarios del Sistema Solidario de Pensiones, ya sea mediante la Pensión Básica Solidaria o los Aportes Previsionales Solidarios. Los programas con lógicas de protección y asistencia, que se encuentran alejados de la lógica previsional, **imprimiendo la pregunta respecto de si es posible/deseable el exigir la transversalidad de la Previsión Social como mínimo a todo Programa Social**.
- **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, como respuesta frente a la necesidad de mejorar el comportamiento previsional de los chilenos. Estos Programas presentan incentivos explícitos frente a la afiliación y cotización en el Sistema. Sin embargo, la realización de un análisis más detallado ha encontrado asimismo, ciertos nudos críticos.

A continuación se presenta (Tabla 1), el listado de Programas revisados distinguiendo si se trata de programas de protección y previsión e indicándose si presentan incentivos positivos hacia la afiliación y/o cotización.. Respecto a la cotización, se distingue entre aquellos Programas que incentivan la cotización (al menos por una vez), de aquellos que promueven el nivel de cotización (cotizaciones por un ingreso mínimo de referencia, desincentivos a la sub cotización, o bien, incentivos a la sobre cotización), o bien, aquellos Programas que presentan incentivos hacia la densidad de cotizaciones (presentar un mínimo de cotizaciones en un periodo determinado).

En este sentido, al realizar un análisis conjunto respecto de los incentivos/desincentivos de los Programas y Políticas Sociales analizados, se observa[49]:

[49] Para este caso, el Ingreso Ético Familiar no ha sido categorizado, dado que el Proyecto de ley no presenta claridad respecto al Sistema de ingreso de las familias, ni respecto a la exigencia de participación en el Sistema Previsional.

| Tabla (1) Programas Sociales según si presentan incentivos positivos a la afiliación y cotización, según cobertura, nivel y/o 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 (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

De la tabla (1), se identifican ciertos nudos críticos que dicen relación con:

- La inexistencia de incentivos a la cotización en el Programa Bono por Hijo, que como se ha visto, habría aumentado considerablemente la afiliación del grupo femenino como requisito para acceder al beneficio, sin tener efectos en la cobertura, nivel o densidad de cotizaciones de este grupo.
- La práctica de sub declaración de ingresos analizada en relación a los trabajadores de casa particular, con los consiguientes efectos en la disminución del nivel de cotización previsional. No obstante, el Programa presenta en su diseño características positivas en relación a incentivar la cotización y su nivel, en la práctica, pudiera predominar el fenómeno de sub declaración de ingresos por parte de este grupo. Lo anterior, como se ha visto, como resultado de la preferencia de ingresos líquidos mensuales mayores, en desmedro del monto de pensión final.
- Para el caso del Subsidio al Empleo Joven, se observa que éste contempla un diseño beneficioso respecto de incentivar la afiliación, cobertura y densidad de cotización. Sin embargo, el Programa presenta una baja participación, puesto que existirían otros Programas destinados a la promoción y capacitación del empleo joven.
- Respecto del Aporte Previsional Solidario de Invalidez, si bien podría presentar un incentivo a la cotización, para tener derecho a este aporte el monto máximo es la Pensión Básica Solidaria, por lo que podría existir un desincentivo a la cotización previsional.

## I.2. INCORPORACIÓN AL MERCADO DEL TRABAJO

En segundo lugar, es importante relevar la relación existente entre los mecanismos –aquí destacados- presentes en los Programas Sociales, y los incentivos que pudieran existir respecto a la incorporación de sus beneficiarios al mercado del trabajo. El presente estudio ha considerado fundamental, poner atención a los distintos modos en los que una persona se inserta en el mercado del trabajo –o no-. Esto, porque sin duda esta inserción resulta ser un muy cercano predictor de su comportamiento previsional. De hecho, del análisis realizado, se desprende:

- Los trabajadores dependientes formales –con contrato escrito de trabajo-, presentan los mejores índices de cobertura, nivel y densidad previsional.
- Los trabajadores dependientes, que no cuentan con contrato escrito de trabajo, mantendrían una relación informal de trabajo, disminuyendo considerablemente sus niveles de cobertura, nivel y densidad previsional.
- Asimismo, 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.

Ahora bien, los distintos Programas y Políticas Sociales analizados, presentan interacciones con la participación en el mercado laboral, de dos modos complementarios:

- Por una parte, **reconocen diferenciadamente a los distintos grupos 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 (SIS, Seguro de cesantía).
- Por otro lado, muchos de estos Programas **mantienen relaciones indirectas o directas 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 otra parte, 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, pudieran tener efectos positivos en la participación de sus beneficiarios en el Sistema Previsional.
- Como se planteó en el marco de análisis, la participación e incorporación en el mercado del trabajo es un predictor de comportamiento previsional. Uno de los aspectos centrales es que si bien los programas relacionan la participación con el mercado laboral, en términos de dependencia e independencia, existe una diferenciación inicial respecto de la formalidad que no es abordada por los programas, esto sucede específicamente en el Sistema Chile Solidario.

Una última consideración merece hacerse respecto de los Programas que consideran la figura de la "carga legal", como requisito de acceso a determinados beneficios. En este sentido, se ha observado que estos Programas siguen la línea de la Protección –alejándose de la lógica de previsión- y además, pudieran presentar incentivos directos, a aquellas personas que –siendo población en edad de trabajar-, deciden mantenerse fuera del mercado laboral, en condición de cargas legales. Existe un grupo de personas, especialmente mujeres, que eventualmente podrían participar del mercado laboral, pero que sin embargo, dado los requisitos de acceso de algunos programas sociales (SUF, FONASA y Asignación Familiar), se ven desincentivadas de hacerlo, dado que existen una serie de beneficios asociados a su condición de carga (no generadora de ingresos). Esto se analizará con más detalle más adelante.

## I.3. INCORPORACIÓN DE LA LÓGICA DEL AHORRO FUTURO

Parece importante destacar la existencia de ciertos programas que exigen e incorporan una lógica de ahorro. Esto, porque por una parte**, introducen un foco contributivo en la lógica de acceso a beneficios sociales** y por otra, en tanto 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 podría verse relacionada con un cierto nivel de ingresos determinado, en el que existe esta valoración y opción 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, si bien en la teoría van en esa dirección, evidencian esta tensión entre la mayor disponibilidad de ingresos en el presente, en desmedro de un futuro de mayor solvencia. Esto se demuestra en tanto existe la sub-declaración de ingresos en este grupo, que reflejaría un alcance mayor del grupo específico.

## I.4. UTILIZACIÓN DE LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE FOCALIZACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Como se ha visto, la Ficha de Protección Social es un instrumento que tiene como objetivo identificar y priorizar con mayor precisión a la población sujeto de los beneficios sociales, por medio de la consideración de la vulnerabilidad de las personas y familias. Sin embargo, el Instrumento se encuentra en constante revisión y cuestionamiento, tanto en aspectos técnicos como de gestión y aplicación.

**Diagrama (2) Proceso temporal básico que relaciona la aplicación de la FPS, como mecanismo de acceso a Programas y Políticas Sociales, con los posibles efectos en la Participación en el Sistema Previsional.**

Fuente: Elaboración Propia

La revisión de la Ficha de Protección Social como parte del análisis de mecanismos presentes que pudieran influir en el comportamiento previsional, desde los programas sociales es crucial. Ello, porque **éste es el instrumento de focalización mayormente utilizado en programas sociales con lógica de protección social**, ya sea de manera única o complementaria a otro instrumento técnico particular. A continuación se expone un cuadro en el que se da cuenta de lo señalado recientemente:

| Tabla (1.3) Programas analizados que utilizan como principal instrumento de focalización la Ficha de Protección Social |
|---|
| Chile Solidario |
| Ingreso Ético Familiar |
| Subsidio Único Familiar |

| |
|---|
| Bono Marzo |
| Bono Bodas de Oro |
| Fondo Solidario de Vivienda (I y II) |
| Subsidio a la Vivienda DS-40 |

Habiéndose dado cuenta de la relevancia de este instrumento respecto de los programas sociales analizados, a continuación, se revisan los principales puntos críticos que presenta el instrumento, con especial énfasis en la existencia de mecanismos que pudieran tener efectos positivos o negativos en la participación de los beneficiarios de Programas Sociales, respecto al Sistema Previsional. En términos generales, se identifican dificultades asociadas tanto al diseño como a la operación de la misma, asociadas a la falta de verificación de la información, la existencia de variables susceptibles de manipulación, puntajes de corte discrecionales, entre otros.

Según el Comité de Expertos que evaluó la Ficha de Protección Social en el año 2010 la Ficha de Protección Social contiene ciertas particularidades y anomalías como instrumento de focalización, entre ellos:

- En términos de la ***periodicidad de la aplicación de la Ficha***, ésta depende de la demanda espontánea de las personas que la requieren, lo que constituye un incentivo hacia la actualización de datos en aquellos casos en que el puntaje se vea disminuido y, asimismo, un desincentivo a actualizar datos cuando la situación mejora. Por otra parte, al contar con ***puntajes que generan exclusión o inclusión de beneficiarios*** en programas sociales, también existen incentivos para actualizar la información (hoy por demanda espontánea) sólo en tanto impliquen la obtención de mayores beneficios y no cuando la situación de calificación que de pie a beneficios, mejora. Esto, se debería a la falta de procesos regulares y sistemáticos de actualización de la FPS así como a la inexistencia de caducidad de los puntajes de los hogares (Comité, 2010).
- Destaca 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, distorsionando la focalización que produce la FPS.
- Esto, según el Comité se debería a la ***no verificación de la información que se reporta*** en la ficha, y que requeriría de intercambio de información disponible. Particularmente, se reconocen ciertas variables de mayor susceptibilidad, que serían objeto de sub-declaración y/o sobre-declaración con el objeto de obtener mayores beneficios, tales como la escolaridad, la discapacidad, o la composición del hogar. Tal como lo señala el Comité, la principal debilidad del modelo de cálculo es la de "considerar variables obtenidas de información recogida por auto reporte no verificable". Esto también ocurre respecto de los ingresos laborales potenciales, lo que generaría incentivos a la sub-declaración por parte de los beneficiarios en relación a ingresos, situación ocupacional o nivel de escolaridad. Esto es de suma relevancia para el objeto de este estudio, ya que si existen incentivos hacia la sub-declaración de ingresos o de la situación ocupacional, repercutiría también respecto de la sub-cotización. En términos generales, es posible señalar que existen ciertas ***variables que son más susceptibles de alteración***, como son las relativas a situación educacional, discapacidad y composición del hogar. Existen numerosos ejercicios académicos que evidencian la manipulación de estos ámbitos al existir la creencia de que se trata de aspectos críticos para obtener mayores beneficios.
- Se ha mencionado por el Comité que "***puntajes discretos de acceso o el retiro abrupto de los beneficios"*** incentivarían comportamientos que busquen ajustar puntajes a beneficios de manera de calificar en éstos.

En consecuencia, existen ciertos incentivos asociados a la utilización de la Ficha de Protección Social hacia la manipulación de la información que tendrían también efectos previsionales. En ese sentido, ***al ser la capacidad generadora de ingresos uno de los componentes centrales del modelo de cálculo, y viéndose esto aumentado por la no verificación de la información, existirían ciertos incentivos a la sub-declaración de ingresos.***

Ello, repercute en términos previsionales, por cuanto debiera verse reflejado también en términos 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.

La generación de ingresos –y con ello la entrada al mercado laboral formal- se ve desincentivada, ya que a menor ingresos, menor puntaje y por lo mismo, mayor acceso a beneficios sociales. 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.

En esta línea, las principales modificaciones que serían adoptadas por el Ministerio de Desarrollo Social (2011), dado lo propuesto por el Comité de Expertos, y que repercutirían en los efectos de la utilización de ésta como instrumento de focalización, son:

- Una de las propuestas o medidas del Comité a considerarse especialmente en este tema, es la incorporación de la gradualidad en los criterios de salida de los programas sociales, así como la incorporación de deciles de puntajes relativos a la FPS y no a puntajes de corte estáticos que impidan su adecuada actualización (Comité 2010).
- Modificaciones sugeridas en la ***línea de la verificación de la información y de la sanción y fiscalización de situaciones fraudulentas***, que pudieren influir en la reducción de la sub-declaración de ingresos o en la sobre-declaración de condiciones particulares (especialmente ligadas a la generación de ingresos), que repercutirían también en la falta de cotización o en la sub-cotización.

## I.5. 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. Sin embargo, la focalización debe ir acompañada de una verificación de datos que permita asegurar que estos requisitos efectivamente se cumplan en un determinado momento. En este sentido, resulta relevante la verificación de que éstos corresponden a datos reales y que no ocurren situaciones de sub o sobre declaración de condiciones particulares. Un ejemplo de esto es lo que ocurre con la Ficha de Protección Social. Como vimos en detalle en su análisis particular, ésta presenta ciertas variables que resultan más sensibles a la manipulación de información por parte de los beneficiarios, lo que se ve acentuado con la falta de verificación de la información. Este ejemplo es de especial importancia en tanto la Ficha es el instrumento –único o complementario- de varios de los programas sociales analizados y por ende, arrastra estos efectos perversos.

Adicionalmente, 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, presentaría 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. Hay que destacar además que existen ciertos criterios susceptibles de ser modificados de manera más frecuente y que por lo mismo requerirían de un sistema de verificación más periódico, por ejemplo la situación laboral. Lo anterior se traduce también en efectos previsionales en tanto de existir mecanismos que tiendan hacia la sub-declaración de ingresos por ejemplo, o hacia la declaración de la persona de encontrarse imposibilitada de trabajar (discapacidad por ejemplo), esto afectará directamente en la cotización correspondiente.

## I.6. AUSENCIA DE GRADUALIDAD EN ENTRADA Y SALIDA DE PROGRAMAS, ASÍ COMO DE OBTENCIÓN DE BENEFICIOS INCENTIVAN "AJUSTES" A REQUISITOS

Uno de los mecanismos que pudieren influir en la participación en un determinado programa, tanto en la entrada y salida de éstos es la ***gradualidad en la obtención y pérdida de los beneficios***. Se observa que en los programas analizados, existe una mayoría de requisitos asociados a puntajes de corte discreto, asociados principalmente a ingresos. Esto implica que es necesario encontrarse en una determinada condición para el acceso a determinados beneficios, que de modificarse –aún gradualmente- implica la pérdida de éstos. Algunos ejemplos de programas con puntaje de corte asociados a ingresos y/0 vulnerabilidad son:

- Asignación Familiar,
- Clasificación por grupo FONASA,
- Bono Invierno,
- Bono Marzo,
- Aporte Previsional Solidario,

O bien, mediante puntaje de la Ficha de Protección Social. Algunos de los programas que presentan este componente son:

- Chile Solidario,
- Subsidio único Familiar,
- Fondo Solidario de Vivienda,
- Ingreso Ético Familiar,
- Pensión Básica Solidaria (ITF),
- Bodas de Oro, entre otros.

Tal como se señaló anteriormente, en ellos, existen incentivos a "ajustarse" a estos requisitos, pudiendo repercutir en la cotización previsional correspondiente en aquellos casos en que se requiere un determinado nivel de ingresos. Este "ajuste" 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.

## I.7. BONOS: TRANSFERENCIAS MONETARIAS DESTINADAS A LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE DEL PAÍS INCENTIVAN LA DECLARACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS COMO CARGAS LEGALES

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 el caso de bonos excepcionales que se entregan a grupos focalizados de manera incondicionada y que representan un gran porcentaje del ingreso autónomo de los hogares beneficiarios.

En este sentido, el **Bono Marzo**[50] ha sido una transferencia monetaria que a pesar de haberse entregado tan sólo dos veces, en el 2009 y 2010, generó efectos en el comportamiento de los potenciales beneficiarios de este bono. El hecho de percibir un beneficio de $40.000 por cada carga legal con la condición de cumplir ciertos requisitos blandos, crea cambios en la conducta y el status legal para cumplir los requisitos de focalización.

[50] Otro bono al que puede ser aplicado en este análisis es el **Bono de Apoyo a las Familias,** el cual presenta requisitos y beneficios similares que el Bono Marzo, con diferentes objetivos de intervención.

Las estadísticas tanto de la Superintendencia de Seguridad Social y del Sistema Público de Salud revisadas anteriormente, muestran el gran número de personas que se incorporó al sistema de seguridad social en tanto beneficiario de Subsidio Único Familiar en los últimos años. Si bien esto se debe a que cambió la legislación respecto del número de beneficiarios por 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 aumento en un 53,8%, y el número de causantes SUF aumentó en un 58,8%.

Como se ha discutido, 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. Los mecanismos presentes en los Bonos y Subsidios, entregando mayores beneficios según número de cargas legales, generaría incentivos a la declaración de un mayor número de éstas "agrandando el grupo familiar". Esto generaría incentivos a la informalidad laboral y por lo tanto a la no cotización previsional.

## I.8. BENEFICIOS DIFERENCIADOS SEGÚN EXISTENCIA DE CARGAS O CAUSANTES LEGALES: EL CASO DE LA CLASIFICACIÓN POR GRUPOS DE FONASA

Existen diversos Programas y Políticas Sociales que diferencian los beneficios entregados según las cargas o causantes legales que posea cada beneficiario. Es el caso de la Asignación Familiar, el Bono Marzo y el Subsidio Único Familiar. Sin embargo, se considera importante mencionar como caso práctico la clasificación por grupos de ingreso que realiza el sistema público de salud, FONASA.

FONASA cobra especial relevancia en este análisis puesto que representa el programa con mayores magnitud tanto en número de beneficiarios (12.731.506 personas, 2010) como gasto fiscal (Presupuesto 2010: 2.729.323 millones de pesos) destinado a la provisión de salud para la población chilena con énfasis en los grupos vulnerables[51].

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.

Esta situación levanta las siguientes hipótesis sobre el comportamiento de los usuarios de FONASA que inciden en su comportamiento laboral y previsional:

- 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 previsional 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 B, percibían ingresos muy superiores a lo declarado. Esto fue regularizado al momento de verificar información de la red FONASA con el Servicio de Impuestos Internos.
- Existirían potenciales afiliados que podrían cotizar en salud (y consecuentemente en el Sistema Previsional), 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 previsional, reflejado en el comportamiento de los pertenecientes en el grupo A.

Los beneficios en salud son mayores a medida que el tramo de ingreso es menor. Esto incentivaría la **sub-declaración de ingresos** y por tanto **incentivaría la sub-cotización previsional,** además de la declaración de más cargas legales para los cotizantes. Además, existirían grandes incentivos a tener los requisitos suficientes para ser clasificado en el Grupo A de FONASA.

[51] 74,1% de la población chilena era beneficiaria de FONASA en el año 2010.

# III. RESULTADOS PREVISIONALES

Tal como se ha señalado anteriormente en este estudio, al referirse a cotización, se hace principalmente respecto del porcentaje del ingreso de una persona con el que puede contribuir para financiar su pensión, es decir, la renta que recibirá una vez que se retire de la fuerza de trabajo por motivo de jubilación o invalidez. Para cotizar en el Sistema de Pensiones en Chile, es obligatorio afiliarse al sistema de capitalización individual, eligiendo para ello una administradora privada de fondos de pensión (AFP). La cotización en este sentido tiene 3 ejes de análisis en sí misma, los cuales son:

1. **Cobertura:** que refiere al número de personas que cotizan.
2. **Nivel:** que refiere al monto de dinero que cada persona cotiza y que resulta en el saldo de capitalización individual.
3. **Densidad:** que refiere a la periodicidad de cotización y que resulta en el saldo de capitalización individual.

## II.1. COBERTURA PREVISIONAL

Un primer nivel de análisis, refiere a la cobertura previsional del sistema, que distingue dicotómicamente entre quienes cotizan o no en el Sistema. Desde luego, el comportamiento previsional presenta una complejidad propia de la temporalidad de las cotizaciones. De cualquier manera, el presente análisis considera distinguir aquellos Programas y Políticas cuyos requisitos –o bien, las distinciones de beneficios – realizadas según se cotice o no-, pudieran leerse como incentivos, directos o indirectos, hacia una mayor cobertura de cotizantes. 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 Cesantía
- Seguro Invalidez y Sobrevivencia
- Indemnización trabajador casa particular
- Subsidio Empleo Joven
- Aporte Previsional Solidario de Vejez
- Aporte Previsional Solidario de Invalidez

## II.2. NIVEL DE COTIZACIÓN

### INCENTIVOS A LA SUB DECLARACIÓN DE INGRESOS LABORALES Y CON ELLO A LA SUBCOTIZACIÓN

Se ha identificado una relación entre el Instrumento o Sistema de selección de los beneficiarios de un Programa, y los incentivos que esto pudiera tener respecto de la sub declaración de ingresos.

En particular, **todos aquellos programas en los que se consideran ciertos tramos de ingreso como puntaje de corte para la entrega de beneficios, tienen un incentivo indirecto hacia la sub declaración de ingresos, y por tanto, la sub cotización, afectando fuertemente el "Nivel" de cotización**.

Por otra parte, aquellos Programas que utilizan la **Ficha de Protección Social** como requisito de entrada –cualquiera sea su puntaje de corte-, presentan incentivos hacia la sub declaración de ingresos, y por tanto, la sub cotización, afectando fuertemente el "Nivel" de cotización. (Revisar sección relacionada).

A continuación (Tabla 21), se expone una clasificación de los Programas y Políticas analizados, según el criterio de focalización que éstos utilizan. En los casos en que un Programa utiliza más de un criterio, se ha optado por aquel más relevante en términos del análisis realizado. En la tabla 5 se exponen los Programas que ejemplifican este incentivo.

**Tabla (21) Programas analizados según criterios de focalización basado en Ingresos autónomos y/o vulnerabilidad.**

| | |
|---|---|
| **Ficha de Protección Social: Programas que utilizan un enfoque de vulnerabilidad de los grupos objetivos.** | Chile Solidario |
| | Subsidio Único Familiar |
| | Ingreso Ético Familiar |
| | Bono Marzo |
| | Bodas de oro |
| | Fondo Solidario de Vivienda I y II |
| | DS 40 |
| **Ingresos: Programas con un corte máximo de ingresos para ser elegibles.** | Fonasa |
| | Subsidio al Empleo Joven |
| | Asignación Familiar |
| | Bono Marzo |
| | Bono Invierno (AF) |
| **Universal: Programas que no obstante tienen requisitos de entrada, no presentan máximo de ingresos, ni asocian la selección a puntaje de vulnerabilidad.** | Bono por hijo |
| | Indemnización término contrato trabajador casa particular |
| | Seguro Invalidez y Sobrevivencia |
| | Posnatal |
| **Instrumento Técnico de Focalización: Programas que utilizan el Instrumento Técnico de focalización, construido a partir de la FPS.** | Pensión Básica Solidaria de Vejez |
| | Pensión Básica Solidaria de Invalidez |
| | Aporte Previsional Solidario de Vejez |
| | Aporte Previsional Solidario de Invalidez |

Fuente: Elaboración Propia

## SUB COTIZANTES

Respecto a este grupo, vale la pena detenerse especialmente, dado que se trata de un grupo que si bien se encuentra participando activamente del Sistema de Pensiones, lo hace por montos inferiores a las establecidas, según los ingresos percibidos.

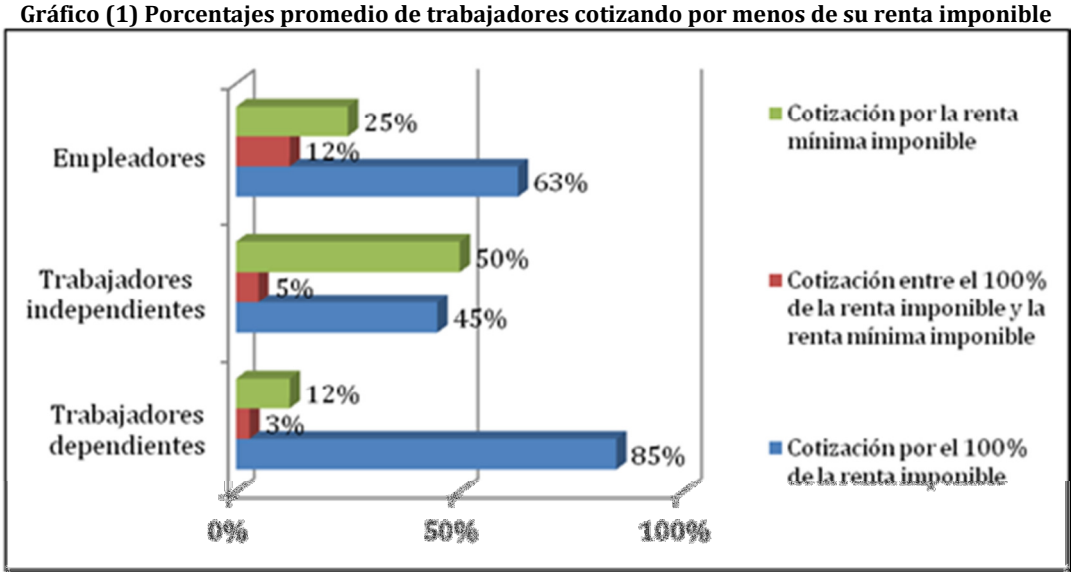
De esta forma, cualquier persona que cotiza mensualmente por un monto menor al correspondiente al establecido en la ley, se transformaría en un sub cotizante. Este fenómeno pudiera resultar en un fenómeno preocupante, pues aunque dicho trabajador cotizara periódicamente, la pensión final auto acumulada correspondería a un monto significativamente menor a la renta percibida autónomamente a lo largo de su vida.

En análisis realizados a partir de la Encuesta de Historia Laboral y Seguridad Social (2002, Centro Micro datos U. Chile), se han realizado las siguientes observaciones, respecto a la relevancia de la sub declaración en las contribuciones:

- Del total de meses en los que los individuos trabajaron como dependientes y cotizaron en el sistema, un 85% de dichas cotizaciones fueron hechas por el total de la remuneración imponible.

- En el restante 15% de las contribuciones, la mayoría de los meses ésta fue realizada por el ingreso mínimo mensual (mínima renta imponible). (Arenas de Mesa, Behrman, Bravo, 2004:32)

**Gráfico (1) Porcentajes promedio de trabajadores cotizando por menos de su renta imponible**




Fuente: Elaboración a partir de (Arenas de Mesa, Behrman, Bravo, 2004)

Un análisis detallado de la sub cotización previsional, indica que:

- Entre el grupo de empleadores, los datos señalan que un 63% de ellos cotiza por el 100% de su renta imponible. No obstante, un 25% cotizan por la renta mínima imponible.
- El grupo de trabajadores independientes resulta reflejar una preocupación un poco más preocupante, pues el 50% cotiza por el mínimo imponible.
- El grupo de trabajadores dependientes, presenta una situación bastante favorable, cerca del 85% de los casos, cotiza por el 100% de su renta efectiva.

En relación a los Programas analizados, y como se dijo en el punto anterior, se ha observado que una proporción de ellos utiliza mecanismos de ingreso que determinan el acceso y sus beneficios. En estos casos, 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.
Sin embargo, la Reforma de 2008 hizo transformaciones en los beneficios asociados a los mecanismos de ahorro previsional existentes con el propósito de aumentar el monto de las pensiones autofinanciadas. Así, los nuevos mecanismos de exención tributaria presente en el Ahorro Previsional Voluntario (APV), se implementaron con el objetivo de incentivar el ahorro previsional en los grupos medios.

## II.3. DENSIDAD DE COTIZACIÓN

### COTIZANTES ESPORÁDICOS

En análisis realizados a partir de la Encuesta de Historia Laboral y Seguridad Social (2002, Centro Microdatos U. Chile), se han realizado las siguientes observaciones:

Los datos confirman (Tabla XX) 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. Sin embargo, se

observa que un 75% del grupo, presenta una densidad de cotización superior al 92%. En el extremo opuesto, destacan los autores, se encuentran los trabajadores auto empleados, o independientes. Para este grupo, un 50% de los trabajadores presentan una densidad de 0%, mientras que el 75% tiene densidades bajo 25%. (Arenas de Mesa, Behrman, Bravo, 2004: 32)

**Tabla (23). Densidad de contribuciones en meses trabajados según categoría ocupacional**

| **Percentil** | Trabajador dependiente | Autoempleo | Empleador | Servicio Doméstico |
|---|---|---|---|---|
| **Promedio** | **87,6%** | **23,9%** | **51,3%** | **62,4%** |
| **5%** | 17,7% | 0% | 0% | 0% |
| **10%** | 48,1% | 0% | 0% | 0% |
| **25%** | 92,2% | 0% | 0% | 0% |
| **50%** | 100% | 0% | 75,8% | 100% |
| **75%** | 100% | 25,5% | 100% | 100% |
| **90%** | 100% | 100% | 100% | 100% |
| **95%** | 100% | 100% | 100% | 100% |
| **Nº observaciones** | **13.422 casos** | **3.185 casos** | **574 casos** | **1.533 casos** |

Fuente: Arenas de Mesa, Behrman, Bravo, 2004

Ahora bien, respecto a los Programas y Políticas que dado su diseño, cumplen un rol positivo en el sentido de incentivar la densidad de cotizaciones. Es decir, exigir específicamente cierto número de cotizaciones previsionales en un periodo determinado de tiempo, como punto de acceso al beneficio, y mantención del mismo.

Entre estos, distinguen positivamente:

- 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
- Postnatal
- Ahorro Previsional Voluntario Individual
- Ahorro Previsional Voluntario Colectivo.

# IV. IDENTIFICACIÓN DE SEGMENTOS DE POBLACIÓN ESPECIFICOS

En segundo lugar, se estima que existen ciertos grupos que cobran relevancia en términos previsionales. Estos se relacionan con el segmento según quintil de ingreso autónomo y ciertas situaciones particulares que hacen referencia a características sociodemográficas y ocupacionales.

## III. 1. SEGMENTACIÓN SEGÚN QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO

Una manera de analizar los grupos de interés, que puedan ver afectado su comportamiento laboral y previsional según su participación en Programas y Políticas Sociales, es distinguiéndolos por nivel de ingreso. Esta clasificación se relaciona con aquellos mecanismos de los Programas y Políticas Sociales que focaliza a los beneficiarios según nivel de ingreso, vulnerabilidad y/o pobreza.

Se ha utilizado la información disponible según CASEN 2009, analizando tres grupos de relevancia, según nivel de ingresos autónomos, que no superen el 60% más vulnerable de la población, dado que la focalización del Sistema de Pensiones Solidarias corresponde a este grupo objetivo:

(i) Población en edad de trabajar, bajo la línea de la pobreza
(ii) Población en edad de trabajar, entre la línea de la pobreza y el IV decil.
(iii) Población en edad de trabajar, perteneciente a los deciles V y VI.

El análisis que sigue pretende identificar en cada uno de estos segmentos, ciertos grupos de relevancia para el análisis respecto de los efectos de los Programas Sociales en el comportamiento Previsional.

Asimismo, la identificación de dichos grupos servirá de base para la conformación de "hogares tipo", a los que, mediante una monetarización de los beneficios recibidos en calidad de subsidios, se podrá tener una relación respecto de los incentivos/desincentivos para el ahorro futuro, versus el dinero líquido presente. Asimismo, se contrastará la hipótesis respecto de la cual, los beneficios provenientes de Programas Sociales pudieran tener una magnitud tal, que desincentiven la participación en el mercado del trabajo, y por tanto, en el Sistema Previsional de manera contributiva.

Se considera relevante concentrarse en el 60% más vulnerable de la población, considerando que éste es el requisito objetivo en términos de vulnerabilidad requerido por el Sistema Solidario de Pensiones.

### A) POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR BAJO LA LÍNEA DE POBREZA

La siguiente tabla presenta la magnitud poblacional del grupo bajo la línea de la pobreza según CASEN 2009. De ella, se observa que existen 2.564.032 personas bajo la línea de la pobreza, de los cuales 1.732.931 tienen 15 años o más.

| Tabla (3) Población Bajo la Línea de Pobreza en el 2009 | |
|---|---|
| **Población Bajo Línea de Pobreza** | 2.564.032 |
| **Población bajo línea de pobreza en edad de trabajar** | 1.732.931 |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Dentro de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza en el 2009, hay un total de 1.732.931 personas en edad de trabajar. Se han identificado –mediante la concentración de población- ciertos grupos de interés (señalados en la tabla 3.1.):

- De ellas, un 34,7% se encuentra **inactiva** y tiene **entre 15 y 64 años de edad**: 600.656 personas. Este grupo de personas bajo la línea de la pobreza se encuentra inactiva a pesar de tener edad para trabajar y no encontrarse estudiando.
- Otro grupo de interés son las **mujeres inactivas** que tienen entre 15 y 64 años y que no estudian en un establecimiento educacional. Representan un 27,7% del total de la población en edad de trabajar que se encuentra bajo la línea de pobreza.
- Por otra parte, los **trabajadores dependientes con contrato** representan un 13,7% del total de la población en edad de trabajar que se encuentra bajo la línea de pobreza: 237.299 personas. En este sentido, la mayor cantidad de ellos son hombres, 163.778 trabajadores que representan un 9,5% del total.

| Tabla (3.1) Grupos Relevantes Bajo la Línea de Pobreza en el 2009 | |
|---|---|
| | **N°** |
| **Total de Inactivos** | **1.000.709** |
| Total de Inactivos que No Estudian | 739.707 |
| Inactivos entre 15 y 64 años de edad (no estudiantes) | 600.656 |
| Mujeres inactivas entre 15 y 64 años de edad (no estudiantes) | 479.973 |
| **Total Trabajadores Dependientes con Contrato** | **237.299** |
| Trabajadores dependientes hombres con contrato entre 15 y 64 años de edad | 163.778 |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Ahora bien, el grupo que se encuentra bajo la línea de pobreza puede ser beneficiario de múltiples programas y políticas sociales. En consideración de los Programas y Políticas Sociales focalizados en este Grupo, se observa:

- Este grupo puede ser beneficiario de **FONASA** en calidad de beneficiario de Grupo A, cotizante de Grupo B, o carga de un cotizante pudiendo acceder al sistema de libre elección en prestaciones de salud.
- Postulación a **Fondo Solidario de Vivienda I.**
- Ser beneficiario y/o causante de **Subsidio Único Familiar**
- Ser beneficiario de **Asignación Familiar** en el caso de los trabajadores dependientes con contrato, y causante de esta asignación si se trata de la cónyuge no generadora de ingresos.
- Ingresar a los sistemas **Chile Solidario** e **Ingreso Ético Familiar**.
- Recibir el **Bono Marzo.**
- Participar del **Subsidio al Empleo Joven** en el caso de los trabajadores jóvenes dependientes con contrato, y ser parte del **Seguro de Invalidez y Sobrevivencia**, y del **Seguro de Cesantía** en el caso de los trabajadores dependientes formales en general.
- Tener los beneficios del **Postnatal Parental** para aquellas madres y padres que se encuentran trabajando formalmente y cotizando en el sistema de pensiones.
- Ser beneficiario del **Sistema de Pensiones Solidarias** (PBS y APS).
- Ser beneficiaria del **Bono por Hijo Nacido Vivo** en el caso de las madres afiliadas al sistema previsional.

## B) POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR QUE PERTENECE AL 40% MÁS VULNERABLE DE LA POBLACIÓN Y SE ENCUENTRA SOBRE LA LÍNEA DE POBREZA

La siguiente tabla (tabla 4) presenta la magnitud poblacional del grupo que se encuentra en el 40% más vulnerable de la población y sobre la línea de la pobreza según CASEN 2009. De ella, se observa que existen 4.811.000 personas sobre la línea de la pobreza y dentro del 40% más vulnerable, de los cuales 3.644.618 tienen 15 años o más.

| Tabla (4) Población en el 40% más vulnerable de la población (hasta decil IV) y sobre la línea de pobreza en el 2009 | |
|---|---|
| **Población de los primeros 4 deciles sobre línea de pobreza** | 4.811.000 |
| **Población de los primeros 4 deciles sobre línea de pobreza en edad de trabajar** | 3.644.618 |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Dentro de la población que pertenecen al 40% más vulnerable de la población y se encuentran sobre la línea de pobreza en el 2009, hay un total de 3.644.618 personas en edad de trabajar. Se han identificado –mediante la concentración de población- ciertos grupos de interés (señalados en la tabla 4.1.):

- De ellas, un 26,0% se encuentra **inactiva, no estudia** y **tiene entre 15 y 64 años** de edad: 946.187 personas. Este grupo de personas se encuentra inactiva a pesar de tener edad para trabajar.
- Otro grupo de interés son las **mujeres inactivas** que tienen entre 15 y 64 años de edad y no estudian. Representan un 21,1% del total de la población en edad de trabajar que se encuentra en el 40% más vulnerable de la población y sobre la línea de pobreza: 768.295 mujeres.
- Además, existe un número no menor de **trabajadores informales** (que no han firmado contrato laboral ni tampoco tienen boleta de honorarios): 302.386 personas, es decir, un 8,3% del total del grupo en edad de trabajar. Éste número se distribuye de manera equitativa entre hombres y mujeres.
- Por otra parte, los **trabajadores dependientes con contrato** representan un 23,0% del total de la población en edad de trabajar que se encuentra en el 40% más vulnerable de la población y está sobre la línea de pobreza: 838.725 personas. En este sentido, la mayor cantidad de ellos son hombres, 566.230 trabajadores que representan un 15,5% del total.

| Tabla (4.1) Grupos Relevantes en el 40% más vulnerable de la población y sobre la línea de pobreza | |
|---|---|
| | **N°** |
| **Total de Inactivos** | **2.001.134** |
| Total de Inactivos que No Estudian | 1.559.984 |
| Inactivos entre 15 y 64 años de edad (no estudiantes) | 946.187 |
| Mujeres inactivas entre 15 y 64 años de edad (no estudiantes) | 768.295 |
| **Total de Trabajadores Informales** | **302.386** |
| Trabajadores informales hombres | 163.589 |
| Trabajadoras informales mujeres | 129.788 |
| **Total Trabajadores Dependientes con Contrato** | **838.725** |
| Trabajadores dependientes hombres con contrato entre 15 y 64 años de edad | 566.230 |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Ahora bien, el grupo que se encuentra sobre la línea de pobreza y hasta el IV decil, puede ser beneficiario de múltiples programas y políticas sociales. En consideración de los Programas y Políticas Sociales focalizados en este grupo, se observa:

- Este grupo puede ser beneficiario de **FONASA** en calidad de beneficiario de Grupo A, cotizante de Grupo B y/o C, o carga de un cotizante pudiendo acceder al sistema de libre elección en prestaciones de salud.
- Postulación a **Fondo Solidario de Vivienda II.**
- Ser beneficiario y/o causante de **Subsidio Único Familiar**
- Ser beneficiario de **Asignación Familiar** en el caso de los trabajadores dependientes con contrato, y causante de esta asignación si se trata de la cónyuge no generadora de ingresos.
- Participar del **Subsidio al Empleo Joven** en el caso de los trabajadores jóvenes dependientes con contrato, y ser parte del **Seguro de Invalidez y Sobrevivencia**, y del **Seguro de Cesantía** en el caso de los trabajadores dependientes formales en general.
- Tener los beneficios del **Postnatal Parental** para aquellas madres y padres que se encuentran trabajando formalmente y cotizando en el sistema de pensiones.
- Ser beneficiario del **Sistema de Pensiones Solidarias** (PBS y APS).
- Ser beneficiaria del **Bono por Hijo Nacido Vivo** en el caso de las madres afiliadas al sistema previsional.

### C) POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR QUE PERTENECE AL 60% MÁS VULNERABLE DE LA POBLACIÓN Y SE ENCUENTRA SOBRE EL 40% MÁS VULNERABLE DE LA POBLACIÓN (TERCER QUINTIL DE INGRESOS)

La siguiente tabla (tabla 5) presenta la magnitud poblacional del grupo que se encuentra entre el 50% y el 60% más vulnerable de la población (tercer quintil de ingresos). De ella, se observa que existen 3.480.819 personas en el tercer quintil de ingresos, de los cuales 2.750.979 tienen 15 años o más.

| Tabla (5) Población en el 60% más vulnerable de la población y sobre los 4 primeros deciles de ingreso (en el V y VI deciles de ingreso) en el 2009 | |
|---|---|
| **Población en los deciles V y VI** | 3.480.819 |
| **Población en los deciles V y VI en edad de trabajar** | 2.750.979 |

Dentro de la población que pertenecen al V y VI decil de ingreso en el 2009, hay un total de 2.750.979 personas en edad de trabajar. Se han identificado –mediante la concentración de población- ciertos grupos de interés (señalados en la tabla 5.1.):

- De ellas, un 19,2% se encuentra **inactiva**, tiene entre 15 y 64 años de edad y no estudia: 527.826 personas. Este grupo de personas se encuentra inactiva a pesar de tener edad para trabajar.
- Otro grupo de interés son las **mujeres inactivas** que tienen entre 15 y 64 años de edad: 446.219. Representan un 16,2% del total de la población en edad de trabajar que se encuentra en los deciles de ingreso V y VI.
- Además, existe un número no menor de **trabajadores informales** (que no han firmado contrato laboral ni tampoco tienen boleta de honorarios): 217.649 personas, es decir, un 7,9% del total del grupo en edad de trabajar. Éste número se distribuye de manera equitativa entre hombres y mujeres.
- Por otra parte, los **trabajadores dependientes con contrato** representan un 32,4% del total de la población en edad de trabajar que se encuentra en el 40% más vulnerable de la población y está sobre la línea de pobreza: 891.447 personas. En este sentido, la mayor cantidad de ellos son hombres, 545.796 trabajadores que representan un 19,8% del total.

| Tabla (5.1) Grupos Relevantes de la Población en el 60% más vulnerable de la población y sobre los 4 primeros deciles de ingreso (en el V y VI deciles de ingreso) en el 2009 | |
|---|---|
| | **N°** |
| **Total de Inactivos** | **1.168.897** |
| Total de Inactivos que No Estudian | 858.966 |
| Inactivos entre 15 y 64 años de edad (no estudiantes) | 527.826 |
| Mujeres inactivas entre 15 y 64 años de edad (no estudiantes) | 446.219 |
| **Total de Trabajadores Informales** | **217.649** |
| Trabajadores informales hombres | 116.611 |
| Trabajadoras informales mujeres | 101.038 |
| **Total Trabajadores Dependientes con Contrato** | **891.447** |
| Trabajadores dependientes hombres con contrato entre 15 y 64 años de edad | 545.796 |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Ahora bien, el grupo que pertenece al tercer quintil de ingreso, puede ser beneficiario de múltiples programas y políticas sociales. En consideración de los Programas y Políticas Sociales focalizados en este grupo, se observa:

- Este grupo puede ser beneficiario de **FONASA** en calidad de cotizante de Grupo B, C y/o D, o carga de un cotizante pudiendo acceder al sistema de libre elección en prestaciones de salud.
- Postulación a **Programa de Acceso a la Vivienda DS40.**
- Ser beneficiario de **Asignación Familiar** en el caso de los trabajadores dependientes con contrato, y causante de esta asignación si se trata de la cónyuge no generadora de ingresos.
- Participar del **Subsidio al Empleo Joven** en el caso de los trabajadores jóvenes dependientes con contrato, y ser parte del **Seguro de Invalidez y Sobrevivencia**, y del **Seguro de Cesantía** en el caso de los trabajadores dependientes formales en general.
- Tener los beneficios del **Postnatal Parental** para aquellas madres y padres que se encuentran trabajando formalmente y cotizando en el sistema de pensiones.
- Ser beneficiario del **Sistema de Pensiones Solidarias** (PBS y APS).
- Ser beneficiaria del **Bono por Hijo Nacido Vivo** en el caso de las madres afiliadas al sistema previsional.

En las siguientes tablas (6.1) y (6.2), se especifican los principales grupos seleccionados, según los criterios antes mencionados, así como por su concentración en determinados tramos de edad. Además, se incluye un análisis respecto de la monetarización de los beneficios por hogar y del comportamiento previsional requerido, según información de la Encuesta CASEN 2009.

De las tablas (6.1) y (6.2) se pueden destacar los siguientes nudos críticos respecto de cada grupo de interés:

- Entre **quienes se encuentran fuera del mercado del trabajo (inactivos), que tampoco estudian y tienen entre 15 y 64 años de edad**, se observa una gran cantidad de programas y beneficios que podrían estar determinando su comportamiento. Estos programas y beneficios dependen de la condición de vulnerabilidad de estas personas.
    - Existen alrededor de 600 mil personas bajo esta condición que se encuentran **bajo la línea de la pobreza**, las cuales podrían acceder a SUF o Asignación Familiar, estar en FONASA, pertenecer a Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar, recibir el Bono Marzo y optar para el Fondo Solidario I (vivienda). Sus beneficios monetarios se estiman alrededor de **$57.350** sin contar Bono Marzo, AF, y el beneficio de vivienda.
    - Por otra parte, alrededor de 527 mil personas que **pertenecen a los deciles V y VI** se encuentran en esta condición, pudiendo sólo acceder a Asignación Familiar como causante y a la red FONASA. Sus beneficios monetarios se estiman alrededor de **$25.321**.
- Al considerar a **quienes sí se encuentran dentro del mercado del trabajo** se observa en las tablas la existencia de trabajadores independientes, dependientes formales y trabajadores informales, **cuya condición de protección social varía según su situación laboral de formalidad.**
    - Al revisar a **los trabajadores del V y VI decil de ingreso**, se observa que no existen grandes diferencias en los beneficios monetarios entre los **trabajadores dependientes formales y los trabajadores informales**, exceptuando de una sola situación: **la cotización del 7% en salud y del 10% en previsión social**. Quienes trabajan dependiente y formalmente se les descuenta sobre un 17% de su remuneración bruta, lo que muchas veces significa menor liquidez presente.
- Otro grupo relevante a destacar de estos cuadros son las personas que **no se encuentran afiliadas al sistema previsional**, mayores de 15 años y que no están estudiando. En este punto cabe destacar la existencia de 731.436 en esta situación que pertenecen al decil V y VI, pues a pesar de tener ingresos suficientes, serían potenciales beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria de Vejez e Invalidez.

**Tabla (6.1) Identificación de grupos relevantes**

| | Identificación de grupo relevante | Magnitud de estos grupos | Estimado programas que influirían | | Monetarización de los beneficios por hogar[52] (promedio mensual en 1 año) | Comportamiento previsional Requerido |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Personas fuera del Mercado Laboral: inactivos que no estudian y que tienen entre 15 y 64 años** | Bajo línea de pobreza | 600.656 personas | - SUF (beneficiario o causante) o AF (causante)<br>- FONASA: Grupo A o carga legal de cotizante.<br>- ChiSol e IEF<br>- Bono Marzo<br>- FSVI | - SPS (PBSI o APSI)<br>- Bono por Hijo Nacido Vivo | $5.811 mensual (SUF)+ $1.018 mensual (ChiSol) + $50.521 en salud= **$57.350 mensual** | No exige cotización previsional<br><br>Afiliación de la Mujer (Bono por Hijo) |
| | Perteneciente el 40% más vulnerable de la población y sobre la línea de pobreza | 946.187 personas | - SUF (beneficiario o causante) o AF (causante)<br>- FONASA: Grupo A o carga legal de cotizante.<br>- Bono Marzo<br>- FSVII | | $3.069 mensual (SUF) + $19.212 en salud = **$22.281 mensual** | |
| | Pertenecientes a los deciles V y VI de ingreso. | 527.826 personas | AF (causante)<br>FONASA: carga legal de cotizante<br>- DS40 | | $1.838 mensual (AF) + $23.483 en salud = **$25.321 mensual** + no cotización en sistema público de salud. | |
| **Trabajadores informales** | Perteneciente el 40% más vulnerable de la población y sobre la línea de pobreza | 302.386 personas | - SUF (beneficiario o causante) o AF (causante)<br>- FONASA: Grupo A o carga legal de cotizante.<br>- Bono Marzo<br>- FSVII | - SPS (PBSI o APSI)<br>- Bono por Hijo Nacido Vivo | $3.069 mensual (SUF) + $19.212 en salud = **$22.281 mensual** + no cotización en sistema público de salud. | No exige cotización previsional<br><br>Afiliación de la Mujer (Bono por Hijo) |
| | Pertenecientes a los deciles V y VI de ingreso. | 217.649 personas | AF (causante)<br>FONASA: carga legal de cotizante<br>- DS40 | | $1.838 mensual (AF) + $23.483 en salud = **$25.321 mensual** + no cotización en sistema público de salud.. | |

[52] Para la monetarización de los beneficios se ha utilizado información del año 2009 en el documento "*Metodología de valorización de subsidios monetarios, en educación y en salud, e impacto distributivo del gasto social*" (versión preliminar) de la Encuesta CASEN 2009. Por este motivo no se han incluido beneficios posteriores a esta medición como el Bono Marzo y el Ingreso Ético Familiar. Detalles disponible en el anexo de este informe.

**Tabla (6.2) Identificación de grupos relevantes**

| | Identificación de grupo relevante | Magnitud de estos grupos | Estimado programas que influirían | | Monetarización de los beneficios por hogar[53] (promedio mensual en 1 año) | Comportamiento previsional Requerido |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Trabajadores independientes** | Perteneciente al 60% más vulnerable de la población | 627.063 personas | SUF, AF<br>SIS<br>Chile Solidario<br>SPS (PBS y APS)<br>Posnatal<br>APV<br>Bono marzo<br>Bono bodas de oro<br>FSV, DS 40<br>Fonasa (cotizante) | | **Trabajador Formal que Cotiza Previsionalmente:**<br>$2.338 mensual (AF)+<br>$31.072 en salud=<br>**$33.410 mensual**<br><br>**Trabajador Informal:**<br>$3.587 mensual (SUF)+<br>$548 (ChiSol)+<br>$31.072 en salud=<br>**$35.207 mensual** | Considerar nueva normativa al respecto aplicable a partir de 2012. |
| **Trabajadores dependientes formales** | Bajo línea de pobreza | 237.299 personas | - AF (beneficiario)<br>- FONASA: cotizante grupo B<br>- ChiSol e IEF<br>- Bono Marzo<br>- FSVI | - Subsidio al Empleo Joven (menores de 35 años)<br>- SIS<br>- Seguro de Cesantía<br>- Postnatal<br>- SPS (PBSI o APSI)<br>- Bono por Hijo Nacido Vivo | $2.592 mensual (AF)+<br>$1.018 mensual (ChiSol) + $50.521 en salud=<br>**$54.131 mensual** | - Cobertura en afiliación y cotización Previsional.<br>- Alta densidad mientras contrato está vigente.<br>- Nivel de cotización sujeto a la declaración de ingreso (subdeclaración conduce a subcotización). |
| | Perteneciente el 40% más vulnerable de la población y sobre la línea de pobreza | 838.725 personas | - AF (beneficiario)<br>- FONASA: cotizante grupo B, C o D.<br>- Bono Marzo<br>- FSVII | | $2.586 mensual (AF) +<br>$19.212 en salud =<br>**$21.798 mensual** | |
| | Pertenecientes a los deciles V y VI de ingreso. | 891.447 | - AF (beneficiario)<br>FONASA: cotizante grupo D.<br>- DS40 | | $1.838 mensual (AF) +<br>$23.483 en salud =<br>**$25.321 mensual** | |
| **Personas No afiliadas (excluidos del Sistema, mayores de 15 años y que no estudian)** | Bajo línea de pobreza | 707.246 | PBS<br>Chile Solidario<br>Ingreso Ético Familiar<br>SUF, FSV I<br>Bono marzo<br>Bono Bodas de Oro<br>Fonasa (carga) o beneficiario grupo A | | $5.811 mensual (SUF)+<br>$1.018 mensual (ChiSol) + $50.521 en salud=<br>**$57.350 mensual** | No afiliación<br>Sin cotizaciones previsionales requeridas |
| | Perteneciente el 40% más vulnerable de la población y sobre la línea de pobreza | 1.261.449 | PBS<br>Chile Solidario<br>SUF<br>FSV II<br>Bono marzo<br>Bono Bodas de Oro<br>Fonasa (carga) | | $3.069 mensual (SUF)+<br>$19.212 en salud=<br>**$22.281 mensual sin cotización en salud** | |
| | Pertenecientes a los deciles V y VI de ingreso. | 731.436 | PBS, DS40<br>Bono Bodas de Oro<br>Fonasa carga | | $23.483 en salud=<br>**$23.483 mensual** | |

[53] Para la monetarización de los beneficios se ha utilizado información del año 2009 en el documento "*Metodología de valorización de subsidios monetarios, en educación y en salud, e impacto distributivo del gasto social*" (versión preliminar) de la Encuesta CASEN 2009. Por este motivo no se han incluido beneficios posteriores a esta medición como el Bono Marzo y el Ingreso Ético Familiar. Detalles disponible en el anexo de este informe.

## D) FAMILIAS TIPO DE INTERÉS SEGÚN SEGMENTACIÓN POR INGRESO

Como se ha dicho anteriormente, no es posible ver de manera aislada a los individuos beneficiarios de políticas y programas sociales, hay que considerar a los beneficiarios en tanto hogar o grupo familiar que recibe beneficios sociales en su conjunto.

Esta sección pretende dar cuenta a modo de ejemplo los beneficios sociales a los que pueden acceder familias[54] pertenecientes a los 3 primeros quintiles de ingreso según información de la CASEN 2009 y beneficios sociales entregados el año 2011.

La tabla (7) muestra el número de núcleos familiares y cargas menores de 15 años en el 2009:

| Tabla (7) Familias nucleares pertenecientes a los 3 primeros quintiles de ingreso, 2009 | |
|---|---|
| **Familias Bajo Línea de Pobreza** | |
| **N° de núcleos familiares** | **774.251 (100%)** |
| N° de familias biparentales con jefatura masculina | 342.825 (44,3%) |
| N° de familias monoparentales con jefatura femenina | 322.999 (41,7%) |
| **Familias en el 40% más vulnerable de la población y sobre la línea de pobreza** | |
| **N° de núcleos familiares** | **1.611.009 (100%)** |
| N° de familias biparentales con jefatura masculina | 836.340 (51,9%) |
| N° de familias monoparentales con jefatura femenina | 538.227 (33,4%) |
| **Familias en el 60% más vulnerable de la población y sobre el 40% más vulnerable de la población (decil V y VI)** | |
| **N° de núcleos familiares** | **1.170.702 (100%)** |
| N° de familias biparentales con jefatura masculina | 613.546 (52,4%) |
| N° de familias monoparentales con jefatura femenina | 361.009 (30,8%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Así, se ha caracterizado a familias "tipo" a modo de ejemplo para realizar este ejercicio. Se ha elegido describir a una familia monoparental con jefatura femenina que se encuentra bajo la línea de la pobreza y una familia biparental con jefatura masculina en el 3° quintil de ingreso.

### FAMILIA N°1: FAMILIA MONOPARENTAL CON JEFATURA FEMENINA BAJO LA LÍNEA DE POBREZA

La familia está compuesta por una mujer de 30 años la cual trabaja informalmente y 2 hijos menores de 15 años. Por su trabajo recibe un ingreso de $150.000.

La tabla (8) muestra los beneficios a los que podría acceder esta familia, considerando la situación actual antes descrita, además de escenarios posibles en caso de cambios de comportamiento y en el futuro.
Como se puede ver en la tabla (8) los cambios de comportamiento de la mujer jefa del hogar implicarían un *trade-off* de beneficios y programas sociales. Por un lado, al mantenerse como informal, califica como causante SUF y no cotiza el 7% en salud al pertenecer al Grupo A de FONASA. Sin embargo, la mujer es incentivada a formalizarse, comenzando con la cotización previsional y de salud, en el caso de que pensase tener más hijos (Postnatal) y de participar en el Subsidio al Empleo Joven. En el caso de formalizarse, podría

[54] Se ha hablado de núcleo familiar pues la CASEN identifica que un hogar puede comprender más de un núcleo familiar. Dado que la Ficha de Protección Social es aplicada a las familias, se considera pertinente considerar además esta unidad de análisis.

seguir recibiendo el Ingreso Ético Familiar, además de recibir Asignación Familiar y Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

Además, el grupo familiar se puede ver beneficiado por muchos programas sociales, en el curso de vida de éste, cuando son niños, adultos, trabajadores e incluso pensionados. Asimismo la mujer reporta beneficios asociados a la mantención de su condición de trabajadora informal, recibiendo subsidios y bonos. Sin embargo, si no se formaliza perdería posibles protecciones laborales que reducen la vulnerabilidad de su trabajo informal, como lo es el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y el Postnatal. En este sentido, la mujer debe decidir si mantiene los beneficios de los subsidios monetarios o si reduce estos beneficios y obtiene una mayor protección laboral.

**Tabla (8) Beneficios a los que puede acceder esta familia bajo la línea de pobreza actualmente**

| Programas a los que puede acceder en el presente y futuro | | Requerimientos | Beneficios |
|---|---|---|---|
| **Situación presente** | Subsidio Único Familiar | Persona que no puede mantener a sus hijos menores de 18 años pues formalmente no presenta los ingresos suficientes. La madre también es causante SUF. | $21.510 mensual ($7.170 por causante SUF) |
| | Atención en Sistema Público de Salud (FONASA) | Ella y sus hijos son causantes de SUF por lo tanto son clasificados en el Grupo A de FONASA. Ella no cotiza el 7%. | $50.521 mensual en gasto de salud aproximado |
| | Ingreso Ético Familiar | Ingresa al Sistema del Ingreso Ético Familiar recibiendo las transferencias monetarias base y la por cumplimiento de tareas (salud y escolaridad de sus hijos) | Depende de su puntaje en la FPS, pudiendo variar desde $49.500 a $62.500 mensual aproximadamente utilizando como referencia los valores de la Asignación Social. |
| **En caso de cambio de comporta-miento** | Fondo Solidario de Vivienda I | En el caso de que la mujer no tuviese una casa propia, podrían postular al Fondo Solidario de Vivienda I (hoy reformulado). Tienen que cumplir con los requisitos de puntaje calculados. | Subsidios para viviendas económicas, nuevas o usadas. |
| | Subsidio al Empleo Joven | Mujer podría entrar a trabajar de manera dependiente y con contrato, con el límite de ganar mensualmente $273.000 (*en este caso dejaría de ser causante SUF y beneficiaria de Grupo A de FONASA*). | La mitad del monto de sus primeras 24 cotizaciones previsionales será pagada por el Estado. |
| | Postnatal Parental | En el caso de que la mujer entre a trabajar y luego quede embarazada, podrá optar por el permiso de pre y postnatal parental (*en este caso dejaría de ser causante SUF y beneficiaria de Grupo A de FONASA*). | Dependiendo de los ingresos anteriores al pre-natal, la mujer tendrá una remuneración entre el ingreso mínimo mensual y 66 UF. |
| | Seguro de Invalidez y Sobrevivencia | En caso de emplearse de manera formal, la mujer comenzaría a cotizar previsionalmente teniendo que pagar el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia | Seguro lo paga el empleador. |
| | Asignación Familiar | En caso de emplearse de manera formal y tener un régimen de cotizaciones previsionales al día. | Depende del ingreso bruto mensual que perciba la mujer: entre $7.170 a $1.600 por causante (2 hijos). |
| **En el futuro** | Bono por Hijo Nacido Vivo | Mujer tiene que estar afiliada en el sistema previsional. | Desde los 65 años en adelante recibirá una pensión de vejez compensando los años dedicados a la crianza de sus hijos. Esto corresponde a un depósito previsional de $335.000 por cada hijo, con rentabilidad del fondo C. |
| | Aporte Previsional Solidario de Vejez | La mujer al momento de jubilar con 65 años debe haber cotizado en el sistema de pensiones y tener una pensión autofinanciada inferior a $255.000. | Aporte Previsional que puede variar entre $1 y $78.448, según pensión autofinanciada. |
| | Pensión Básica Solidaria de Vejez | En el caso de que la mujer nunca ingrese al sistema previsional y no tenga cotizaciones previsionales. | Pensión de Vejez de $78.449 para ella. |
| | Bono Invierno | En el caso de que al pensionarse por vejez, reciban un monto menor o igual a $125.561 y tengan 65 años o más cumplidos. | A comienzos del invierno cada pensionado por vejez recibirá incluido en su pensión un bono de $40.000 |

### FAMILIA N°2: FAMILIA BIPARENTAL CON JEFATURA MASCULINA PERTENECIENTE AL 60% MÁS VULNERABLE DE LA POBLACIÓN Y SOBRE EL 40% MÁS VULNERABLE DE LA POBLACIÓN (V Y VI DECIL DE INGRESO)

La familia está compuesta por un hombre de 35 años el cual es trabajador dependiente con contrato formal, y percibe un ingreso bruto por remuneraciones de $450.000. Él está casado con una mujer de 32 años, la cual actualmente no trabaja, es decir, se encuentra inactiva laboralmente. Ambos tienen dos hijos menores de 15 años. Esta familia no percibe otros ingresos.
La tabla (9) muestra los beneficios a los que podría acceder esta familia, considerando la situación actual antes descrita, además de escenarios posibles en caso de cambios de comportamiento y en el futuro cuando ambos padres sean adultos mayores.

Como se puede ver en la tabla (9) hay cambios de comportamiento especialmente en la mujer inactiva laboralmente que implicarían un *trade-off* de beneficios y programas sociales. Por un lado, al mantenerse como inactiva y carga de su marido, no cotizaría nunca el 7% en salud pudiendo acceder a los mismos beneficios (con 20% de copago por pertenecer al grupo D) que los cotizantes. Sin embargo, la mujer es incentivada a ingresar al mercado laboral de manera formal y al sistema previsional en el caso de que pensase tener más hijos (Postnatal) y de participar en el Subsidio al Empleo Joven.

Además, el grupo familiar se puede ver beneficiado por muchos programas sociales, en el curso de vida de éste, cuando son niños, adultos, trabajadores e incluso pensionados. Asimismo, al contar como grupo familiar con uno de sus integrantes trabajando formalmente (hombre jefe de hogar), éste es beneficiario de asignación familiar y cotizante de FONASA, puede generar desincentivos a la formalización al resto del grupo familiar. Así por ejemplo, la mujer cónyuge reporta beneficios asociados a la mantención de su condición de carga legal y el hombre por el contrario, presenta incentivos a mantenerse en el mercado del trabajo formal por los beneficios asociados a dicha condición tanto para él como para su grupo familiar.

Se puede pensar en el caso de una **familia de la misma configuración que se encuentre en el 2° quintil de ingreso, es decir en los deciles III y IV de ingreso.** Esta familia, a pesar de tener un menor nivel de ingreso, tendría incentivos similares a la familia antes descrita.

De todas formas, quienes toman decisiones y cambian su comportamiento lo realizan en base a un cúmulo de condiciones de vida que no siempre tienen relación directa con los beneficios asociados a programas y políticas sociales del Estado.

| Tabla (9) Beneficios a los que puede acceder esta familia tipo perteneciente al 3° quintil de ingreso | | | |
|---|---|---|---|
| | **Programas a los que puede acceder en el presente y futuro** | **Requerimientos** | **Beneficios** |
| **Situación presente** | Asignación Familiar | Trabajador dependiente con cotizaciones al día, cargas legales e ingreso mensual bruto menor o igual a $480.162 | $4.800 mensual ($1.600 por causante AF) |
| | Atención en Sistema Público de Salud (FONASA) | Trabajador dependiente con cotizaciones previsionales al día. Se afilia y clasifica en grupo D junto con su familia (cargas legales) | $23.483 mensual en gasto de salud aproximado |
| | Seguro de Invalidez y Sobrevivencia | Trabajador dependiente que cotice en el sistema previsional | SIS es pagado por el empleador |
| | Ahorro Previsional Voluntario (o APVC en el caso de suscribir a un contrato del empelador). | Trabajador dependiente que cotice en el sistema previsional, puede realizar cotizaciones en una cuenta de ahorro previsional voluntario. | Dependiendo del régimen de exención tributaria elegido, puede rebajar su impuesto a la renta o recibir una bonificación anual del Estado por el 15% del monto ahorrado. |
| **En caso de cambio de comporta-miento** | Vivienda DS40 | En el caso de que ni el hombre o la mujer tuviesen una casa propia, podrían postular al Fondo de Vivienda DS40 (hoy reformulado). Tienen que cumplir con los requisitos de puntaje calculados. | Subsidios para viviendas económicas, nuevas o usadas, o en zonas de renovación urbana o para adquisición de vivienda económica que se origine por la rehabilitación de conservación histórica. |
| | Subsidio al Empleo Joven | Mujer de 32 años podría entrar a trabajar de manera dependiente y con contrato, con el límite de ganar mensualmente $273.000 (*en este caso dejaría de ser carga legal de su marido, teniendo que cotizar en el sistema de salud y dejando de percibir asignación familiar*). | La mitad del monto de sus primeras 24 cotizaciones previsionales será pagada por el Estado. |
| | Postnatal Parental | En el caso de que la mujer entre a trabajar y luego quede embarazada, podrá optar por el permiso de pre y postnatal parental tanto ella como su marido (*en este caso dejaría de ser carga legal de su marido, teniendo que cotizar en el sistema de salud y dejando de percibir asignación familiar*). | Dependiendo de los ingresos anteriores al pre-natal, la mujer tendrá una remuneración entre el ingreso mínimo mensual y 66 UF. |
| | Seguro de Cesantía | En caso de pérdida de empleo del hombre trabajador en el sector privado, dependiendo del tiempo trabajado, tipo de fondo al que accede. | Giros mensuales desde la cuenta individual de cesantía o el fondo solidario de cesantía. |
| | Seguro de Invalidez y Sobrevivencia | En caso de fallecimiento o invalidez (total o parcial) del afiliado al seguro | En caso de fallecimiento se entregará una pensión de sobrevivencia a hijos, cónyuge, madre o padre del hijo fuera del matrimonio. |
| **En el futuro** | Bono por Hijo Nacido Vivo | Mujer tiene que estar afiliada en el sistema previsional. | Desde los 65 años en adelante recibirá una pensión de vejez compensando los años dedicados a la crianza de sus hijos. Esto corresponde a un depósito previsional de $335.000 por cada hijo, con rentabilidad del fondo C. |
| | Aporte Previsional Solidario de Vejez | Hombre y mujer al momento de jubilar con 65 años debe haber cotizado en el sistema de pensiones y tener una pensión autofinanciada inferior a $255.000. | Aporte Previsional que puede variar entre $1 y $78.448, según pensión autofinanciada. |
| | Pensión Básica Solidaria de Vejez | En el caso de que la mujer nunca ingrese al sistema previsional y no tenga cotizaciones previsionales. | Pensión de Vejez de $78.449 para ella. |
| | Bono Bodas de Oro | En el caso de que este matrimonio cumpla en el futuro más de 50 años casados. | $250.000 para la pareja, o $125.000 en caso de que uno muera luego de cumplir las bodas de oro. |
| | Bono Invierno | En el caso de que al pensionarse por vejez, reciban un monto menor o igual a $125.561 y tengan 65 años o más cumplidos. | A comienzos del invierno cada pensionado por vejez recibirá incluido en su pensión un bono de $40.000 |

Fuente: Elaboración propia

Como se ha visto en esta sección del análisis global, el número de beneficios a los que pueden acceder distintos grupos de personas: inactivos, trabajadores y excluidos del sistema, depende además de la pertenencia a un determinado nivel de pobreza o vulnerabilidad. Esto ocurre porque las decisiones económicas tanto individuales como familiares son mediadas por la disponibilidad de recursos y oportunidades que tengan según quintil de ingreso.

El análisis aquí realizado da cuenta que las decisiones racionales de los individuos interactúan con las complejas situaciones familiares y con el ciclo de vida de cada persona y grupo humano. Este ejercicio muestra que la pertenencia a un determinado quintil de ingreso y a un determinado grupo familiar, además de una condición laboral específica, generan una relación con la política de protección social variable y una manera de participación previsional muchas veces impredecible.

De todos modos, en la siguiente sección, se identifican grupos relevantes en términos previsionales, desarrollando su condición de vulnerabilidad en términos de protección laboral y previsión para la vejez.

## III.2. GRUPOS RELEVANTES EN TÉRMINOS PREVISIONALES

Asimismo, es posible identificar de manera preliminar, ***un conjunto de grupos o segmentos poblaciones que resultan relevantes en términos de su comportamiento laboral y previsional dada su situación particular en relación con sus características sociodemográficas y/o ocupacionales.*** Como se ha visto, ambas esferas -el mundo laboral y el Sistema Previsional- se encuentran estrechamente ligadas, razón por la cual, en general, los grupos de mayor interés previsional, son a su vez, los de mayor informalidad e inestabilidad laboral.

Entre estos grupos, se encuentran:

a) Mujeres en edad económicamente activa (potenciales cargas)
b) Trabajadores de casa particular (potenciales sub cotizantes)
c) Trabajadores independientes (potenciales no cotizantes)
d) Excluidos del Sistema Previsional (no afiliados)
*e)* Trabajadores dependientes con contrato a plazo fijo, por obra o faena o servicios transitorios (potenciales cotizantes esporádicos)

### A) MUJERES EN EDAD LABORAL ECONÓMICAMENTE ACTIVA

Este grupo, –dados los beneficios asociados al hecho de ser "carga" del sistema- pudieran decidir ser carga legal del cónyuge, en tanto mantenga su condición de no generadora de ingresos de manera formal, lo que podría incentivar a mantener empleos informales. Este grupo cobra relevancia debido a que de cierta manera, 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. El efecto es directo en el Sistema Previsional: **este grupo presenta un comportamiento previsional deficiente en términos de cobertura, nivel y densidad de cotizaciones.** Para ejemplificar el punto, es importante considerar que 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.

Se ha podido verificar que en parte de los Programas analizados, existiría el **incentivo a ser "Carga legal" del beneficiario.** Este caso se evidencia en FONASA, donde se han identificado la existencia de posibles incentivos para afiliados que podrían cotizar en salud (y consecuentemente en el Sistema Previsional), 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 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 previsional (ver tabla (6)), reflejado en el comportamiento de los pertenecientes en el grupo A.

Este fenómeno es especialmente relevante cuando se trata de población en edad de trabajar, que pudiera desincentivarse de participar del Mercado del Trabajo Formal.

El diseño de los Programas analizados, indica que al declararse como "Carga legal", los beneficiarios y causantes de los Programas aumentan considerablemente las posibilidades de recibir mayores beneficios. Esto va de la mano con una participación en el Mercado del trabajo que –de producirse- es informal (para no perder la condición de carga), y por tanto, con altas probabilidades de no participar 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 pudiera afectar el comportamiento laboral de los beneficiarios y por tanto, su comportamiento previsional. En la Tabla (10) se explicitan aquellos Programas en los que se ha identificado la presencia de un incentivo directo a declararse como "Carga legal":

| Tabla (10) Programas Sociales que incentivan la declaración de "carga legal" |
|---|
| Subsidio Único Familiar |
| Asignación Familiar |
| Bono Marzo |
| Fonasa (grupos B, C, D) |

Como se ha analizado 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. Los programas enumerados en la tabla (10) son aquellos donde las familias utilizan como estrategia el hecho de "agrandar el grupo familiar", declarando más cargas legales de las correspondientes. 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.

## B) TRABAJADORES DE CASA PARTICULAR Y LA SUBDECLARACIÓN DE INGRESOS

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, y en general, todas las relaciones en las que se incentive la sub declaración de ingresos. 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. Si bien en términos de magnitud el grupo no es tan relevante, sí lo es el fenómeno de informalidad asociado.

De éstas, el 40,3% (esto es 129.629) firmó contrato y el 59,7% (192.141 personas) no ha firmado un contrato escrito, lo que facilitaría la sub declaración de ingresos y consiguiente sub 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 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.

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. De hecho, podría decirse que **todos los Programas y Políticas sociales analizados, que utilizan como puntaje de corte la variable "Ingresos", o bien, asignan la entrega de beneficios según tramos de ingreso, tendrían efectos tendientes hacia la sub declaración de éstos y por tanto, la cotización por un monto menor al real.**

Por esta razón, al grupo destacado en este punto –trabajadores de casa particular-, se le suman todos aquellos grupos beneficiarios en los que existen prácticas de sub declaración de ingresos, ya sea para percibir mayor liquidez presente, o bien, para acceder a mayores beneficios sociales.

## C) TRABAJADORES INDEPENDIENTES

Como se ha visto hasta este punto, la independencia laboral se encuentra estrechamente relacionada –hasta 2012- con determinados comportamientos previsionales. En específico, la independencia laboral presenta –sólo desde 2012- la obligatoriedad de cotización (por un nivel inferior en relación a la misma renta de un trabajador dependiente). Dicho fenómeno es común en grupos particulares, por lo que los trabajadores "independientes" representan un segmento relevante. Datos obtenidos según CASEN 2009, indican que:

El grupo de trabajadores por cuenta propia y/o empleadores, que se encuentra en los primeros seis deciles de ingreso autónomo, representa un total de 627.063 personas, esto es un 18,8% del total de trabajadores del segmento.

Al revisar las mayores concentraciones según edad y sexo, se observa que estos trabajadores se concentran en:

- Trabajadores hombres entre 35 y 64 años, representando 280.181 trabajadores, esto es, un 44.6% del total.
- Trabajadoras mujeres entre 35 y 54 años, representando 125.374 personas, esto es, un 20% del total.

**Tabla (11) Trabajadores según grado de dependencia laboral. (60% más pobre de la población, CASEN 2009)**

| | N | Porcentaje |
|---|---|---|
| **Trabajadores Dependientes** | 2.708.535 | 81,2% |
| **Trabajadores Independientes (trabajadores por cuenta propia y/o empleadores)** | 627.063 | 18,8% |
| **Total** | 3.336.600 | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

**Tabla (12) Concentración de trabajadores independientes (por cuenta propia y/o empleadores) según edad y sexo (60% más pobre de la población, CASEN 2009)**

| | | Hombre | | Mujer | | **Total** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | N | % | N | % | |
| **Trabajadores Independientes** | hasta 24 años | 23.341 | 3,7% | 16.567 | 2,6% | **39.908** |
| | entre 25 y 34 años | 54.994 | 8,8% | 39.380 | 6,3% | **94.374** |
| | entre 35 y 44 años | 101.374 | 16,2% | 60.297 | 9,6% | **161.671** |
| | entre 45 y 54 años | 108.726 | 17,3% | 65.077 | 10,4% | **173.803** |
| | entre 55 y 64 años | 70.081 | 11,2% | 31.793 | 5,1% | **101.874** |
| | más de 65 años | 37.676 | 6,0% | 17.757 | 2,8% | **55.433** |
| | **Total** | **396.192** | **63,2%** | **230.871** | **36,8%** | **627.063** |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

El "*Informe Diagnóstico sobre Trabajadores Independientes*" (2010) elaborado por la Unidad de Análisis Estratégico del Observatorio Previsional y la Superintendencia de Pensiones, analiza entre otras cosas la situación de los trabajadores independientes que efectivamente cotizan en el sistema previsional.

En primer lugar, el informe destaca que a nivel general, alrededor del 5% de los trabajadores independientes cotiza anualmente en el sistema de pensiones (valores entre 1999 y 2008). Al observar qué sucede según sexo, el 6% de las trabajadores independientes mujeres cotiza, mientras que el 4,6% de los trabajadores independientes hombres cotiza, esto se contrapone con los resultados poblacionales donde los hombres tienen una mayor cobertura de cotizaciones que las mujeres (p. 40).

Por otro lado, al observar la cotización de trabajadores independientes según grupo de edad, ésta se concentra en edades adultas, pues entre los 35 y 64 años sobre el 6% de los trabajadores independientes cotiza. La cobertura de cotizaciones entre los jóvenes es bastante baja: el 1,1% de los trabajadores independientes de 24 años o menos cotiza en el sistema previsional, y el 2,4% de los trabajadores independientes entre 25 y 34 años cotiza en el sistema previsional (p. 41).

Al ver qué sucede con el nivel de las cotizaciones de los trabajadores independientes se observa que el 50% de las cotizaciones que realizan los trabajadores independientes es por el total de la remuneración. Sin embargo, un 31,2% de las cotizaciones se realizan por el ingreso mínimo imponible. Esto es relevante pues los trabajadores independientes tenderían a subestimar su nivel de ingresos (p. 44).

En este contexto, la nueva normativa (Obligatoriedad de cotización para trabajadores independientes, en vigencia desde 2012) tiene como desafío la formalización de este grupo, con el objetivo de que participen del Sistema de Pensiones, contribuyendo no sólo a la cobertura, sino al nivel y la densidad de sus cotizaciones. En el siguiente diagrama y tabla se indica la gradualidad de la nueva normativa, así como los componentes previsionales asociados:

**Diagrama (3) Gradualidad y efectos de la obligatoriedad para trabajadores independientes**

Fuente: Superintendencia de Pensiones, 2011

| Tabla (13) Gradualidad de la obligación de cotizar | |
|---|---|
| **Año** | **Gradualidad de la obligación de cotizar** |
| **2012** | Estarán obligados a cotizar para pensión y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, respecto al **40%** de su renta imponible anual, **pudiendo renunciar** a ello, si así lo manifiestan expresamente. |
| **2013** | Estarán obligados a cotizar para pensión y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, respecto al **70%** de su renta imponible anual, **pudiendo renunciar** a ello, si así lo manifiestan expresamente. |
| **2014** | Estarán obligados a cotizar para pensión y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, respecto al **100%** de su renta imponible anual, **pudiendo renunciar** a ello, si así lo manifiestan expresamente. |
| **2015 en adelante** | Estarán obligados a cotizar para pensión y accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, respecto al **100%** de su renta imponible anual, **no admitirá excepciones**. |
| **2018 en adelante** | Estarán obligados a cotizar para pensión, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y salud, respecto al **100%** de su renta imponible anual, **no admitirá excepciones**. |

Fuente: Superintendencia de Pensiones, 2011

Resulta importante el hecho que no todos los trabajadores independientes emiten boleta de honorarios. Un desafío importante a considerar en la implementación de esta reforma es que sólo afectará a los independientes formales. Tomando información de la Encuesta CASEN 2009, la tabla (14) muestra el número de trabajadores independientes que emite boleta y que no emite boleta:

- Según la CASEN 2009, 1.053.439 trabajadores independientes no emiten boleta, lo que representa un 70,1% del total de trabajadores independientes que respondieron a la pregunta.

| Tabla (14) Trabajadores independientes que emiten y no emiten boleta en el 2009 | |
|---|---|
| **Emiten Boleta** | 450.275 (29,9%) |
| **No Emiten Boleta** | 1.053.439 (70,1%) |
| **Total trabajadores independientes** | 1.503.714 (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Este hecho es bastante grave pues la medida incorporada en la reforma para incluir obligatoriamente a los trabajadores independientes, no considera aquellos que no registran actividad en el Servicio de Impuestos Internos. Es necesario entonces incorporar mecanismos para que este grupo de trabajadores, como los trabajadores dependientes informales, sean incorporados en el Sistema Previsional.

## D) EXCLUIDOS DEL SISTEMA PREVISIONAL

Es importante conocer a aquel segmento de la población que se encuentra excluido del sistema previsional (sin afiliación), en términos de magnitud y composición sociodemográfica. Utilizando información de la Encuesta CASEN 2009, es posible caracterizar este segmento, que no se encuentra afiliado al sistema previsional[55]. La tabla (15) muestra el total de personas que responde a la pregunta:

| Tabla (15) Número de personas mayor de 15 años según afiliación al Sistema de Pensiones (CASEN 2009) | | |
|---|---|---|
| **Afiliado** | 7.339.763 | (58,3%) |
| **No afiliado** | 5.252.408 | (41,7%) |
| **Total** | 12.592.171 | (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

En líneas generales, se observa que de un total de 12.592.171 personas mayores de 15 años, un 41,7% no está afiliada al sistema de pensiones, es decir 5.252.408 personas. Sin embargo, hay que considerar que hay un grupo de estudiantes, tanto secundarios como universitarios, los cuales pueden no estar afiliados. Este grupo no será considerado en el análisis, por lo que **el número de no afiliados excluyendo estudiantes es de 3.741.539 personas.**

La tabla (16) y (17) muestra cómo se distribuye la población no afiliada que no estudia, según sexo y edad:

- Según la tabla (16), cerca de un 68,7% de los no afiliados son mujeres (2.570.645 mujeres), de un total de 3.741.539 no afiliados mayores de 15 años que no estudian
- Según la tabla (17), de un total de **3.741.539** personas no afiliadas al sistema previsional, un 17,9% tiene 24 años o menos (668.154 jóvenes).

[55] Se utilizó la pregunta de la Encuesta CASEN: *¿Se encuentra afiliado a algún sistema previsional (sistema de pensiones)?* (O31), pregunta que se le hace a la población de 15 años o más.

| Tabla (16) No afiliados según sexo (CASEN 2009) | | |
|---|---|---|
| Hombres | Mujeres | **Total** |
| 1.170.894 (31,3%) | 2.570.645 (68,7%) | **3.741.539 (100%)** |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

| Tabla (17) No afiliados (no estudiantes) según grupo de edad en el 2009 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **hasta 24 años** | **Entre 25 y 34 años** | **Entre 35 y 44 años** | **Entre 45 y 54 años** | **Entre 55 y 64 años** | **65 años y más** |
| 668.154 (17,9%) | 586.424 (15,7%) | 672.573 (18,0%) | 736.866 (19,7%) | 512.038 (13,7%) | 565.484 (15,1%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

La tabla (18) muestra cómo se distribuye la población no afiliada según pertenencia a la población económicamente activa o inactiva:

- **Del total de la población no afiliada al sistema de pensiones, un 41,2% se encuentra dentro de la población económicamente activa (1.541.978 personas).** Es decir, son generadoras de ingresos por medio del trabajo, y por tanto, pudieran encontrarse cotizando en el Sistema Previsional. Una medida en pos de incorporar a los no afiliados al sistema previsional debería tener este rango de crecimiento en cobertura de afiliación.

| Tabla (18) Número de personas no afiliadas según pertenencia a la PEA (2009) | | |
|---|---|---|
| **Población Económicamente Activa** | 1.541.978 | (41,2%) |
| **Población Inactiva** | 2.199.561 | (58,8%) |
| **Total** | 3.741.539 | (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Ahora bien, es importante realizar el análisis según nivel de ingresos de la población. Es por eso que se ha caracterizado la población no afiliada según decil de ingreso para ver si estas personas podrían ser parte de la población objetivo de programas y políticas sociales.

La tabla (19) muestra cómo se distribuyen los no afiliados que no estudian según decil de ingreso, revelando que **a menor decil de ingreso, mayor es el número de no afiliados al Sistema Previsional**:

- Del total de personas no afiliadas mayores de 15 años que no estudian, un 15,6% pertenece al primer decil de ingreso (583.244 personas), un 14,2% pertenece al segundo decil de ingreso (530.674 personas), un 12,1% pertenece al tercer decil de ingreso (451.755 personas) y un 10,8% pertenece al cuarto decil más bajo de ingreso (403.022 personas).
- De manera general, el 52,7% de los no afiliados se encuentra en el 40% más vulnerable de la población (1.968.695 personas)
- El 72,3% de los no afiliados se encuentra en el 60% más vulnerable de la población (2.700.131 personas).

| Tabla (19) No afiliados según decil de ingreso (CASEN 2009) | | |
|---|---|---|
| **Decil** | **No afiliados por decil** | |
| **I** | 583.244 | (15,6%) |
| **II** | 530.674 | (14,2%) |
| **III** | 451.755 | (12,1%) |
| **IV** | 403.022 | (10,8%) |

| | | |
|---|---|---|
| **V** | 376.241 | (10,1%) |
| **VI** | 355.195 | (9,5%) |
| **VII** | 329.542 | (8,8%) |
| **VIII** | 279.680 | (7,5%) |
| **IX** | 236.653 | (6,3%) |
| **X** | 191.947 | (5,1%) |
| **Total** | 3.737.953 | (100%) |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

## E) TRABAJADORES DEPENDIENTES CON CONTRATO A PLAZO FIJO, POR OBRA O FAENA O SERVICIOS TRANSITORIOS. GRUPO EN RIESGO EN TÉRMINOS DE NIVEL Y DENSIDAD.

Una consideración especial, merecen los trabajadores dependientes, con contrato a plazo fijo, por obra o faena, o por servicios transitorios. Este grupo, es de especial relevancia, pues pudiera reflejar cierta inestabilidad laboral que a su vez, tuviera efectos sobre el comportamiento previsional, siendo mayormente proclives a presentar periodos con ausencia de cotizaciones y con ello, menor nivel y densidad.

De esta manera, se identifican en la Encuesta CASEN 2009, cerca de 1.054.231 trabajadores en esta situación, representando un 13% del total de trabajadores que se encuentran en los quintiles I al VI.

**Tabla (20) Trabajadores dependientes con contrato "temporal": por obra o faena, plazo fijo o servicios temporales, en el 60% más pobre de la población (CASEN 2009)**

| | N | Porcentaje |
|---|---|---|
| **Trabajadores dependientes, con contrato a plazo fijo, por obra o faena, o por servicios transitorios** | 1.054.231 | 13% |
| **Total** | 8.128.528 | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

La tabla (21) muestra cómo se distribuye este grupo de trabajadores dependientes según sexo y edad.

- Hay más trabajadores hombres con contrato definido que trabajadoras mujeres. Del total de trabajadores dependientes con contrato definido, un 63,3% son hombres (666.987) y un 36,7% son mujeres (387.244).
- Del total de trabajadores independientes con contrato definido, un 15,5% son hombres de entre 35 y 44 años (163.049) y un 14,8% son hombres de entre 25 y 34 años (155.870).

**Tabla (21) Concentración de trabajadores temporales (dependientes, con contrato por obra o faena, o a plazo fijo) según edad y sexo (60% más pobre de la población, CASEN 2009)**

| | | Hombre | | Mujer | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | N | % | N | % | Total |
| **Trabajadores temporales** | hasta 24 años | 139.136 | 13,2% | 80.459 | 7,6% | 219.595 |
| | entre 25 y 34 años | 155.870 | 14,8% | 91.948 | 8,7% | 247.818 |
| | entre 35 y 44 años | 163.049 | 15,5% | 106.813 | 10,1% | 269.862 |
| | entre 45 y 54 años | 132.243 | 12,5% | 78.091 | 7,4% | 210.334 |
| | entre 55 y 64 años | 63.632 | 6,0% | 25.648 | 2,4% | 89.280 |
| | más de 65 años | 13.057 | 1,2% | 4.285 | 0,4% | 17.342 |
| | Total | 666.987 | 63,3% | 387.244 | 36,7% | **1.054.231 (100%)** |

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2009

Como se ha visto en el análisis contextual, existen áreas laborales que se identifican por tener un gran número de trabajadores dependientes con contrato definido, a plazo fijo, por obra o faena, entre otros. Tal es el caso de rubro de la **construcción** donde cerca de 275.259 trabajadores en el 2011 tenían contrato definido representando un 65,5% del total de trabajadores dependientes en construcción y un 17,9% del total de trabajadores dependientes con contrato definido en el mismo período. Destacan también las áreas de **agricultura, ganadería, caza y silvicultura**, además del área de **enseñanza**. Dentro del sector económico de agricultura, en el primer semestre de 2011 hubo un total de 226.556 trabajadores con contrato definido representando un 52,1% del total de trabajadores dependientes del agro. Por otro lado, en el rubro de enseñanza, hubo 171.035 trabajadores con contrato definido, representando un 33,6% de los trabajadores dependientes de ésta área.

# CAPÍTULO VI

# PROPUESTAS Y MEDIDAS

# INTRIDUCCION A LAS MEDIDAS

Una vez revisados los programas sociales del estudio a nivel individual, se han identificado los aspectos o temas que emergen de dicho análisis, de modo global. Con ello, se busca identificar aquellos temas emergentes transversales que pudieren tener algún efecto en términos del mercado laboral y en términos de previsionales: cobertura, nivel y densidad de cotizaciones. A partir de la identificación de las conclusiones globales, se han desprendido cada una de las medidas que se enuncian a continuación.

A continuación se presentan medidas que apuntan a mejorar el comportamiento previsional en términos de cobertura, nivel y densidad, distinguiendo entre:

I. Propuestas Globales
II. Medidas Generales de Programas Sociales
III. Medidas Generales de Focalización
IV. Medidas Específicas de Programas Sociales
V. Medidas de Levantamiento, Manejo y Coordinación de Información

# I. Propuestas Globales

## *I.1. INCENTIVAR LA COTIZACIÓN EN PERSONAS QUE ACTUALMENTE SON INFORMALES*

**Justificación**

A lo largo del estudio, se ha recalcado con fuerza la importancia de la informalidad laboral, dados los efectos negativos que ésta tiene en el comportamiento previsional de las personas.

Tal como se señaló en el análisis contextual del informe, el mercado del trabajo en Chile y América Latina se encuentra marcado por su condición de informalidad[56]. Los trabajadores informales presentarían una situación de desprotección debido a su inestabilidad laboral e inseguridad de ingresos. Además de otorgar prioridad a necesidades más inmediatas y tener menor capacidad contributiva. Como contrapartida, los trabajadores formales poseen ingresos estables permitiéndoles contribuir regularmente para su jubilación (OIT, 2005).

En este sentido cobra relevancia el tema de la informalidad no sólo en relación a la estructura del mercado laboral, sino también respecto de las repercusiones que podría tener en términos previsionales.

Las **cifras de informalidad laboral en Chile** fluctúan alrededor del 36% del total de los ocupados según CASEN 2006 (Perticara y Celhay, 2010). Como se ha señalado en este estudio, 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 boletea** (CASEN, 2009).

Por otro lado, también se ha analizado la existencia de **trabajadores dependientes que no cotizan en previsión social y no cotizan en salud**. Existe un 20,3% que no cotiza en previsión social (AFP, INP y otros) y un 20,2% que no cotiza en salud (ISAPRE, FONASA).

Por otra parte, el análisis de Programas Sociales realizado, es posible pensar en la informalidad laboral como un fenómeno que se presenta tanto a nivel contextual como una estrategia de generación de ingresos en un mercado del trabajo complejo, y que a la vez se podría ver 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. Este punto es central ya que conlleva el desafío de identificar con claridad cómo incorporar el fenómeno de la informalidad en términos previsionales. Éste constituye un fenómeno instalado principalmente en los grupos socioeconómicos de menores ingresos y mayor vulnerabilidad, que son justamente aquellos que por su menor capacidad contributiva al sistema previsional serán en el futuro de cargo del Estado.

En esta línea, es importante recalcar que 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 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. En este sentido, es posible pensar en **incentivar la cotización voluntaria de trabajadores que perciben rentas mediante trabajos informales**.

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.

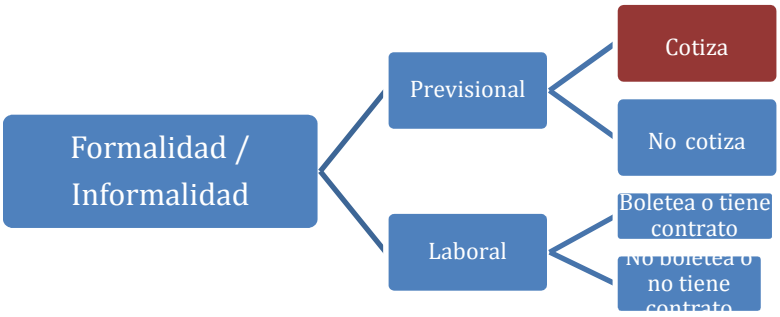
Esta situación se agrava cuando se evidencia que hoy en día existe una barrera infranqueable que dice relación con un problema de confianza: las personas pueden pensar que el Estado los "pillará", identificando su nivel de ingresos real por medio de la cotización.

**Propósito (s) de la medida**

- Incentivar la cotización de aquellas personas que teniendo ingresos -informales deciden maximizar sus ingresos presentes y marginarse de los canales institucionales de previsión.
- Permitir –por medio de un permiso temporalmente acotado- que las personas informales que se formalizan y cotizan, no pierdan los beneficios sociales asociados a la informalidad, y presenten una rebaja tributaria de los ingresos declarados.
- Hacer más atractiva la cotización –aunque esporádica y/o por bajos montos- en la cuenta de cotización voluntaria.

**Medida Operativa**

Con esta medida, 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**.




Las posibles soluciones a este encadenamiento, dicen relación con incentivar la cotización previsional, por medio de:

**(a) Permitir –en un periodo de tiempo acotado- la cotización previsional, previa formalización laboral 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, tales 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.

**Indicadores de medida**

- N° de nuevos beneficiarios que acceden a la Cotización previsional previa + Cotización voluntaria con co-financiamiento estatal. (N° de Beneficiarios)
  El universo inicial de potenciales beneficiarios de esta medida son todos los informales en edad de trabajar. Este universo se puede obtener desde la CASEN.
- Se permite la cotización esporádica en programas que tienen requisitos de ingreso o de cotización incompatibles con una cotización regular. (Si/No)
- Se crea un fondo del estado para el co-financiamiento en la cotización voluntaria. (Si/No)

## *I.2. INCORPORAR UN SISTEMA DE COFINANCIAMIENTO ESTATAL EN EL SEGMENTO MÁS VULNERABLE DE LA POBLACIÓN, QUE PRESENTA BAJO NIVEL Y/O DENSIDAD DE COTIZACIÓN*

### Justificación

Como se ha desarrollado a lo largo del estudio, el Sistema de Pensiones Solidarias se compone principalmente de una Pensión Básica Solidaria de Vejez e Invalidez, y un Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez.

El primero 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 APS en cambio, se destina a aquellas personas pertenecientes al 60% más vulnerable de la población cuya pensión autofinanciada no alcanzase la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS igual a $255.000 en el 2011) para el caso de los mayores de 65 años.

Por otra parte, ambos beneficios representan una carga monetaria importante para el Estado: 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".

Asimismo, se ha identificado que 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-.

### Propósito (s) de la medida

- 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).

## Medida Operativa

- En el centro de la medida propuesta, se indica que el Estado estaría dispuesto a co-financiar los aportes previsionales en los casos en que se evidencia un bajo nivel o densidad de cotización.
- Lo anterior con el mismo objetivo: asegurar una mejor pensión a las personas. Condición para este cofinanciamiento, es que la persona efectivamente se encuentre cotizando en el Sistema de pensiones.
- Por otra parte, la propuesta identifica que 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 a entender el Sistema de Pensiones, acercar a la población hacia su situación futura, e incentivar a la cotización –aunque esta sea esporádica y por bajos montos- que podrían disminuir la carga fiscal de la PBS y aumentar los beneficiarios de APS.

## Indicadores de medida

- N° de nuevos beneficiarios que acceden al co-financiamiento del segmento más vulnerable. (N° de Beneficiarios)
  El universo inicial de potenciales beneficiarios son el 60% más vulnerable (según ITF) y que en el mes anterior no cotizaron en la cuenta obligatoria.
- Se crea un fondo del estado para el co-financiamiento en la cotización voluntaria. (Si/No)

## *I.3. AFILIACIÓN POR DEFAULT*

### Justificación

La existencia de una gran cantidad de personas que se encuentran excluidas del Sistema Previsional al no estar afiliadas es sorprendente. Utilizando información de la Encuesta CASEN 2009 es posible saber que **existen 3.741.539 personas mayores de 15 años que no están afiliadas al Sistema de Pensiones, de este grupo se excluyen los estudiantes**. Por otra parte, un 41,2% de este grupo de no afiliados, pertenece a la Población Económicamente Activa, es decir está ocupado o desocupado laboralmente: 1.541.978.

### Propósito

La idea es **favorecer una vinculación inicial con el Sistema Previsional y facilitar por tanto, la cotización futura de aquella parte de la población que pudiese estar recibiendo ingresos por remuneración pero no encontrarse 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.

### Medida Operativa

Operativamente, este propósito puede llevarse a cabo al **asegurar la afiliación al Sistema Previsional de manera automática para todos los mayores de 18 años**. A este respecto, 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 invalidez si la persona impone por un período determinado de tiempo durante su vida laboral. En caso contrario, este aporte inicial y los intereses que devenga se pierden para el afiliado.

Sin embargo, es posible que esta medida sea mayor en términos de Educación Previsional más que económica, pues los datos indican que el sólo hecho de estar afiliado, no contribuyen a mejorar el nivel o densidad de cotizaciones.

### Indicadores de medida

- N° de nuevos afiliados.
  El Universo inicial de potenciales beneficiarios son todos los que hoy están en Edad de Trabajar y no son afiliados.
- Se pone en marcha la inscripción automática en una AFP modelo a todos los mayores de 15 años. (Si/No)

## *I.4. ORIENTAR LA EDUCACIÓN PREVISIONAL HACIA UNA MAYOR CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES Y LA FORMACIÓN DE UNA CIUDADANÍA INFORMADA PREVISIONALMENTE*

Como se ha discutido en los supuestos de este estudio, existen componentes culturales y sociales que configuran la racionalidad de los individuos en general y de los beneficiarios de programas sociales, respecto de sus decisiones de participar en el Sistema Previsional chileno. La educación previsional juega un rol clave en los cambios culturales que se puedan generar en pos de modificar el comportamiento de la población chilena, aumentando así su participación en el Sistema Previsional de ahorro para la vejez.

### Medida sobre Información Previsional

### Justificación

Otro de los factores que podría explicar los problemas de confiabilidad y baja participación en el Sistema Previsional, dice relación con la **falta de conocimiento del Sistema en su conjunto**. En otras palabras, el Sistema no es fácil de comprender, y en él abundan manuales de alta dificultad.

> *"Bueno he visto con gran sorpresa como el fondo de mi cuenta ha disminuido en dos meses de 23.000 a 17.000, pero sin embargo las utilidades de las AFP se han incrementado alguien me puede explicar esto".*

Por otra parte, 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 este tipo de Instituciones.

> *"Que página más inútil la de A.F.P XXX, de verdad da rabia el tiempo perdido, porque luego de intentar casi una hora para ingresar a la página y ya una vez ya ingresado y al tratar de efectuar algún tipo de cambio, "COMO EL CAMBIO DE FONDO" (algo absolutamente legal y de libre elección) no me lo permite, (…) ¿Será estrategia de la A.F.P para evitar que sus afiliados ,que están atentos a lo que pasa en la economía, no podamos defender nuestra futura pensión? ". Atte. XXX, Rut XXX, Técnico Dental, Lonquimay.*

> *"FMI advierte que altas ganancias de AFP podrían ser investigadas. El organismo indicó que los fondos de pensiones obtuvieron una rentabilidad real promedio del 12% en los primeros 10 años funcionamiento. Sin embargo, la última década se redujo a sólo un 6%. El Fondo Monetario Internacional (FMI) advirtió, en su informe "Evaluación de Estabilidad del Sistema Financiero de Chile", divulgado este martes, que "las altas ganancias de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) podrían ser objeto de escrutinio" (La Tercera, 2011).*

### Propósito

Aumentar el nivel de conocimiento ciudadano del Sistema Previsional en su conjunto, haciéndolo más cercano y comprensible por medio de la educación previsional.

### Medida operativa

Esta medida busca generar mayor información y conocimiento acerca del Sistema de Pensiones en general en un contexto mediático donde la información que reciben las personas es muchas veces compleja y contradictoria. Se busca la creación de nuevas formas de aprendizaje sobre el Sistema a través de diferentes canales de información considerando el contexto socio-cultural en el que se insertan las personas de diferentes grupos socioeconómicos, para así generar mecanismos de aprendizaje sobre el sistema previsional integrados a la realidad cotidiana de todos los chilenos, especialmente de la población más vulnerable del país. Así, se busca un aterrizaje del conocimiento previsional en la vida cotidiana de las personas, informando en instancias educativas y sociales como son las juntas de vecinos, organizaciones cívicas y centros de salud y asistencia municipal, entre otros. Además, la 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.

Para llevar a cabo esta medida se requiere:

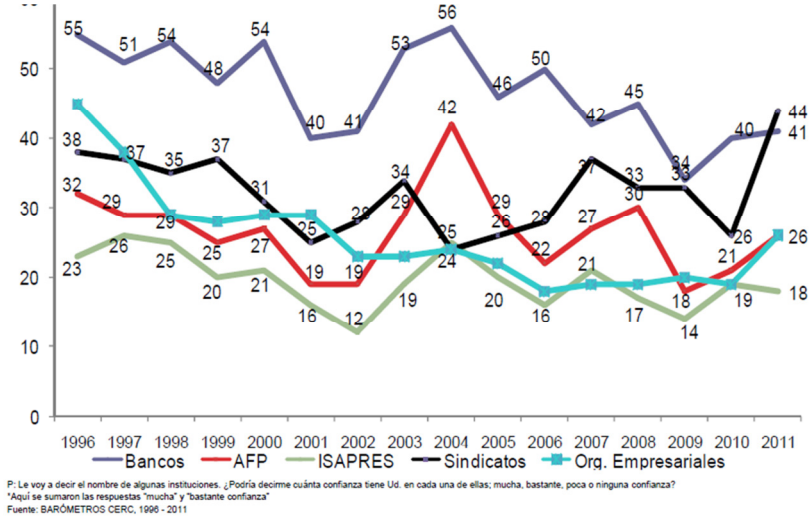
1. En primera instancia **definir el conocimiento base que tiene que tener todo chileno mayor de 18 años sobre el Sistema de Pensiones para que pueda participar de él activamente:** los encargados de Educación Previsional deben ser capaces de definir perfiles y cuál es la información mínima que tiene que tener la ciudadanía para participar activamente del Sistema Previsional introduciendo las **premisas básicas de la cotización previsional, un ejemplo de ellas pueden ser**:
    - **a.** Típicamente, durante el ciclo de vida las personas tienen diferentes niveles de productividad pues cuando se es joven se estudia, luego en la adultez se trabaja y en la vejez ya no se trabaja por incapacidad y/o jubilación.
    - **b.** Durante la vida laboralmente activa de las personas, es necesario anticipar lo que sucederá en la vejez ahorrando para los años laboralmente inactivos del futuro.
    - **c.** El Sistema de Pensiones Chileno permite a los trabajadores depositar parte de sus ingresos presentes en una cuenta, para que sean utilizados en el futuro durante la etapa económicamente inactiva de las personas, mediante la cotización previsional en una AFP.
    - **d.** El dinero que es depositado en una AFP no sólo es "guardado" para el futuro, sino también tiene una rentabilidad garantizada que permite la acumulación de un saldo en la cuenta que se utilizará para la pensión de vejez. Es decir "$A" depositado en la AFP hoy, significa que en el futuro tendré acumulado "$A + rentabilidad para usar durante la vejez".
    - **e.** Las AFP, en tanto administradora de la cuenta de pensión, entregará mes a mes un monto de dinero que equivale a una pensión de vejez el cual está determinado por la cantidad de dinero cotizado durante la vida activa, la rentabilidad que tuvo durante el tiempo y la modalidad en que se quiere retirar la pensión de vejez.
    - **f.** Las personas tienen diferentes mecanismos para aumentar el monto de su pensión de jubilación durante su vida activa: mediante el ahorro previsional voluntario, el cambio a un fondo más rentable, el retraso de la edad de jubilación, entre otras posibilidades.
    - **g.** El Estado tiene el deber de garantizar una pensión a aquellas personas más vulnerables de la población que no tienen acceso a una pensión de vejez autofinanciada. Esto se llama Pensión Básica Solidaria.
    - **h.** El Estado tiene el deber de ayudar a aquellas personas más vulnerables de la población cuya pensión autofinanciada de vejez no es suficiente para llegar a una pensión digna. Esto se llama Aporte Previsional Solidario.
2. En segunda instancia **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 ciudadanía. Algunas propuestas son:
    - **a.** Para la población en situación de pobreza e indigencia:
        - **i.** Implementar un capítulo de información previsional a trabajar en las fases de acompañamiento a las familias de Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar.
    - **b.** Para la población en situación de vulnerabilidad y desinformación previsional:
        - **i.** Utilizar los mecanismos de información municipal: la OMIL, centros de apoyo familiar y de mediación vecinal, entre otros.
        - **ii.** Utilizar mecanismos de información vecinal y barrial: juntas de vecinos y la educación de líderes dentro de las diferentes comunidades y comunicación entre pares.

**Medida sobre Confianza en Instituciones Previsionales**

**Justificación**

El Estudio IPSOS[57], 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 (que se calcula restando las notas 1 y 2 a las notas 4 y 5), 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 –por debajo de los Sindicatos, Bancos-. En el mismo año, obtienen un puntaje de 26 (suma de las respuestas "mucha" y "bastante confianza") en la Encuesta Barómetro de la Política, CERC.

**Gráfico (1) Nivel de confianza Instituciones Económicas. Barómetro CERC (Julio-Agosto; 2011)**




Fuente: Barómetro CERC, 1996 a 2011

**Propósito**

Orientar la educación previsional hacia una mayor confianza en las instituciones previsionales y en el Sistema de Pensiones en general.

**Medida Operativa**

**Esta medida busca orientar la educación previsional hacia la generación de confianza en las instituciones previsionales chilenas. La educación previsional debe insertarse 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 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

[57] Estudio cuantitativo llevado a cabo a través de entrevistas presenciales en hogares a **831** personas, hombres y mujeres, pertenecientes a los Grupos Socioeconómicos C1, C2, C3 y D, en Santiago, Concepción, Valparaíso, Viña del Mar y Antofagasta.

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. 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. Además de dar a conocer los avances que se realizan cada día en la fiscalización del no pago de cotizaciones y otras situaciones anómalas.

**Indicador de medida**

- Índice de Nivel de confianza en Instituciones Económicas, CERC. (% de confianza)

## *I.5. MAYOR FISCALIZACIÓN Y CREACIÓN DE MULTAS Y/O CASTIGOS A LA NO CONTRATACIÓN, SUB DECLARACIÓN Y SUB COTIZACIÓN, Y DNPA DE LOS TRABAJADORES*

### Justificación

A continuación, se elaborará un panorama general respecto a la situación de trabajadores con algunas problemáticas específicas, que impactan en su comportamiento previsional. Estas problemáticas son:

i. **No contratación:** mediante la mantención de contratos de palabra –que no necesariamente aseguran un correcto comportamiento previsional, los trabajadores se ven expuestos –voluntaria o involuntariamente- a menores niveles de cotización y por tanto pensiones de más bajo monto.
ii. **Sub declaración de ingresos/sub cotización**: que tal como veremos, puede deberse a una elección del trabajador, imposición del empleador o bien, a mutuo acuerdo entre ambas partes.
iii. **No pago de cotizaciones**, con especial énfasis en las responsabilidades respecto de la obligatoriedad del pago de cotizaciones previsionales, y las multas y fiscalización existente al respecto.

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, se estima que 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.

A este respecto, 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. Un grupo relevante que ha considerado este estudio son los *trabajadores de casa particular,* en su mayoría mujeres que no presentan contrato escrito de trabajo. Según información de la Encuesta CASEN 2009, hay 188.018 mujeres asesoras del hogar que trabajan sin haber firmado un contrato laboral.

En lo relativo a la morosidad de las cotizaciones de salud, de previsión social y de la cotización previsional de toda trabajadora de casa particular, el artículo 162 del Código del Trabajo -en sus incisos 5 y siguientes-, impone que *"para proceder al despido de un trabajador por alguna de las causales a que se refieren los incisos precedentes o el artículo anterior, el empleador le deberá informar por escrito el estado de pago de las cotizaciones previsionales devengadas hasta el último día del mes anterior al del despido, adjuntando los comprobantes que lo justifiquen. Si el empleador no hubiere efectuado el íntegro de dichas cotizaciones previsionales al momento del despido, éste no producirá el efecto de poner término al contrato de trabajo".* Posteriormente, el inciso 7º regula la sanción asociada a dicha morosidad, señalando que *"el empleador deberá pagar al trabajador las remuneraciones y demás prestaciones consignadas en el contrato de trabajo durante el período comprendido entre la fecha del despido y la fecha de envío o entrega de la referida comunicación al trabajador".* Asimismo, el artículo 3 inciso 2º de la Ley 17.322 sobre cobranza de cotizaciones de seguridad social, establece una presunción de derecho en torno a la efectividad de haberse practicado los descuentos para el pago de las cotizaciones de seguridad social, *"por el solo hecho de haberse pagado total o parcialmente las respectivas remuneraciones a los trabajadores".*

Ahora bien, la Encuesta 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. Este grupo –correspondiente a 192.141 personas-, es preocupante, pues con alta probabilidad no presentan un comportamiento previsional atribuible a personas dependientes formales. En otras palabras, se identifica un grupo de casi 200.000 personas que manteniendo una relación laboral dependiente, no presenta la formalidad que la ley establece. De hecho, en términos de comportamiento previsional, el presente estudio ha relevado que:

- Un grupo de 116.164 trabajadores que mantienen una relación dependiente, se definen como trabajadores de casa particular, sin embargo, no están afiliados al Sistema Previsional.
- Un segundo grupo de 63.094 trabajadores que mantienen una relación dependiente, se definen como trabajadores de casa particular, sin embargo, no se encuentran cotizando en el Sistema Previsional.

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 salario. No obstante no se dispone de datos públicos que caractericen a este grupo ni la magnitud de la sub declaración/sub cotización, es relevante identificar tres posibles escenarios:

- 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.
- 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.
- La sub cotización podría deberse a un mutuo acuerdo de ambas partes.

En cualquier caso, 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, es 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:

- Disminución del monto de las Pensiones de vejez, y el consiguiente aumento de la posibilidad de ser beneficiarios de Pensión Básica Solidaria, y
- 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)

Ahora bien, en relación a las **responsabilidades y atribuciones respecto al pago de cotizaciones**, 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 garantía del pago de las prestaciones periódicas que establece el sistema de seguridad social integral en pensiones no recae sobre los empleadores, sino sobre las entidades privadas o públicas.

Ahora bien, la legislación establece que, frente a las cotizaciones previsionales, los empleadores deben:

(i) pagarlas oportunamente (en tiempo y monto), o bien,
(ii) declararlas y no pagarlas (DNP): permite a los empleadores que enfrentan situaciones de iliquidez en sus empresas postergar el pago de sus cotizaciones previsionales de sus trabajadores.

En este sentido, 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. En la misma línea, obliga a los empleadores a informar movimientos de personal y ceses laborales de sus trabajadores, ya que de no hacerlo, se presume que están en mora.

La legislación establece que "El no dar cumplimiento a esta obligación de cotización por el sujeto responsable, quien en este análisis es por regla general, el empleador, en nuestra legislación de Seguridad Social produce efectos, en relación con la responsabilidad administrativa, civil y penal". Por su parte, "las Instituciones de Seguridad Social o entidades recaudadoras de las cotizaciones y aportes, con la Reforma Laboral, tienen responsabilidad en el incumplimiento de la obligación de recaudar sus ingresos". (Ministerio Justicia, 2010).

Las AFP se encuentran obligadas por mandato legal, a iniciar la cobranza judicial a través de una demanda.

En suma, la responsabilidad primera recae en el empleador, la responsabilidad última, en el Sistema de AFP en la que los trabajadores mantienen sus cuentas de cotización.

**Efectos del incumplimiento de la obligación de cotización**

Si el empleador o la entidad pagadora de subsidios no efectúan oportunamente la declaración o si ésta es incompleta o errónea, será sancionado con una multa a beneficio fiscal, por cada trabajador, (Las multas van desde 0,2 UF a 1 UF por cada trabajador y por cada mes, dependiendo de la infracción que se constate, y de si las instituciones no informadas son, respectivamente, las Administradoras de Fondos de Pensiones o la Administradora del Fondo de Cesantía.)

No obstante los efectos –castigos, multas, etc.-, el fenómeno de no pago de cotizaciones presenta algunas citas 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. Por otro lado, el actual flujo de DNP (Declaración y No Pago) se encuentra dentro de los niveles históricos y un 79% de éstas DNP se recupera en los primeros 6 meses. A junio de 2010, el saldo nominal de DNP alcanza a US $306 millones, monto que con reajustes, intereses y multas se eleva a US $ 1.288 millones. La cifra nominal equivale a un 0,26% del fondo de pensiones a junio 2010. 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.

## Propósito (s) de la medida

- Disminuir el número de contratos de palabra, incentivando la escrituración de éstos.
- Disminuir el número de contratos que presentan sub declaración de ingresos y sub cotización previsional.
- Disminuir el DNPA

## Medida (s) Operativa

- Aumento de la sanción al empleador por la carencia de contrato laboral con su empleado de casa particular (multa).
- Aumento de la fiscalización en el nivel de formalización y cumplimiento de contrato de trabajadores de casa particular.
- 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, ser entregada por medio de cadenas de confianza, entre otras.
- Mayor concientización de la Ley Bustos como incentivo a la existencia de contrato laboral y al pago de cotizaciones previsionales por parte del empleador.
- Aumento de la fiscalización respecto de empleadores que presenten morosidad presunta de cotizaciones.
    - Se estima que existe un problema de información –ya que para los trabajadores no resulta fácil el "monitorear" el pago de sus cotizaciones-, 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.
    - Por otra parte, es posible que el Sistema de DNP sea engorroso para los empleadores, ya que cuenta con diversas fechas, plazos, responsabilidades y terminología que podría dificultar el hacer un correcto uso del "permiso" de DNP, "cayendo" fácilmente a casos de DNPA, con los efectos ya vistos.
    - 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).

**Indicadores de Medida**

Número de sanciones a empleadores que no generen contratos laborales. (Aumenta/Disminuye)

Nivel de conocimiento a los beneficios de presentar contrato laboral escrito (Aumenta/Disminuye)

Porcentaje y número de empresas que resuelven situaciones de morosidad en pago de cotizaciones (Aumenta/Disminuye)

Número de soluciones al DNPA (Aumenta/Disminuye)

Número, tipo y monto de sanciones a empresas con DNPA (Aumenta/Disminuye)

Número de casos de DNPA (trabajadores) (Aumenta/Disminuye)

## *I.6. 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.*

### Justificación

Tal como se ha visto a lo largo de este Estudio, 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 PMAS ($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).

La tabla (1) muestra con detalle cual es la Pensión final resultante de casos en que las personas que cotizan obligatoriamente por su renta imponible de manera permanente por toda su vida activa. Como se sabe, estos escenarios son privilegiados, pues no consideran la salida del mundo laboral por ciertos periodos, ni tampoco la posibilidad de sub cotizaciones. En este sentido, las estimaciones son positivas. Por otro lado, puede estimarse que el ejercicio es conservador, ya que supone que la persona no ahorra en mecanismos alternativos, como APV. No obstante, es posible asegurar que gran parte de este grupo socioeconómico (cuyas rentas brutas no superan los 500.000 pesos), no accede al APV.

De esta manera, observamos que 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.

De la misma manera, para el caso de una mujer que cotiza toda tu 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.

| Tabla (1) Simulación de Pensión de Vejez Autofinanciada según sexo, edad de jubilación y renta bruta (sin APV) | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Sexo** | **Edad de inicio cotización** | **Edad de Jubilación** | **Renta Bruta** | **Monto cotización obligatoria** | **Monto Cotización APV** | **Existencia de lagunas previsionales** | **Saldo Obligatorio** | **Saldo Total** | **Monto Pensión** | **Beneficio al que accede** |
| **Hombre** | 24 años | 65 años | $ 100.000 | $ 10.000 | $ 0 | No presenta | $ 20.994.076 | $ 20.994.076 | $ 80.384 | APS |
| **Mujer** | 24 años | 60 años | $ 100.000 | $ 10.000 | $ 0 | No presenta | $ 15.152.182 | $ 15.152.182 | $ 55.614 | APS |
| **Hombre** | 24 años | 65 años | $ 150.000 | $ 15.000 | $ 0 | No presenta | $ 31.491.109 | $ 31.491.109 | 120.575 | APS |
| **Mujer** | 24 años | 60 años | $ 150.000 | $ 15.000 | $ 0 | No presenta | $ 22.728.270 | $ 22.728.270 | 83.422 | APS |
| **Hombre** | 24 años | 65 años | $ 200.000 | $ 20.000 | $ 0 | No presenta | $ 41.988.142 | $ 41.988.142 | $ 160.767 | APS |
| **Mujer** | 24 años | 60 años | $ 200.000 | $ 20.000 | $ 0 | No presenta | $ 30.304.357 | $ 30.304.357 | $ 111.229 | APS |
| **Hombre** | 24 años | 65 años | $ 250.000 | $ 25.000 | $ 0 | No presenta | $ 52.485.174 | $ 52.485.174 | $ 200.959 | APS |
| **Mujer** | 24 años | 60 años | $ 250.000 | $ 25.000 | $ 0 | No presenta | $ 37.880.444 | $ 37.880.444 | $ 139.036 | APS |
| **Hombre** | 24 años | 65 años | $ 300.000 | $ 30.000 | $ 0 | No presenta | $ 62.982.207 | $ 62.982.207 | $ 241.151 | APS |
| **Mujer** | 24 años | 60 años | $ 300.000 | $ 30.000 | $ 0 | No presenta | $ 45.456.531 | $ 45.456.531 | $ 166.843 | APS |
| **Hombre** | 24 años | 65 años | $ 350.000 | $ 35.000 | $ 0 | No presenta | 73.479.240 | 73.479.240 | 281.343 | Pensión Autofinanciada |
| **Mujer** | 24 años | 60 años | $ 350.000 | $ 35.000 | $ 0 | No presenta | 53.032.618 | 53.032.618 | 194.650 | APS |
| **Mujer** | 24 años | 60 años | $ 460.000 | $ 46.000 | $ 0 | No presenta | 69.700.010 | 69.700.010 | 255.826 | Pensión Autofinanciada |

Fuente: Elaboración propia con simulador de pensiones (2012), que considera: Rentabilidad de los fondos de pensiones 6% real anual constante, Tasa descuento bono de reconocimiento 4,50% anual, Tasa de interés técnico para el cálculo de las pensiones 4%, Tablas de expectativas de vida rv 2004 y b 2006

## Propósito de la medida

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, esporádicos).

## Medida (s) operativa

- En primer lugar, se ha constatado que la posibilidad de realizar simulaciones reales, que consideren la complejidad de la vida laboral de las personas, es bastante acotada, por lo que se vuelve necesario facilitar los cálculos previsionales considerando lagunas previsionales, períodos de sobre cotización, y sub cotización.

- En segundo lugar, 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:
  a) Evaluar el aumento de la base imponible,
  b) Evaluar el retraso de la edad de jubilación, específicamente para las mujeres, o bien,
  c) Evaluar el porcentaje de ahorro derivado de la cotización obligatoria. Concretamente, se propone establecer porcentajes de ahorro obligatorio que consideren la historia previsional de la persona, de manera de poder equilibrar periodos de cotización, con periodos de no cotización.

En ese mismo sentido, resulta relevante **considerar las diferencias por sexo** que se presentan en términos de los resultados previsionales por capitalización individual. Como se ha visto, 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.

# II. Medidas Generales de Programas Sociales

## *II.1. VERIFICAR LOS EFECTOS QUE TIENE EL DECLARARSE CARGA LEGAL, EN TÉRMINOS LABORALES Y PREVISIONALES*

**Justificación**

A través del análisis de 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. En este contexto, es importante mencionar que aquellas personas que son carga legal mayor de 18 años, deben cumplir con el requisito de "vivir a expensas" del beneficiario titular del beneficio.

Las cargas legales mayores de 18 años para la mayoría de los programas pueden ser familiares que:

- Estudiantes de 24 años o menos.
- Cónyuge que no percibe remuneraciones (en el caso de FONASA la cónyuge puede recibir remuneraciones pero de bajos niveles: máximo 50% del ingreso mínimo mensual y por no más de 3 meses en 1 año calendario).
- Padre o madre mayor de 65 años.
- Madre viuda.
- Nietos, bisnietos que no estén a cargo de sus padres.
- El cónyuge en caso de presentar invalidez certificada.

En el caso del Subsidio Único Familiar, los causantes mayores de 18 años corresponden a quienes viven a expensas del beneficiario y que:

- No perciben ingresos mensuales iguales o superiores al subsidio.
- Deficientes mentales con certificado de COMPIN.
- Embarazadas que estén en el 5° mes de embarazo y que no hayan recibido ni ella ni su grupo familiar un ingreso mensual superior a 48UTM durante el año anterior a la obtención del beneficio.
- Madre del menor por el cual se percibe el subsidio.

Este grupo cobra relevancia debido a que de cierta manera, 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. El efecto es directo en el Sistema Previsional: este grupo presenta un comportamiento previsional deficiente en términos de cobertura, nivel y densidad de cotizaciones. Para ejemplificar el punto, es importante considerar que 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.

Este caso se evidencia en FONASA, donde se han identificado posibles incentivos para afiliados que podrían cotizar en salud (y consecuentemente en el Sistema Previsional), 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 tramo menor. 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.

Lo anterior muestra que existe una **tensión entre la lógica de protección social y la lógica previsional** en los programas sociales. Pues hay beneficios asociados a la declaración de carga legal o causante (menos costos en FONASA, más subsidios y bonos recibidos según número de cargas para el SUF, Asignación Familiar y Bono Marzo), que **marginan a las cargas legales de participar en el sistema previsional**. Si bien la figura del cotizante voluntario se presenta como una alternativa implementada por la reforma, ésta no ha tenido mucha participación.

**Propósito de la medida**

- Alinear la lógica previsional con la lógica de protección social avanzando en la regularización de las cargas legales.

**Medida (s) Operativas**

- 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**.
- El **desacoplamiento de la cotización en salud del 7% en FONASA y la cotización previsional**.

Hoy en día, para cotizar en FONASA es obligatorio cotizar en el Sistema Previsional, situación que es verificada mediante un sistema interno mes a mes (exceptuando a los pensionados). Según la información entregada por el Sistema Público de Salud, existe un gran número de personas que percibe como un obstáculo el requerimiento de la cotización previsional para pertenecer a la red FONASA.

Para llevar a cabo esta medida se requiere:

- **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. El estudio ha analizado los impactos que tiene en las familias el hecho de ser carga legal versus no serlo (revisar 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 se traduce en nuevos 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.

**Indicadores de Medida**

- Se validan las cargas declaradas versus las cargas definidas bajos instrumentos alternativos (tal como Registro Civil), permanente en todos los programas que tengan dentro de sus requisitos la declaración de cargas (Si/No).
- Promedio de cargas por grupo familiar (número promedio de cargas)

## *II.2. 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.*

### Justificación

El presente estudio ha demostrado que 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. De la misma manera, es probable que gran parte de este grupo, evite el cotizar previsionalmente –justamente para no perder el acceso a beneficios sociales monetarios-.

En este contexto, se plantea la necesidad de evaluar que algunas de estas trasferencias –principalmente aquellas destinadas a población que podría presentar capacidad de ahorro[58]- o parte de ellas, puedan ser destinadas a la cuenta de ahorros previsionales.

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. En otras palabras, sólo será atractivo para un beneficiario de una transferencia, el destinarla a la cuenta de capitalización, si este traspaso genera una ganancia contabilizable en el presente, sin perjuicio de que sólo pueda ser retirada al momento de la jubilación.

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-.

- De cualquier manera, 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. Asimismo, los beneficiarios que no se encuentren afiliados, serán automáticamente afiliados por sistema a la administradora y tipo de fondo estándar del sistema.
- Los efectos fiscales de la medida son un aumento de gasto fiscal presente por costos operativos, y una mantención del gasto fiscal en beneficios por transferencias monetarias. Por otra parte, se vuelve necesario evaluar el tener un menor impacto fiscal futuro en el sistema de pensiones solidarias: personas que podrían calificar para PBS ahora califican para APS de vejez.
- Para el caso de los beneficiados con la medida, se esperan efectos como una mayor afiliación de la población excluida del sistema previsional, (aquellos beneficiarios de Programas y Políticas Sociales no afiliados al 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.

### Propósito (s) de la medida

- 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.
- Aumentar el saldo el fondo de ahorro previsional para aquella parte de la población más vulnerable del país.
- Contribuir a generar Pensiones de vejez de un monto superior a la Pensión Básica Solidaria.

[58] Es importante recalcar que el presente estudio no ha abordado la capacidad de ahorro de las personas en términos numéricos, por no contarse con los datos públicos que puedan entregar una aproximación al respecto.

- Mejorar la familiarización con el Sistema Previsional y con el concepto de ahorro para la vejez.

### Medida (s) Operativa

- Apertura de cuentas de ahorro previsional voluntario por medio del depósito de las 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.

En la práctica, frente a cada transferencia monetaria, el Estado ofrecería dos alternativas:

(1) Recibir la transferencia en el presente.
(2) Recibir una parte de la transferencia en el presente, destinar la otra parte a ahorro previsional futuro y recibir una bonificación estatal que será retirada sólo mediante una pensión de vejez.

## Indicador de medida

- Número de transferencias monetarias –provenientes de subsidios estatales- realizadas a la cuenta de capitalización

- Diseño de estrategias para que los beneficiarios accedan al beneficio

## II.3. 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

### Justificación

Como se ha desarrollado en el estudio, los beneficiarios de Programas Sociales pueden acceder 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. Esto indica que dentro de los hogares más vulnerables del país primaría el ingreso presente por sobre el ahorro futuro al estar sujeto a la satisfacción de necesidades básicas con pocos recursos. Por otra parte, información entregada por la Encuesta CASEN da cuenta de la participación previsional de beneficiarios de Programas Sociales. Un ejemplo es la conducta previsional de los beneficiarios de SUF mayores de 18 años, los cuales presentan un bajo nivel de afiliación (sólo el 24,4% ) y un alto porcentaje de no cotización en el sistema (94,7% de los beneficiarios mayores de 18 años).

### Propósito

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.

### Medida

Esta medida contribuye a la educación previsional de la población beneficiaria de programas sociales, además de acercarla al Sistema Previsional **al exigir como requisito de ingreso o criterio de elegibilidad de Programas Sociales un mínimo de afiliación y de cotizaciones previsionales**.

Existen mecanismos que permiten a los trabajadores informales, no remunerados y familiares no remunerados cotizar en el Sistema Previsional, mediante la cuenta de ahorro voluntario. Se pretende 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 Sociales. 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 Solidarias. Al requerir un mínimo de cotizaciones con cierto nivel de periodicidad en el tiempo (según tiempo de entrega del beneficio), los beneficiarios comienzan a acumular dinero para la vejez, lo que puede contribuir a disminuir el número de beneficiarios de Pensión Básica Solidaria en el futuro. Además contribuye a introducir dentro de Programas de Protección Social la lógica previsional antes descrita.

Para implementar esta medida se requiere:

1. 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.
2. 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.

### Indicador de medida

- Los Programas Sociales implementan la cotización obligatoria por el saldo mínimo
- Un Organismo vela por el cumplimiento de dicha exigencia.

# III. Medidas Generales de Focalización

## *III.1. ASEGURAR LA EFECTIVIDAD DE LA FICHA DE PROTECCIÓN SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE FOCALIZACIÓN DE MANERA QUE NO SE CONTRAPONGA A LOS OBJETIVOS PREVISIONALES*

### Justificación

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, (2) la sub declaración de ingresos y por tanto, posiblemente, la sub cotización previsional. Concretamente, en términos de la periodicidad de la aplicación de la Ficha, ésta depende de la demanda de las personas que la requieren, lo que constituye un incentivo hacia la actualización de datos en aquellos casos en que el puntaje se vea disminuido y, asimismo, un desincentivo a actualizar datos cuando la situación mejora. Por otra parte, al contar con puntajes que generan exclusión o inclusión de beneficiarios en programas sociales, también existen incentivos para actualizar la información (hoy por demanda espontánea) sólo en tanto impliquen la obtención de mayores beneficios y no cuando la situación de calificación que implique beneficios, mejora. Esto, se debería a la falta de procesos regulares y sistemáticos de actualización de la FPS así como a la inexistencia de caducidad de los puntajes de los hogares (Comité, 2010). Asimismo, destaca 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, distorsionando la focalización que produce la FPS. Esto, según el Comité de Expertos de la Ficha de Protección Social (2010) se debería a la **no verificación de la información que se reporta** en la ficha, y que requeriría de intercambio de información disponible.

### Propósito

**El objetivo de la siguiente 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.**

### Medida (s) operativa:

Como medida se ha considerado respaldar y promulgar las propuestas del informe elaborado por la comisión de expertos para evaluar la Ficha de Protección Social (2010). A continuación se señala lo siguiente:

- Para mejorar la vigencia y actualización de los puntajes FPS el Comité considera relevante **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, p.80).
- Además, junto con disponer de información verificable, se requiere **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, p.76). Dado que la capacidad generadora de ingresos es uno de los componentes centrales del modelo de cálculo, existirían ciertos ***incentivos a la sub-declaración de ingresos***. Ello, repercute en términos previsionales, por cuanto debiera verse reflejado también en términos 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.

### Indicadores de Medida

- El Consejo Previsional aboga por la implementación de las medidas propuestas por el Comité de Expertos de la Ficha de Protección Social. (Si/No)

## *III.2. AVANZAR EN LA GRADUALIDAD DE BENEFICIOS SOCIALES OTORGADOS SEGÚN PUNTAJES DE CORTE ASOCIADOS A INGRESOS*

### Justificación

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. Concretamente, 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 del proceso de elegibilidad y asignación de recursos 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.

La tabla (2) muestra los Programas cuyo criterio de selección es la Ficha de Protección Social o el Ingreso. Como se puede ver, los criterios de elegibilidad de los programas señalados son discretos. Es decir, el no cumplimiento de los criterios de focalización se traduce en la imposibilidad de acceder al beneficio.

**Tabla (2) Programas cuyo criterio de focalización es la Ficha de Protección Social y/o el Ingreso**

| Programa | Criterio de Focalización |
|---|---|
| **Chile Solidario** | FPS ≤ 4.213 |
| **Ingreso Ético Familiar** | FPS ≤ 4.213 |
| **Subsidio Único Familiar** | FPS ≤ 11.734 |
| **Bono Marzo** | Ser beneficiario de ChiSol, SUF y/o Ingreso mensual ≤ $457.954 |
| **Bono Bodas de Oro** | FPS ≤ 14.557 |
| **Fondo Solidario de Vivienda** | FSV I: FPS ≤ 8500; FSV II: FPS ≤ 11.734 (condiciones específicas según condición familiar) |
| **FONASA (clasificación por grupos)** | Clasificación variable a nivel de ingresos y número de cargas legales |
| **Asignación Familiar** | Ingreso mensual < $480.162 |
| **Subsidio al Empleo Joven** | Ingreso mensual ≤ $273.000 (1,5 veces el ingreso mínimo mensual) |

## Propósito

Avanzar en una correcta focalización de los beneficios sociales hacia los que verdaderamente lo necesitan, mediante la gradualidad de beneficios sociales otorgados según puntajes de corte asociados a ingresos

## Medida operativa

La medida consiste en 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. Asimismo, se pretende 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.
El equipo de investigación estima que es necesario 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.

Para implementar esta medida se requiere:

1. Identificar los programas presentes en la política social chilena que presenten requisitos absolutos tanto de entrada como salida. Esta investigación ha identificado sólo a algunos programas como casos de estudio, se estima conveniente la incorporación de todos los programas presentes en la actualidad.
2. Estudiar la viabilidad de la medida en cada uno de los programas sociales identificados, coordinando una acción conjunta con los Ministerios y Subsecretarías correspondientes:
    a. Estudiar 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.
    b. Discutir los efectos presupuestarios de la modificación de criterios de elegibilidad y asignación de beneficios en los programas a intervenir.

## Indicadores de la medida

- Se evalúan los requisitos de todos los programas que tengan condiciones de entrada con puntaje de corte. (Si/No)
- Ministerios toman medidas que posibilitan la gradualidad en requisitos de sus programas. (Si/No)

## *III.3. REVISAR LAS LÓGICAS DE ENCADENAMIENTO DE LOS REQUISITOS DE ACCESO A BENEFICIOS ENTRE PROGRAMAS Y POLÍTICAS SOCIALES DADO LOS EFECTOS OBSERVADOS*

### Justificación

La revisión de los criterios de elegibilidad de cada Programa mostró que en repetidas circunstancias, el hecho de pertenecer a un Programas Social específico entregaba beneficios para otros programas sin una nueva verificación de los requisitos, es decir, los requisitos de acceso entre programas se encontraban "encadenados" entre sí.

Entre los ejemplos revisados se encuentra en primera instancia el caso de 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.

Sin embargo, FONASA no es el único que ingresa a su sistema a usuarios según su condición de beneficiario de SUF, también lo hace el Bono Marzo. 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.

### Propósito

El objetivo de la medida 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.

### Medida operativa

Las alternativas que debieran ser evaluadas, en primera instancia, son:

a) Fin al encadenamiento por participación en otros programas en la selección de beneficiarios.
b) 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).

### Indicadores de Medida

- Se elimina el encadenamiento de requisitos entre programas (Si/No)
- Hay un actor que vela conjuntamente por el cumplimiento y consistencia de los requisitos de los programas (Si/No)

## *III.4. AUMENTAR LA PERIODICIDAD EN LA VERIFICACIÓN DE INFORMACIÓN PARA EL ACCESO A PROGRAMAS, EN AQUELLOS EN QUE PREVALECEN CRITERIOS DE ACCESO CONTINGENTE*

### Justificación

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.

Como se ha visto a lo largo de este estudio, 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, como lo es el puntaje de FPS y la capacidad de ahorro para el Subsidio a la Vivienda. Por otro lado, existen otros programas cuya periodicidad en la actualización de información es más recurrente: FONASA, cuya verificación de información se actualiza mensualmente con datos entregados por la Superintendencia de Pensiones y el Servicio de Impuestos Internos de cada beneficiario. Sin embargo, existen otros beneficios como el Subsidio Único Familiar que exige la repostulación cada 3 años, acreditando situación socioeconómica, puntaje FPS y entrega de certificados y controles de niños

### Propósito

Esta medida tiene por objetivo el contribuir a mejorar la focalización de los Programas Sociales, avanzando hacia la focalización perfecta o ideal.

### Medida Operativa

Dada la situación antes expuesta, se vuelve necesario asegurar una revisión permanente de los criterios contingentes de los potenciales beneficiarios. El asegurar que la situación que dio origen al beneficio se encuentra vigente tendería a obtener Programas Sociales mejor focalizados. Los criterios que han sido considerados contingentes para efectos de esta medida, dicen relación con aquellas 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.

Los programas analizados que se verían afectados por esta medida son:

- FONASA (*),
- Subsidios de Vivienda,
- SUF (*),
- Asignación familiar,
- Chile Solidario,
- Ingreso Ético Familiar,
- Indemnización por término de contrato a trabajadores de casa particular,
- Seguro de Cesantía,
- Seguro de Invalidez y Sobrevivencia,
- Bono Marzo (*),
- Subsidio al Empleo Joven.

(*) Hay que poner especial foco en estos programas dada la magnitud de beneficiarios.

### Indicadores de Medida

- Se validan mensualmente los requisitos de entrada para todos los programas de acceso contingente. (Si/No)

# IV. Medidas Específicas de Programas Sociales

## *IV.1. PROGRAMAS DE PROTECCIÓN QUE TENGAN ACOMPAÑAMIENTO DEBEN CONSIDERAR ENCADENAMIENTO LABORAL Y/O PREVISIONAL.*

### Justificación

Se ha establecido que a nivel de diseño del Sistema de Protección para la población más vulnerable, como es el caso del Sistema Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar, 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 Previsional. 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.

Por otro lado, estudios del Programa Puente de Chile Solidario dan cuenta de la situación laboral de los beneficiarios, durante su intervención y egreso. El estudio realizado por FOSIS (2006) sobre la trayectoria laboral llamado "*Documento Nº 4 Estudio sobre las trayectorias laborales en las Familias Puente*" indica que 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.

### Propósito

**Potenciar el encadenamiento 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**.

### Medida operativa

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**. Se busca 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.

Asimismo, dentro del acompañamiento y habilitación que realizan ambos Sistemas de Protección de grupos vulnerables, debe incluirse la educación previsional como uno de los temas formativos a desarrollar en la orientación. De esta manera, 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.

A su vez, en cada sistema se proponen los siguientes incentivos específicos respecto de este tema:

**Ingres Ético Familiar**: Bonificación a aquellas personas que cumplan con los objetivos laborales de formalidad y cotización previsional, sin distinción entre hombres y mujeres.

**Chile Solidario**: Aumentar el acceso preferente a programas del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE):

- Bono Trabajador Activo
- Formación en el puesto de trabajo
- Subsidio al Empleo Joven
- Oficios: Apoyo y Capacitación para el Trabajo
- Formación en Oficios para Jóvenes

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 aumentando su capacidad de ahorro previsional. Asimismo, se torna relevante la incorporación de esta lógica laboral de mayor formalización, estabilidad y protección, además de la orientación a la postulación a numerosos programas sociales de emprendimiento, capacitación laboral y auto empleo, los cuales no han sido analizados en este estudio.

**Indicador de medida**

- En los Programas de protección "laborales", se implementan mecanismos de acompañamiento para el encadenamiento laboral y/o previsional. (Si/No)

## *IV.2. ORIENTAR LOS PROGRAMAS SOCIALES QUE PROMUEVEN EL EMPRENDIMIENTO, LA CAPACITACIÓN Y EL AUTOEMPLEO HACIA LA FORMALIDAD LABORAL Y LA PARTICIPACIÓN PREVISIONAL.*

### Justificación

Como se ha establecido este estudio, 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. Entre los programas que se pueden mencionar, existen:

| Tabla (3) Programas de autoempleo, capacitación y emprendimiento laboral no revisados en este estudio | |
|---|---|
| **FOSIS (Fondo Solidario e Inversión Social)** | Yo trabajo |
| | Yo trabajo joven |
| | Yo emprendo semilla |
| | Yo emprendo |
| | Yo emprendo en comunidad |
| | Apoyo al micro emprendimiento (PAME, Chile Solidario) |
| **SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo)** | Bono trabajador activo |
| | Bono empresa y negocio |
| | Formación en el puesto de trabajo |
| | Oficios: apoyo y capacitación para el trabajo |
| | Formación en oficios para jóvenes |
| | Fortalecimiento OMIL |
| **SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer)** | Mujer trabajadora y jefa de hogar (con SENCE) |
| | Emprendimiento y participación |
| | Mujer emprende en familia |

Fuente: Elaboración Propia

Estos programas tienen como objetivo el desarrollo de capacidades para ingresar al mercado laboral tanto de manera dependiente como independiente. Si bien la dependencia o independencia no constituyen el tema central respecto del comportamiento previsional, es importante definir la formalidad asociada a este tipo de mecanismos de generación de ingresos a través del trabajo y el emprendimiento. Ello se vuelve relevante como una de las múltiples vías para disminuir la desprotección y vulnerabilidad en los puestos de trabajos informales e irregulares.

### Propósito

Orientar a los Programas Sociales destinados a fortalecer el autoempleo, capacitación y emprendimiento laboral hacia la formalidad laboral y la participación previsional.

**Medida operativa**

Como medida se vuelve necesario la **incorporación de la dimensión previsional en cada uno de estos programas**, sea 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).

Para llevar a cabo esta medida se requiere:

La instauración de la lógica previsional en el diseño de los programas actuales, así como de los nuevos Programas Sociales. En este sentido, se propone la **inclusión de un criterio de medición en la evaluación ex ante de nuevos programas sociales.** De hecho, una de las atribuciones del Ministerio de Desarrollo Social es la elbaoración de las pautas de diseño de los nuevos programas. En dichas fichas, se pudiera 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.

De esta manera, es posible pensar en incluir en la discusión de Presupuesto (Con Ministerio de hacienda), este componente, en relación al costo fiscal de cada Programa en términos previsionales.

La evaluación del comportamiento previsional de los beneficiarios de estos programas y si componen el grupo de potenciales beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias.

**Indicadores de Medida**

- Se realiza un estudio que permita evaluar el efecto, de programas sociales que promueven el emprendimiento y autoempleo, en el comportamiento previsional. (Si/No).

## *IV.3. AMPLIAR LA FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA SUBSIDIO AL EMPLEO JOVEN A LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES ENTRE 18 Y 35 AÑOS.*

### Justificación

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%). Además, 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 del Instituto de Previsión Social, orientado a trabajadores jóvenes dependientes formales con menos de 24 cotizaciones previsionales.

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.**

### Propósito

**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.

### Medida operativa

**Se propone extender la población objetivo del programa a los trabajadores independientes entre 18 y 35 años** que reciban ingresos por remuneración anuales menores o iguales a 18 ingresos mínimos (el sueldo mínimo del 2011 fue de $182.000, por lo tanto el ingreso anual por remuneración sería de un máximo de $3.276.000) y que tengan menos de 24 cotizaciones previsionales.

Este trabajador independiente recibiría en su cuenta de capitalización individual una bonificación del 50% de la cotización previsional obligatoria calculada sobre el ingreso mínimo mensual por cada mes que cotice. Así, se busca 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. 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).

Lo anterior supone efectos de aumento de la cobertura del programa, aumento de trabajadores jóvenes independientes formalizados y participando del sistema previsional y la disminución de lagunas previsionales de los trabajadores jóvenes independientes.

### Indicadores de Medida

- N° de nuevos Beneficiarios al Programa Subsidio Joven. (N° de beneficiarios)
  El Universo inicial de potenciales beneficiarios de esta medida son todas las personas entre 18 y 35 años que reciban ingresos menores o igual a 18 ingresos mínimos.
- Pueden postular al Programa Subsidio al Empleo Joven los trabajadores independientes entre 18 y 35 años. (Si/No)

# V. Medidas de Levantamiento, Manejo y Coordinación de Información

## *V.1. LEVANTAR INFORMACIÓN RELATIVA A INFORMACIÓN PREVISIONAL EN ENCUESTAS REPRESENTATIVAS*

### Justificación

**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.

### Propósito

Levantar información previsional en encuestas representativas a nivel nacional y eventualmente comparables en el tiempo.

### Medida operativa

Esta medida trataría principalmente de la incorporación de temáticas previsionales en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica, al ser ésta la que presenta una aplicación de mayor regularidad y representatividad.

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?

### Indicadores de Medida

- La encuesta de Caracterización Socioeconómica es de carácter representativa sobre la población Nacional. (Si/No)
- La encuesta de Caracterización Socioeconómica incorpora preguntas sobre comportamiento previsional. (Si/No)

## *V.2. 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*

### Justificación

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. En este sentido, el avance que representa el **Registro de Información Social** es sin duda de enorme relevancia. Sin embargo, tal como ha quedado demostrado en este estudio, esto 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 Social, 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.

Además, como establece la ley 20.255 en el artículo 56: "*El Instituto de Previsión Social estará facultado para exigir tanto de los organismos públicos como de los organismos privados del ámbito previsional o que paguen pensiones de cualquier tipo, los datos personales y la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones y realizar el tratamiento de los mencionados datos, especialmente para el establecimiento de un Sistema de Información de Datos Previsionales. Con todo, en el caso de los organismos privados la información que se requerirá deberá estar asociada al ámbito previsional*". Sin embargo, como se ha analizado, 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. Es por eso que se necesitaría mayor información sobre programas sociales que no utilizan la FPS, como es el caso de FONASA, sistema de salud fundamental en la vida de los chilenos, con una gran magnitud y presupuesto y altamente relacionado con el sistema previsional hoy en día.

### Propósito

**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.**

### Medida operativa

La medida consta principalmente de la ampliación de las facultades del Instituto de Previsión Social para tener información acerca de otros programas sociales que no utilizan la FPS como instrumento de focalización y que por lo tanto no se encuentran en el RIS, especialmente de FONASA y del mismo Ministerio del Trabajo, pues tienen información de programas y políticas que se han destacado como relevantes a lo largo del estudio.

Para llevar a cabo esta medida se requiere de un cambio del reglamento de la Ley 20.255 donde se amplíen las facultades y dominios del Instituto de Previsión Social respecto a la administración del Sistema de Información de Datos Previsionales. Ampliando información de las bases administrativas de otras entidades tanto públicas como privadas como son: FONASA, municipios e ISAPRES, entre otros.

### Indicadores de Medida

- Se implementan los indicadores de densidad, cobertura y nivel propuestos en este estudio. (Si/No)

# CAPÍTULO VII

# INDICADORES

## INTRODUCCIÓN

A lo largo del estudio se ha evaluado el impacto que genera una lista de programas, en el comportamiento previsional de sus mismos beneficiarios. Cada programa, en función del conjunto de características que lo determinan, influye de distinta forma en dicho comportamiento.

Los puntos a continuación tienen por objetivo desarrollar indicadores que permitan ver si los programas influyen positiva o negativamente en el comportamiento previsional de sus beneficiarios. Para ello, primero se revisan las bases de datos disponibles, lo que permiten definir el ámbito de indicadores que hoy es posible generar. Luego, en base a la revisión de la literatura, se indican alternativas para la medición de cobertura, densidad y nivel. Posteriormente, se desarrollan indicadores que permiten dimensionar cada uno de los programas. Finalmente, se desarrollan los indicadores cobertura, densidad y nivel, enfocados en medir el impacto de los programas.

## I. REVISIÓN BILIOGRÁFICA

Los siguientes son indicadores levantados de la literatura, que son la base conceptual de los indicadores de cobertura, densidad y nivel propuestos más adelante.

### 1. COBERTURA

Desde la literatura se recogieron las siguientes alternativas para la medición de cobertura[59]:

$$Cobertura_1 = \frac{Afiliados}{Fuerza\ Laboral}$$

$$Cobertura_2 = \frac{Cotizantes}{Fuerza\ Laboral}$$

$$Cobertura_3 = \frac{Cotizantes}{Ocupados}$$

$$Cobertura_4 = \frac{Cotizantes}{Fuerza\ Laboral}$$

La cobertura consiste en medir cuántos son los afiliados y cotizantes, sobre universos de personas pertenecientes a la fuerza laboral u ocupados. Los anteriores ejemplos de cobertura son posibles de obtener a partir de la encuesta CASEN, segmentados bajo un conjunto de otras variables que incluye la misma encuesta (tales como edad, sexo, escolaridad, categoría de empleo, actividad económica, entre múltiples otras). Al mismo tiempo, para ciertos programas sociales del estado es posible evaluar el comportamiento previsional de sus beneficiarios, al haber preguntas del cuestionario que permiten identificar los beneficiarios de dichos programas.

[59] Alberto Arenas de Mesa, Jere Berchman, and David Bravo. Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in a Private Social Security System. [2004]

## 2. DENSIDAD

Para la medición de densidad, se consideró lo siguiente.

$$Densidad = \frac{Meses\ cotizados}{Meses\ en\ edad\ activa\ para\ trabajar}$$

Lo anterior puede ser también descompuesto de la siguiente forma.

$$Densidad = \frac{Meses\ cotizados}{Meses\ trabajados} \times \frac{Meses\ trabajados}{Meses\ en\ edad\ activa\ para\ trabajar}$$

La densidad es una medición de frecuencia en la cotización. Esto es, cuantos meses ha cotizado un afiliado, versus todos los que pudiese haber cotizado. La segunda definición de densidad considera la descomposición por meses trabajados. Esto, para el caso por ejemplo de trabajadores temporales, permite mayor precisión al poder examinar la densidad en forma aislada para los meses de trabajo efectivo.

## 3. NIVEL

En el caso de Nivel, se consideró lo siguiente:

$$Nivel = \frac{Monto\ cotizado}{Ingreso\ Bruto\ declarado}$$

El nivel consiste en medir cuál es el nivel de sub-cotización de un afiliado. Una de las grandes dificultades que tiene este indicador es saber cuál es el ingreso real bruto de afiliado.

# II. FUENTES DE INFORMACIÓN

La construcción de los indicadores requiere de datos provenientes de distintas fuentes de información. La naturaleza y objetivo de cada fuente determina el alcance de los datos que es posible extraer, junto con los posibles tipos de indicadores que será posible desarrollar.

A continuación se exponen las principales fuentes consideradas para la creación de indicadores. Adicionalmente se incluye una sección que muestra los tipos de indicadores que es posible generar al hacer uso conjunto de las bases de datos.

## 1. ENCUESTA CASEN

La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN, es realizada por el Ministerio de Desarrollo Social y mide aspectos de tipo demográfico, de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos. El objetivo de esta encuesta es disponer de información que permita conocer la situación de los hogares y de la población, especialmente de aquélla en situación de pobreza y de aquellos grupos definidos como prioritarios por la política social.

Además permite evaluar el impacto de la política social: estimar la cobertura, la focalización y la distribución del gasto fiscal de los principales programas sociales de alcance nacional entre los hogares, según su nivel de ingreso, para evaluar el impacto de este gasto en el ingreso de los hogares y en la distribución del mismo.

La encuesta es de carácter representativa, sobre la totalidad de la población Chilena, y sus últimas 3 versiones son de los años 2009, 2006 y 2003. Dentro de sus módulos, el de trabajo permite medir y evaluar el comportamiento previsional, el que sin embargo, tiene la limitación de no poder extraer los efectos específicos correspondientes al efecto previo y posterior que produce un programa en el comportamiento previsional del beneficiario. Tal y como se muestra más adelante, este es un fenómeno importante a analizar.

## 2. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) produce y difunde estadísticas oficiales de Chile, procurando entregar información certera y confiable a los usuarios. Dentro de sus principales preocupaciones está el hacer accesible la información a la ciudadanía, de manera de aportar en la toma de decisiones y así lograr generar mayor conocimiento de la realidad del país. Además, tiene la función de articular el Sistema Estadístico Nacional, logrando entregar al país información que pueda ser comparable tanto a nivel nacional como internacional.

El INE, por medio de la Encuesta Nacional de Empleo, genera información de tipo mensual por trimestre móvil de la situación de la fuerza de trabajo en Chile, según estándares internacionales. La información correspondiente al mes anterior, se publica en los últimos 5 días de cada mes

Es importante destacar que la encuesta es de carácter representativa, por lo tanto la información anterior es consultada a una muestra.

## 3. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE DATOS PREVISIONALES

Por medio de la ley n° 20255 se faculto al Instituto de Previsión Social "*para exigir tanto de los organismos públicos como de los organismos privados del ámbito previsional o que paguen pensiones de cualquier tipo, los datos personales y la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones y realizar el tratamiento de los mencionados datos, especialmente para el establecimiento de un Sistema de Información de Datos Previsionales*". Las especificaciones de los datos que puede consultar el mismo Sistema de Información de Datos Previsionales, están determinadas en el reglamento que aprueba el Sistema de Pensiones solidarias, con fecha del 19 de mayo de 2008. Este sistema puede acceder a información del Registro Civil e Identificación, a información del RIS del Ministerio de Desarrollo Social, entre otros especificados.

La División de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social, actualmente mantiene acceso a una estructura de datos llamada Tabla de Datos SP Movimientos, que permite el acceso a los datos críticos para este estudio. Estos son las cotizaciones de cada afiliado consultado, junto con información del empleador.

Según la información entregada por la Unidad del Observatorio Previsional de la misma División de Estudios, el detalle de los campos que es posible recolectar son:

- Identificador del cotizante

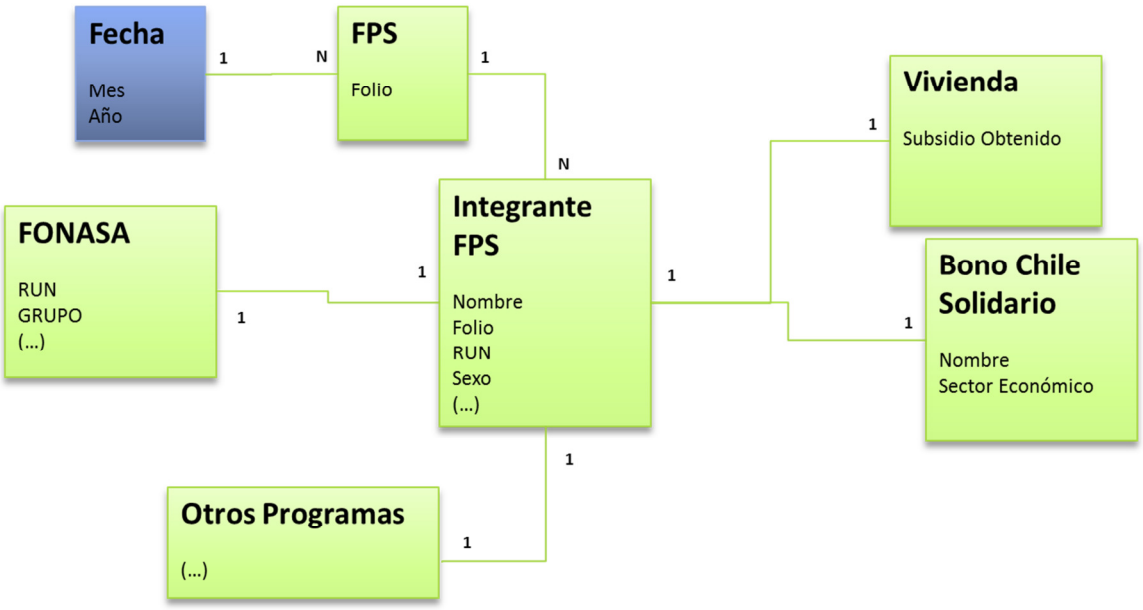
- Año de la remuneración devengada de esa cotización
- Mes de la remuneración devengada de esa cotización
- Identificador del empleador
- Código de actividad económica. Corresponde a los códigos definidos en el sitio WEB del Servicio de Impuestos Internos
- Código de movimiento
- El ingreso imponible de esa cotización
- Monto en pesos de la cotización
- Fondo que recibe la cotización (A, B, C, D o E)
- Mes en que se realiza el movimiento
- AFP que realiza la cotización

Para objeto de los indicadores, se muestra a continuación un esquema de datos que es posible construir a partir de la información anterior.

## 4. REGISTRO DE INFORMACIÓN SOCIAL

El Registro de Información Social es mantenido por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y corresponde a una base de datos que recoge y procesa información de atributos sociales, civiles y socioeconómicos del universo de personas que cuentan con Ficha de Protección Social (FPS). El objetivo del sistema es mejorar la capacidad del estado en la toma de decisiones relativas a la inversión social, apoyar a los organismos del estado en la selección de beneficiarios para programas sociales. Las fuentes de información que alimentan el RIS son Municipalidades, entidades público/privadas que administren recursos de gasto social creados por ley.

La información base de cada persona en el RIS, es la consultada en la misma encuesta de la FPS. Luego el sistema consulta sobre un conjunto de programas, la información de los beneficios que recibe el universo de personas con FPS. La información correspondiente a cada programa se consulta mensualmente, siendo posible establecer comparaciones entre cada uno de los meses. Lo anterior se traduce en que la base de datos es incremental, tanto en los tipos de programas que incluye, como en el registro histórico que se va generando a medida que se incluye cada nuevo mes.




Para consultar la información de cada programa, el MDS ha debido crear convenios específicos de colaboración de información, con la correspondiente organización responsable del programa. En cada convenio se especifican los datos que son consultados, y las condiciones de uso de la información.

Una de las ventajas que tiene esta base de datos para el presente estudio, es que ya contiene información de una buena parte de los programas que son objeto de análisis. Éstos son:

- Servicio Público de Salud: clasificación por tramos de FONASA
- Chile Solidario (acceso preferente y transferencias monetarias)
- Subsidios de Vivienda (aún no en funcionamiento)
- Asignación Familiar (AF)
- Subsidio Único Familiar (SUF)
- Ingreso Ético Familiar
- Subsidio al empleo joven (contratación y cotización)
- Seguro de cesantía (SC)
- Pensión Básica Solidaria de Vejez
- Pensión Básica Solidaria de Invalidez
- Aporte Previsional Solidario de Vejez
- Aporte Previsional Solidario de Invalidez
- Ahorro Previsional Voluntario Individual
- Aporte Previsional Voluntario Colectivo

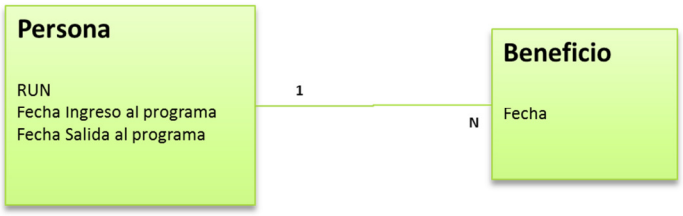
Sin embargo, no todos estos programas tienen como requisito de entrada la FPS. Estos mismo se traduce en que el RIS no necesariamente cuenta con todos los beneficiaros de la lista de programas anteriores. Los que sí tendrían como requisito la FPS son, y por lo tanto el universo completo de beneficiarios de cada programa, son:

- Chile Solidario
- Asignación Familiar
- Subsidio Único Familiar
- Ingreso Ético
- Subsidio de vivienda

## 5. PROGRAMA ESPECÍFICO

Si bien el RIS entrega información de varios de los programas que son objeto del estudio, para otros es necesario contar con un acceso al universo completo de beneficiarios que contiene el programa en particular. Tal es el caso de FONASA.

Para ello, en el siguiente diagrama se define para un programa estándar, la información que es necesaria para generar los indicadores de los puntos posteriores.




El diagrama anterior se traduce primero en poder identificar el usuario. Luego saber la fecha de ingreso al programa junto con la fecha de salida de éste. Si el programa es un subsidio puntual, ambas fechas son iguales. Finalmente, debe ser posible levantar el total de beneficios recibidos dentro del programa, con su fecha correspondiente, ya que cada beneficio puede ser un hito relevante en el cambio del comportamiento previsional del beneficiario.

## 6. REGISTRO CIVIL

De la información levantada en reuniones con distintos equipos, se explicitó que el Registro Civil administra tres datos que son relevantes para los siguientes análisis. El primero es la fecha de nacimiento, la cual permite determinar la edad de una persona en particular. Luego, el sexo de la persona. Finalmente, si la persona es o no discapacitada, lo que es un elemento necesario al momento de seleccionar personas en edad activa para Trabajar.

## 7. MINEDUC

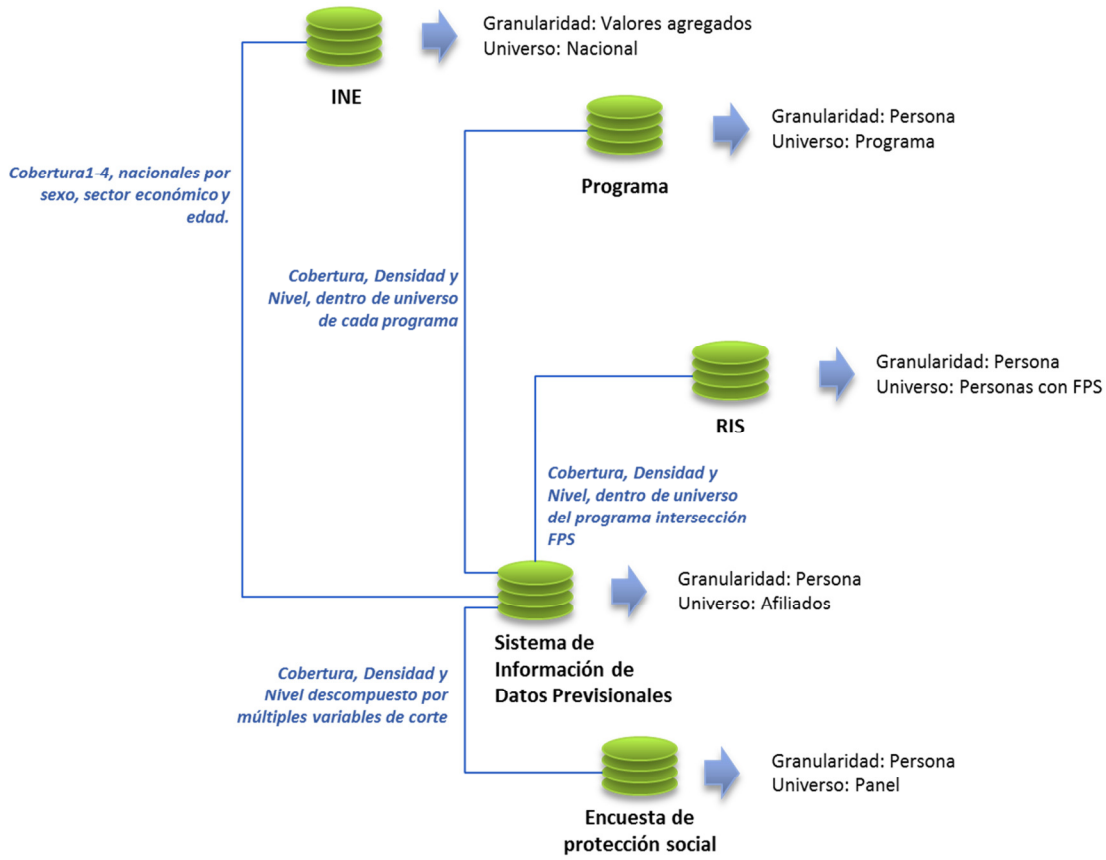
Para determinar en un universo de personas las que están en edad activa para trabajar, es necesario también considerar las que en el momento de análisis están estudiando. Para ello el Ministerio de educación mantiene bases de datos tanto de los estudiantes escolares como de los Universitarios. Cada uno de estos, identificados por su RUN.

## 8. POSIBLES RELACIONES ENTRE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN

Junto con la declaración de cada fuente, resulta importante destacar los distintos tipos de indicadores que es posible generar al relacionar el conjunto de Bases de Datos. Cada base de datos tiene una granularidad específica (que es la unidad mínima de desagregación de la información), un Universo (que es el conjunto de personas que abarca) y una Temporalidad (mensual, trimestral, anual, etc.).

La figura a continuación muestra algunos ejemplos de las posibles relaciones que se pueden establecer entre las bases de datos previemante mencionadas. Los ejemplos de indicadores que se muestran en la figura (en

azul), tienen un alcance que es resultado de la granularidad, universo y temporalidad de ambas bases de datos relacionadas en cada caso.




La **granularidad final** en el cruce de dos bases de datos lo determina la base de menor desagregación. Por ejemplo, al cruzar el INE que tiene muestras sobre la población total en el País (segmentadas por sexo, sector económico y edad), con la Base de Previsión que tiene información a un nivel más detallado (que son los mismos beneficiarios), la granularidad de un indicador entre las dos bases es por sexo, sector económico y edad.

Luego, el **Universo** en un cruce de 2 bases, lo determina la intersección entre las dos bases datos. Entonces, al cruzar por ejemplo la base de Previsión con la base del RIS, el Universo resultante son las personas que están afiliadas y al mismo tiempo tienen FPS.

Finalmente, para la **temporalidad** final en el cruce de dos bases de datos, los determina la base de datos de mayor temporalidad. Entonces, para el cruce entre la base del INE con la de Previsión, donde la primera es de carácter trimestral y la segunda de carácter mensual, el indicador final será de carácter trimestral.

En el anterior diagrama se presenta una base de datos antes no mencionada, que es la Encuesta de protección Social. Por medio de esta base, cruzándola con el Sistema de Información de Datos Previsionales, es posible crear todos los indicadores mencionados previamente en la revisión bibliográfica.

En el cruce de las bases de datos del Sistema de información de Datos Previsionales y un programa específico, o con el RIS, es posible alimentar los indicadores propuestos más adelante, sobre comportamiento previsional de los beneficiarios a programas.

## III. INDICADORES GENERALES

A continuación se presentan indicadores que permiten tener una caracterización general de los programas estudiados.

### 1. NÚMERO DE BENEFICIARIOS EN PROGRAMA

- **Indicador:** Número de Beneficiarios de un programa.
- **Descripción:** Es el número de personas que fueron beneficiados por un programa determinado, durante un año en particular.
- **Fuente:** Para los programas que tienen como requisitos la FPS, y que están incluidos dentro del RIS, es posible consultar la información directamente al RIS. Para el resto de los programas, es posible consultarlo a cada programa de forma directa.

### 2. SEXOS BENEFICIARIOS

- **Indicador**

$$PorcentajeSexoMasculino_{AñoX} = \frac{NumeroBeneficiariosMasculinosPrograma_{AñoX} \times 100}{NumeroBeneficiariosTotalesPrograma_{AñoX}}$$

$$PorcentajeSexoFemenino_{AñoX} = \frac{NumeroBeneficiariosMasculinosPrograma_{AñoX} \times 100}{NumeroBeneficiariosTotalesPrograma_{AñoX}}$$

- **Descripción**: Consiste en levantar el porcentaje de personas de cada sexo, dentro de un programa, que han sido beneficiados por este mismo en un año en particular.
- **Fuente**: El sexo de cada beneficiario se puede obtener en muchos casos del mismo programa. Sin embargo, teniendo el RUT del Beneficiario, es posible obtenerlo directamente desde el Registro Civil.

### 3. EDAD BENEFICIARIOS

- **Indicador**

$$PorcentajeEnRangoEdad_{AñoX} = \frac{NumeroBeneficiariosEnRangoEdad_{AñoX} \times 100}{NumeroBeneficiariosTotalesPrograma_{AñoX}}$$

- **Descripción**: Consiste en levantar el porcentaje de personas de un conjunto de rangos de edades, dentro de un programa, que han sido beneficiados por este mismo en un año en particular. Los rangos de edades a utilizar son los mismos que la Encuesta Nacional de Empleo.
    - **Tramos**: 15 – 19, 20 – 24, 25 – 29, 30 – 34, 35 – 39, 40 – 44, 45 – 49, 50 – 54, 55 – 59, 60 – 64, 65 – 69 y 70 Años y Más

- **Fuente**: La edad de cada beneficiario se puede obtener en muchos casos del mismo programa. Sin embargo, teniendo el RUT del Beneficiario, es posible obtenerlo directamente desde el Registro Civil.

## IV. INDICADORES DE PREVISIÓN

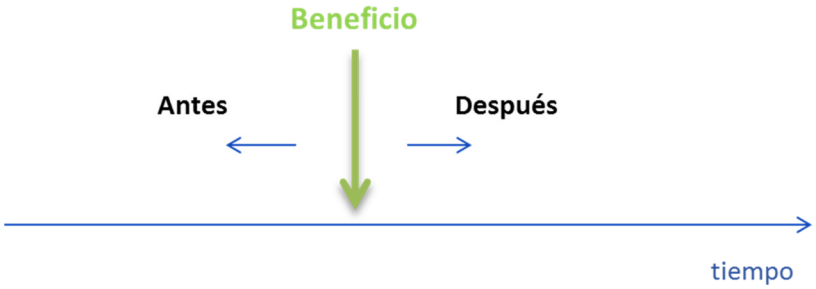
Los puntos a continuación tienen por objetivo mostrar indicadores que apoyen la evaluación de cobertura, densidad y nivel. Para ello primero se establecen primero ciertas consideraciones sobre las características de los programas, para posteriormente detallar el diseño de cada indicador.

### 1. TEMPORALIDAD DE LOS BENEFICIOS

Para a la definición de indicadores, se han definido dos tipos de programas en base a la naturaleza del beneficio generado por estos mismos:

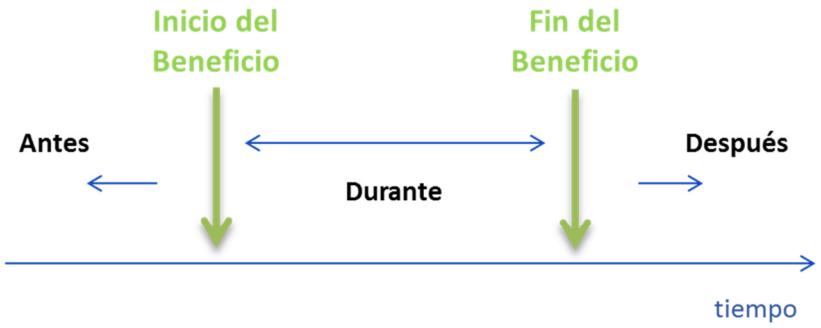
#### PROGRAMAS DE BENEFICIOS DISCRETOS:

Son los programas que entregan un beneficio específico, en un momento determinado de la vida del ciudadano. El programa puede entregar más de una vez el beneficio al ciudadano, sin embargo en cada uno de estos casos, éste debe postular con todos los requisitos nuevamente. En efecto práctico para los análisis posteriores, es que en estos programas existe un *antes* y un *después*, y las mediciones de Cobertura, Densidad y Nivel, se analizan en esos dos momentos.

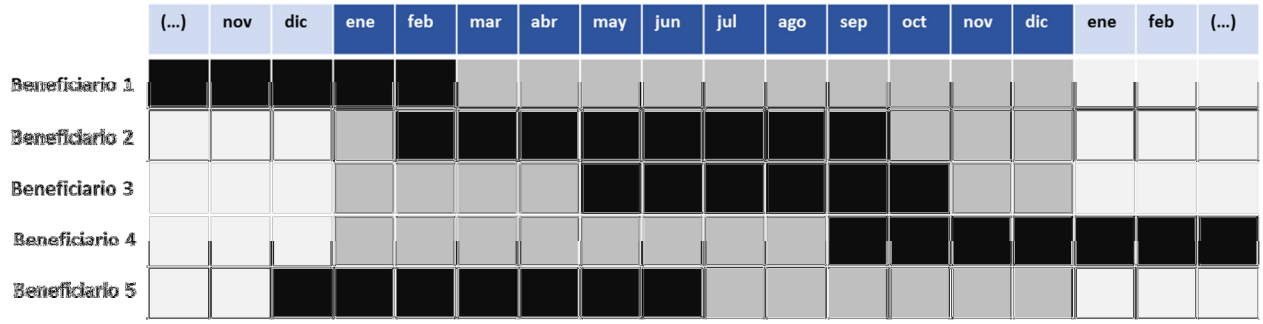



#### PROGRAMAS DE BENEFICIOS CONTINUOS:

Son los programas que tienen duración continua, es decir el ciudadano es beneficiario del programa durante un intervalo de tiempo. Para entrar al programa, el individuo requiere cumplir con ciertos requisitos, los cuales pueden no ser validados durante la permanencia en tal programa. El programa puede o no tener una fecha de término. Complementario al caso anterior, en estos casos también se analizarán los efectos *durante*, para las mediciones de Cobertura, Densidad y Nivel.



Para estos programas es necesario también tener en consideración la disparidad en tiempo con que se pueden ir incorporando o saliendo los beneficiarios. La siguiente figura muestra un ejemplo de ello, dónde el color negro representa la permanencia de un beneficiario en el programa.




En estos casos, al momento de consultar un indicador "*durante"* un año en particular, se considerarán todos los meses continuos de una persona recibiendo el beneficio de un programa, en donde al menos uno de los meses deberá estar dentro del año.

## 2. COBERTURA

Una de las limitantes que tiene la CASEN, es la imposibilidad de analizar el efecto del programa, en el *antes*, *durante* y *después*. Para ello se propone el siguiente indicador.

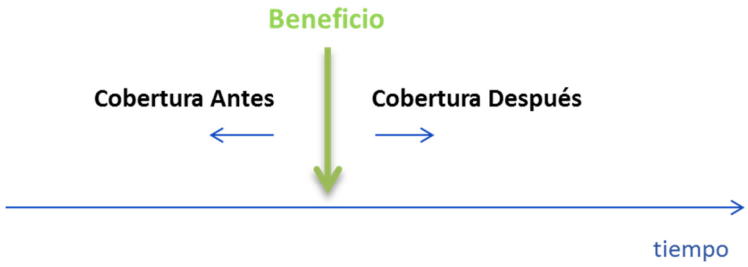
- **Indicador**:

$$Cobertura_5 = \frac{CotizantesEnProgramas}{PersonasEnProgramaEnEdadActivaParaTrabajar}$$

- **Descripción**: para el cálculo del indicador, es necesario establecer como $CotizantesEnPrograma$ las personas vinculadas al programa (que fueron objeto del beneficio) y que han cotizado al menos una vez en el año de análisis. Luego, $PersonasEnProgramaEnEdadActivaParaTrabajar$ como las personas vinculadas al programa, que tienen entre 15 y 65 años, y que no están estudiando y no son minusválidos.
- **Fuente**: Los $CotizantesEnPrograma$ son el resultado del cruce de la nómina de beneficiarios del programa, en un periodo determinado, con las cotizaciones de esa persona (del Sistema de Información de Datos Previsionales). Las $PersonasEnProgramaEnEdadActivaParaTrabajar$ son el resultado del cruce de la nómina de beneficiarios del programa, en un periodo determinado, con la bases de datos de Registro civil (para determinar las personas que tienen entre 15 y 65 años, y para descartar los minusválidos), y con las bases de datos de estudiantes Universitarios y Escolares (de MINEDUC) para descartar personas en edad de estudio.

El uso de este indicador debe comparar el efecto "*antes*", "*durante*" y "*después*".

A modo de ejemplo, se define el procedimiento para el cálculo de cobertura en el año 2010, de un programa de carácter discreto.




Los pasos de análisis serían los siguientes:

3. **Definición del universo base**: se consideran todas las personas que fueron objeto del beneficio en el año 2010, independiente de cuál fue la fecha en que recibió el beneficio durante ese año.
4. **Definición del universo de personas en Edad Activa para trabajar**: Sobre el Universo base, se seleccionan todas las personas que tienen entre 15 y 65 años de edad, que no son estudiantes y que no son minusválidos.
5. **Definición de los cotizantes antes**: Para cada persona del universo en Edad Activa para trabajar, se determina, en un periodo de 12 meses previos a haber recibido el beneficio, si cotizó al menos una vez. En caso de ser así, se considera una persona cotizante.
6. **Definición de los cotizantes después**: Para cada persona en Edad Activa para trabajar, se determina en un periodo de 12 meses posteriores a haber recibido el beneficio, si cotizó al menos una vez. En caso de ser así, se considera una persona cotizante.
7. La ***Cobertura Antes*** se calcula entonces como las personas que fueron consideradas Cotizantes en el periodo de 12 meses antes de haber recibido el beneficio, y se divide por el número de personas en el universo de personas en Edad Activa para trabajar.
8. La ***Cobertura Después*** se calcula como las personas que fueron consideradas Cotizantes en el periodo de 12 meses después de haber recibido el beneficio, y se divide por el número de personas en el universo de personas en Edad Activa para trabajar.

Luego, al comparar la Cobertura Antes con la Cobertura Después, se puede ver si influye positiva o negativamente el beneficio en el comportamiento previsional, en relación a Cobertura.

Para comparar también con una Cobertura Durante, es necesario considerar que el periodo de Durante no puede ser inferior a un año, de lo contrario carece de sentido al no estar considerando posibles estacionalidades dentro del ciclo anual de trabajo de una persona.

## 3. DENSIDAD

En la revisión de la literatura, el análisis que posibilita la descomposición por meses trabajados anterior, si bien fortalece el tipo de conclusiones, no es posible realizarlo a nivel de programas. Lo anterior, ya que no es posible encontrar información que determine los meses efectivamente trabajados (formal o informalmente), para los beneficiarios de un programa en particular.

Para medir el efecto de un programa en relación a la densidad de cotización, se propone lo siguiente:

- **Indicador**:

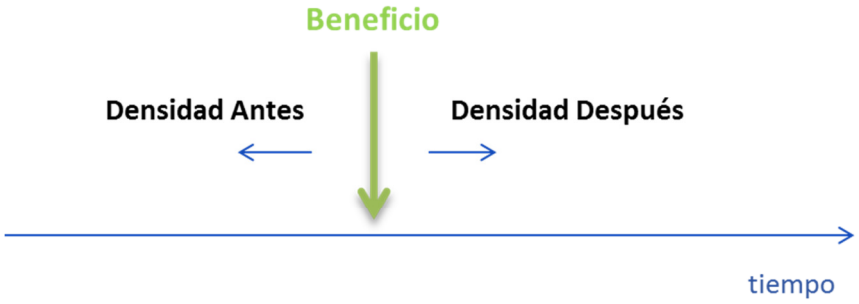
$$Densidad_Persona_i = \frac{MesesCotizadosEnPeriodoDeTiempo}{MesesEnPeriodoDeTiempo}$$

$$DensidadPrograma = \frac{\sum_i Densidad_i}{NumeroBeneficiariosProgramas}$$

- **Descripción**: para el cálculo del indicador, es necesario establecer como $MesesCotizadosEnPeriodoDeTiempo$ el número de meses que una persona vinculada al programa (que fue objeto del beneficio) cotizó dentro de un periodo de tiempo pre definido. Luego, dividiendo el valor anterior en el número de meses del periodo pre-definido, es posible obtener la densidad de una persona. La Densidad del programa se entiende como el promedio de las densidades de cada una de las personas analizadas.
- **Fuente**: Los $MesesCotizadosEnPeriodoDeTiempo$ son el resultado del cruce de la nómina de beneficiarios del programa, en un periodo determinado, con las cotizaciones de esa persona (del Sistema de Información de Datos Previsionales). El $NumeroBeneficiariosProgramas$ se obtiene considerando sólo los que están en Edad activa para trabajar, y son el resultado del cruce de la nómina de beneficiarios del programa, en un periodo determinado, con la bases de datos de Registro civil (para determinar las personas que tienen entre 15 y 65 años, y para descartar los minusválidos), y con las bases de datos de estudiantes Universitarios y Escolares (de MINEDUC) para descartar personas en edad de estudio. El número de beneficiarios en el programa es posible acotarlo aún más, seleccionado únicamente los que están afiliados, lo que permitirá más adelante hacer comparaciones con ratios nacionales.

Al igual que en el caso de la Cobertura, al comparar las Densidades Antes/Durante/Después, se puede ver si influye positiva o negativamente el beneficio en el comportamiento previsional, en relación a Densidad.

A modo de ejemplo, se define el procedimiento para el cálculo de densidad en el año 2010, de un programa de carácter discreto.




Los pasos de análisis serían los siguientes:

1. **Definición del universo base**: se consideran todas las personas que fueron objeto del beneficio en el año 2010, independiente de cuál fue la fecha en que recibió el beneficio durante ese año.
2. **Definición del universo de personas en Edad Activa para trabajar**: Sobre el Universo base, se seleccionan todas las personas que tienen entre 15 y 65 años de edad, que no son estudiantes y que no son minusválidos.
3. **Definición de densidad persona antes**: Para cada persona del universo en Edad Activa para trabajar, se determina, en un periodo de X meses previos[60] a haber recibido el beneficio, el número de meses en los que cotizó. Este dato se divide en el número de meses que el período de X meses previos contiene.

[60] Período de tiempo en meses, previos a la entrada al programa, que será definido de acuerdo al criterio de representatividad que se busque.

4. **Definición de densidad persona después**: Para cada persona del universo en Edad Activa para trabajar, se determina, en un periodo de X meses posteriores[61] a haber recibido el beneficio, el número de meses en los que cotizó. Este dato se divide en el número de meses que el período de X meses posteriores contiene.
5. La ***Densidad Antes*** se calcula promediando las densidades de todas las personas en el universo de personas en Edad Activa para trabajar, por el número de personas que componen ese universo.
6. La ***Densidad Después*** se calcula promediando las densidades de todas las personas en el universo de personas en Edad Activa para trabajar, por el número de personas que componen ese universo.

## 4. NIVEL

Tal como fue planteado en la revisión de la literatura, es de gran dificultad obtener el ingreso real de un afiliado, puesto que no existe obligatoriedad en declarar ingresos, por ejemplo, para trabajadores independientes.

Sin embargo, para medir el efecto de un programa en relación al nivel de cotización, se propone analizar la diferencia de los montos cotizados entre el momento antes de la aplicación del beneficio y el momento después, tal como se muestra a continuación:

- **Indicador**:

$$Tasa\ de\ modificación\ de\ montos\ cotizados_persona_i = \frac{Cot_{t2i}}{Cot_{t1i}}$$

$$Tasa\ modif.de\ montos\ cotizados_programa = \frac{\sum \frac{Cot_{t2i}}{Cot_{t1i}}}{i}$$

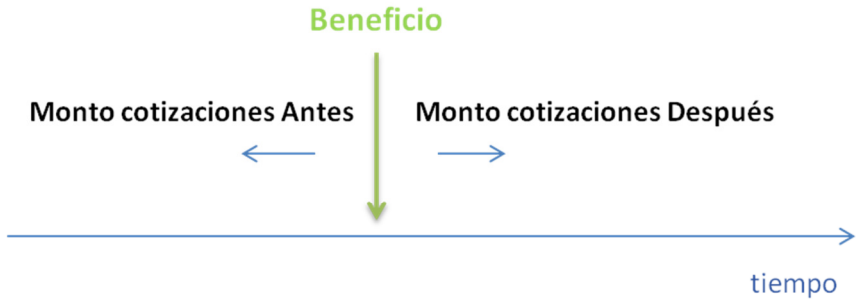
Donde, en caso de ser mayor a 1, la tasa de modificación aumenta; menor a 1, la tasa de modificación disminuye e, igual a 1, la tasa de modificación se mantiene.

- **Descripción**: para el cálculo del indicador, es necesario establecer como $Cot_{t2i}$ el monto de las cotizaciones realizadas durante un período t2 (t2 definido como el período posterior, de duración de X meses[62], a la aplicación del beneficio) de cada una de las personas en Edad Activa para trabajar que no sean estudiantes ni minusválidos. Y $Cot_{t1i}$, el monto de las cotizaciones realizadas durante un período t1 (t1 equivalente al período previo a la aplicación del beneficio, de duración de X meses[63]) de todas las personas en Edad Activa para trabajar que no sean estudiantes ni minusválidos. De esta forma, se establecerán los ratios $\frac{Cot_{t2i}}{Cot_{t1i}}$ para cada una de las personas beneficiarias y en Edad Activa para trabajar que no son minusválidos ni estudiantes. Posteriormente, la $Tasa\ modif.de\ montos\ cotizados_programa$ se obtiene del promedio de los ratios obtenidos por cada beneficiario considerado.
- **Fuente**: Los montos de $Cot_{t2}$ y $Cot_{t1}$ son el resultado del cruce de la nómina de beneficiarios del programa, en un periodo determinado, con la suma de los montos de las cotizaciones de esas personas en

[61] Período de tiempo en meses, posteriores a la entrada al programa, que será definido de acuerdo al criterio de representatividad que se busque.
[62] Período de tiempo en meses, posteriores a la entrada al programa, que será definido de acuerdo al criterio de representatividad que se busque.
[63] Período de tiempo en meses, previos a la entrada al programa, que será definido de acuerdo al criterio de representatividad que se busque.

los períodos definidos previos y posteriores al programa (del Sistema de Información de Datos Previsionales).

A modo de ejemplo, se define el procedimiento para el cálculo de nivel en el año 2010, de un programa de carácter discreto.




Los pasos de análisis serían los siguientes:

1. **Definición del universo base**: se consideran todas las personas que fueron objeto del beneficio en el año 2010, independiente de cuál fue la fecha en que recibió el beneficio durante ese año.
2. **Definición del universo de personas en Edad Activa para trabajar**: Sobre el Universo base, se seleccionan todas las personas que tienen entre 15 y 65 años de edad, que no son estudiantes y que no son minusválidos.
3. **Monto cotizaciones Después:** Para cada persona del universo en Edad Activa para trabajar, se determina, el periodo de X meses que compondrán el período t2 (definido como posterior al beneficio) y se suman los montos cotizados durante ese período.
4. **Monto cotizaciones Antes:** Para cada persona del universo en Edad Activa para trabajar, se mantiene, el mismo periodo de X meses anteriores que ahora compondrán el período t1 (definido como previo al beneficio) y se suman los montos cotizados durante ese período.
5. La ***Tasa de modificación de montos cotizados por persona*** se calcula dividiendo el monto de cotizaciones Después con el monto de cotizaciones Antes y obteniendo, de esta forma, el ratio.
6. La ***Tasa de modificación de montos cotizados por programa*** se calcula promediando las Tasas de modificación de montos cotizados por persona de todas las personas en el universo definido, por el número de personas que componen ese universo.

## 5. SEGMENTACIÓN DE LOS INDICADORES

Dado que los indicadores de Cobertura, Densidad y Nivel se realizan con el Sistema de Información de Datos Previsionales, es posible generar múltiples segmentaciones. De los campos destacados en la sección de Fuentes de Información, resulta relevante la "Actividad Económica", que permitiría medir comportamiento específico para un sector específico de la economía.

## 6. COMPARACIÓN CON INDICADORES A NIVEL NACIONAL

Es de gran utilidad poder comparar los indicadores de Cobertura y Densidad, a nivel de programa, con indicadores de la misma naturaleza a nivel nacional.

Para el caso de Nivel, dado que el indicador de programa propuesto es únicamente una comparación en el tiempo a partir de un hito relevante, se descarta la comparación con un indicador a nivel nacional, dado que en este último caso no existe dicho hito.

***a) Cobertura Nacional***

El indicador de Cobertura propuesto para los programas debiese ser comparado con el siguiente indicador de cobertura.

$$Cobertura = \frac{Cotizantes}{PersonasEnEdadActivaParaTrabajar}$$

- **Descripción**: para el cálculo del indicador, es necesario establecer como $Cotizantes$ las personas que han cotizado al menos una vez en el año de análisis. Luego, $PersonasEnEdadActivaParaTrabajar$ como todas las personas a nivel nacional, que tienen entre 15 y 65 años, y que no están estudiando y no son minusválidos.
- **Fuente**: Es posibles obtener los $Cotizantes$ del Sistema de Información de Datos Previsionales. Las $PersonasEnEdadActivaParaTrabajar$ por medio de la Encuesta Nacional de Trabajo.

***b) Densidad Nacional***

Para el establecimiento de una Densidad Nacional comparable con la Densidad de programa, se puede hacer por medio del Sistema de Información de Datos Previsionales.

$$Densidad_Persona_i = \frac{MesesCotizadosEnPeriodoDeTiempo}{MesesEnPeriodoDeTiempo}$$

$$DensidadNacional = \frac{\sum_i Densidad_i}{NumeroAfiliados}$$

- **Descripción**: para el cálculo del indicador, es necesario establecer como $MesesCotizadosEnPeriodoDeTiempo$ el número de meses que una persona del universo de afiliados cotizó dentro de un periodo de tiempo pre definido. Luego, dividiendo el valor anterior en el número de meses del periodo pre-definido, es posible obtener la densidad de una persona. La Densidad nacional se entiende como el promedio de las densidades de cada una de las personas analizadas.
- **Fuente**: Los $MesesCotizadosEnPeriodoDeTiempo$ pueden ser extraídos directamente de la base de datos de Previsión, del universo de personas afiliadas. El $NumeroBeneficiariosProgramas$ se obtiene considerando sólo los que están en Edad activa para trabajar, y son el resultado del cruce de la nómina de los afiliados en el sistema, en un periodo determinado, con la bases de datos de Registro civil (para determinar las personas que tienen entre 15 y 65 años, y para descartar los minusválidos), y con las bases de datos de estudiantes Universitarios y Escolares (de MINEDUC) para descartar personas en edad de estudio.

## V. IMPACTO DE LAS MEDIDAS EN LA COBERTURA, DENSIDAD Y NIVEL

| *MEDIDAS* | *Problemas de la cotización previsional* | | |
|---|---|---|---|
| | *Cobertura* | *Nivel* | *Densidad* |
| **I. PROPUESTAS GLOBALES** | | | |
| I.1. Incentivar la cotización en personas que actualmente son informales | ✓ | ✓ | ✓ |
| I.2. Incorporar un sistema de cofinanciamiento estatal en el segmento más vulnerable de la población, que presenta bajo nivel y/o densidad de cotización | ✓ | ✓ | |
| I.3. Afiliación por default | ✓ | | |
| I.4. Orientar la educación previsional hacia una mayor confianza en las instituciones y la formación de una ciudadanía informada previsionalmente | ✓ | ✓ | ✓ |
| I.5. Mayor fiscalización y creación de multas y/o castigos a la no contratación, sub declaración y sub cotización, y DNPA de los trabajadores | ✓ | ✓ | ✓ |
| I.6. 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. | | ✓ | |
| ***II. MEDIDAS GENERALES DE PROGRAMAS SOCIALES*** | | | |
| II.1. Verificar los efectos que tiene el declararse carga legal, en términos laborales y previsionales | ✓ | ✓ | ✓ |
| II.2. 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. | ✓ | ✓ | ✓ |
| II.3. 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 | ✓ | | |
| ***III. MEDIDAS GENERALES DE FOCALIZACIÓN*** | | | |
| III.1. Asegurar la efectividad de la Ficha de Protección Social como instrumento de focalización de manera que no se contraponga a los objetivos previsionales | ✓ | ✓ | ✓ |
| III.2. Avanzar en la gradualidad de beneficios sociales otorgados según puntajes de corte asociados a ingresos | ✓ | ✓ | ✓ |
| III.3. Revisar las lógicas de encadenamiento de los requisitos de acceso a beneficios entre Programas y Políticas Sociales dado los efectos observados | ✓ | ✓ | ✓ |
| III.4. Aumentar la periodicidad en la verificación de información para el acceso a programas, en aquellos en que prevalecen criterios de acceso contingente | ✓ | ✓ | ✓ |
| **IV. *MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PROGRAMAS SOCIALES*** | | | |
| IV.1. Programas de Protección que tengan acompañamiento deben considerar encadenamiento laboral y/o previsional. | ✓ | ✓ | ✓ |
| IV.2. Orientar los programas sociales que promueven el emprendimiento, la capacitación y el autoempleo hacia la formalidad laboral y la participación previsional. | ✓ | ✓ | ✓ |
| IV.3. Ampliar la focalización del Programa Subsidio al Empleo Joven a los trabajadores independientes entre 18 y 35 años. | ✓ | ✓ | ✓ |
| **V. MEDIDAS PARA EL LEVANTAMIENTO, MANEJO Y COORDINACIÓN DE INFORMACIÓN** | | | |
| V.1. Levantar información relativa a información previsional en encuestas representativas | | | |
| V.2. 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 | | | |

# BIBLIOGRAFIA


- Arenas de Mesa, Alberto, Jere Behrman y David Bravo (2004). Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in Private Social Security System. University of Michigan Retirement Research Center [Working Paper].
- Arenas de Mesa, Alberto, Paula Benavides, Leonardo González y José Luis Castillo (2008). La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009 – 2025. Estudios de Finanzas Públicas, DIPRES.
- Portes, Alejandro y Haller, William (2005). "The Informal Economy". En N. Smelser and R. Swedberg (eds.). Handbook of Economic Sociology, Second Edition. Russell Sage Foundation.
- OIT (2008). Las mujeres, el género y la economía informal: evaluación de los estudios de la OIT y orientaciones sobre el trabajo futuro. Ginebra.
- OIT (2005). Economía Informal en las Américas: situación actual, prioridades de políticas y buenas prácticas. Lima.
- OIT (2002). El Trabajo Decente y la Economía Informal. Informe VI a la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Tokman, Víctor (2007). "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina". En Serie Políticas Sociales Nº 130. CEPAL.
- Presentación Claudio Reyes, Subsecretario Previsión Social, (2010): Evaluación Reforma Previsional, según EPS 2009
- Superintendencia de Pensiones, Los Efectos de Género de la Ley 20.255 en la Cobertura de Pensiones (2010)
- Documento "Bono por hijo para las mujeres: proyecciones fiscales 2010-2055". Estudios de Finanzas Públicas (Benavides, P. y González, L. 2010).
- Documento "Informe Final Comité de Expertos Ficha de Protección Social, 2010".
- "Informe Anual Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones", Agosto 2011.
- Documentos estadísticos del IPS en www.ips.gob.cl.
- Documento "ESTADISTICAS DE AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO Y AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO COLECTIVO" en www.ips.gob.cl.
- Documento "AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO COLECTIVO: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS" 2010 en www.previsionsocial.gob.cl.
- Normativa del Sistema de Pensiones, Libro I: Afiliación al Sistema de Pensiones del D.L. Nº 3.500 de 1980, Libro II: Cotizaciones Previsionales, Libro III: Beneficios Previsionales.
- Ley de Reforma Previsional de 2008, ley 20.255.
- Asociación de AFP, "La Reforma Previsional y el Sistema Integrado de Pensiones"
- Arenas, Alberto (2010). Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia. Santiago: OficinaInternacional del Trabajo.
- ARSChile Ltda. (2009). "Estudio Cualitativo y Propuesta de Políticas para Extensión de la Protección Social en Trabajadores Independientes". Santiago de Chile.
- Artigas, Carmen (2005). Una Mirada a la Protección Social desde los Derechos Humanos y otros Contextos Internacionales. Santiago de Chile: CEPAL.

- Berstein, Solange; Larraín, Guillermo; Pino, Francisco (2005). Documento de Trabajo Nº2 Cobertura, Densidad y Pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo. Santiago: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- Brandts, Jordi (2007). La economía experimental y la economía del comportamiento. Barcelona: Instituto de AnálisisEconómico (CISC).
- Cecchini, Simone; Martínez, Rodrigo (2011). Protección Social Inclusiva en América Latina. Una Mirada Integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2006). La Protección Social de Cara al Futuro, Acceso, Financiamiento y Solidaridad. Montevideo, Uruguay.
- Coleman, J.S (1994). "A Rational Choice Perspective on Economic Sociology". En The Handbook of Economic Sociology, ed. Neil J. Smelser y Richard Swedberg. Princeton: Princeton University Press.
- Cox, Alejandra (2000). "El Futuro de las Pensiones en Chile: Diferencias según sexo". EstudiosPúblicos 79 (invierno): 238-284.
- DiMaggio, Paul (1994). "Culture and Economy". En The Handbook of Economic Sociology, ed. Neil J. Smelser y Richard Swedberg. Princeton: Princeton University Press.
- Gordon, S. (2002). Desarrollo Social y Derechos Ciudadanos. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Granovetter, M. (1985). "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". American Journal of Sociology 91 (3): 481.
- Mideplan (2005). Componentes Centrales de un Sistema de Protección Social Sustentable: El Nuevo Escenario Social en Chile. Santiago: División Social de Departamentos de Estudio de Mideplan.
- Mideplan (2011). Informe de Protección Social 2011. Santiago de Chile.
- OIT (2002). El Trabajo Decente y la Economía Informal. Informe VI a la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Putnam, Robert D. (1995). "Bowling Alone". Journal of Democracy 6 (1): 65–78.
- Repetto, Andrea (2001). Incentivos al Ahorro Personal: Lecciones de la Economía del Comportamiento. Santiago: CEA, Universidad de Chile.
- Sánchez, Marlene y Labbé, Javier (2004). "El Sector Informal en Chile: Una visión estadística". Ciencia y Trabajo 14: 202-208.
- Thaler, R y C, Sunstein (2008). "Nudge: improving decisiones about health, wealth and happiness". Yale University Press.
- Von Hayek, Friedrich (1983). "El Uso del Conocimiento en la Sociedad". EstudiosPúblicos Nº12.
- Proyecto de Ley que crea el Ingreso Ético Familiar (Septiembre 2011)
- Attanasio O., Meghir C. & Otero A. (2001). Formal Labor Market and Pension Wealth: Evaluating the 2008 Chilean Pension Reform. London.
- Joubert C. & Todd P. (2011). The Impact of Chile`s 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity.

**Sitios web:**

- Red de Protección Social (www.redprotege.gov.cl),
- Super Salud (www.supersalud.gob.cl),
- Blog Fonasa (http://fonasa-drcn.blogspot.com),
- Documento "ANÁLISIS PROYECTO DE PRESUPUESTO 2011 PARA SALUD" en www.saludunderecho.cl. Revisadas el 25 de Octubre del 2011.

- Sitio web del gobierno: www.gob.cl. Revisada el 25 de Octubre del 2011.
- Dirección de Presupuestos (www.dipres.cl), Revisado el 25 de Octubre del 2011
- Guía de Servicios del Estado (www.chileclic.cl), Revisado el 25 de Octubre del 2011
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (www.minvu.cl), Revisado el 25 de Octubre del 2011