

**ANALISIS Y PROPUESTAS PARA INCENTIVAR LA
COTIZACION DE LOS TRABAJADORES AL SISTEMA
DE PENSIONES CHILENO**



INFORME FINAL

SANTIAGO, 29 DE ENERO DE 2014

CONTENIDO

OBJETIVO Y PROPOSITO DEL INFORME.....	5
ESTRUCTURA DEL INFORME FINAL	7
RESUMEN EJECUTIVO:.....	8
TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN CHILE.....	9
CAPÍTULO 1: EVIDENCIA BIBLIOGRÁFICA.....	24
CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL DEL ESTUDIO.....	29
ALCANCES CONCEPTUALES PRELIMINARES DEL ESTUDIO	34
Grupos vulnerables.....	35
Trabajadores informales.....	37
TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN CHILE.....	39
CAPÍTULO 3: REVISIÓN DE ESTUDIOS Y MEDIDAS SOBRE INCENTIVOS A LA COTIZACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL ENTORNO INTERNACIONAL.....	44
EXPERIENCIAS EN RELACIÓN AL TRABAJADOR DEPENDIENTE.....	44
Daniel Vanhaeverbeke (FSE-FBZ, Bélgica), Supplementary pension scheme for the manual workers in the Belgian construction industry	44
Adams, Nevin, Salisbury, Dallas y VanDerhei, Jack. Matching Contributions in 401 (k) Plans inthe United States.....	46
St John, Susan, Dale, M. Claire y Littlewood, Michael. 2014. <i>Now we are six: Lessons from New Zealand's KiwiSaver</i>	49
Feng, Jun, Gerrans, Paul y Clark, Gordon. 2014. Understanding superannuation contribution decisions: Theory and evidence.	51
Palacios, Robert y Sane, Renuka. Learning from de early experience of India's Matching Contribution Schemes.	54
Dorfman, Mark, y otros. 2013. China's Pension Schemes for Rural and Urban Residents.	55
EXPERIENCIAS EN RELACIÓN AL TRABAJADOR INDEPENDIENTE.	58
Durán Valverde, Fabio (coord). 2013. Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay.	58
CAPÍTULO 4: IMPACTO DE LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN LA REFORMA PREVISIONAL DE 2008 Y NORMATIVA POSTERIOR EN LOS TRABAJADORES JÓVENES Y LAS MUJERES.	64
ESTUDIOS SOBRE EL IMPACTO DE LAS REFORMAS REALIZADAS EN CHILE	64
Behrman, Jere, y otros. 2011. <i>First-Round Impacts of the 2008 Chilean Pension System Reform</i> . Population Aging Research Center. Febrero 2011. PARC Working Papers.	64

Joubert, Clement y Todd, Petra. 2011. The Impact of Chile's 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity. Octubre 2011.....	64
Attanazio, O., Meghir, C., & Otero, A. (2011). Pensiones, Trabajo e Informalidad: Impacto de la Reforma Previsional de Chile de 2008.	66
Centro Microdatos. 2012. <i>Evaluación de impacto del programa de subsidio al empleo joven</i> . Departamento de Economía, Universidad de Chile. 2012.	67
EXPERIENCIAS COMPARADAS	68
EMPLEO JUVENIL Y SUS TENDENCIAS	68
Banco Mundial. (2009). Addressing the Employment Effects of the Financial Crisis. Employment Policy Primer N° 14.	68
Betcherman, G., Godfrey, M., Puerto, S., Rother, F., & Stavreska, A. (2007). <i>A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory</i> . Sp discussion paper n° 0715, Banco Mundial.	73
Jaenichen, U., & Stephan, G. (2007). <i>The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers</i> . IAB discussion paper, No. 2007,16.....	74
Organización Internacional del Trabajo. (2013). <i>Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: Una generación en peligro</i> . Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.....	77
Pons Rotger, G., Nielsen Arendt, J. (2010). <i>The Effect of a Wage Subsidy on Subsidised Firm's Ordinary Employment</i> . AKF Working Paper, AKF, Danish Institute of Governmental Research.	
84	
Smith, C. (2006). International Experience with Worker-Side and Employer-Side Wage and Employment Subsidy, and Job Search Assistance Programmes: Implications for South Africa. Labour Market and Social Policy, Massachusetts Institute of Technology, Poverty Action Lab.	85
MUJERES: TENDENCIAS EN RELACIÓN A LAS MEDIDAS PARA SU PROTECCIÓN.....	88
Cook, S., & Razavi, S. (2012). <i>Work and Welfare: Revisiting the Linkages from a Gender Perspective</i> . UNRISD Research Paper No.2012–7, United Nations Research Institute for Social Development.	88
Hujo, K., & Rulli, M. (2014). <i>The Political Economy of Pension Re-Reform in Chile and Argentina: Toward More Inclusive Protection</i> . Research Paper 2014–1, Instituto de Investigación para el Desarrollo Social; Naciones Unidas.	90
Organización Internacional del Trabajo. (2014). Identificación de acciones y estrategias para mejorar la protección de las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.....	91
Razavi, S. (2011). Engendering Social Security and Protection: Challenges for Making Social Security and Protection Gender Equitable. International Association for Feminist Economics (IAFFE).....	93
Razavi, S., Arza, C., Braunstein, E., Cook, S., & Goulding, K. (2012). <i>Gendered Impacts of Globalization: Employment and Social Protection</i> . United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)	95

Rofman, R., Fajnzylber, E., & Herrera, G. (n.d.). <i>Reformando las reformas previsionales: Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile</i> . Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 4, Banco Mundial.	96
CAPÍTULO 5: TRABAJADORES VULNERABLES	98
African Economic Conference. 2013. Auto-enrolment of informal sector workers in pension scheme to strengthen the regional integration in EAC. Case of Rwanda.	98
Ajit, Ghose. 2012. Addressing the employment challenge: India's MGNREGA.....	100
Arteaga Riquelme, Jéssica Beatriz y Peña Asenjo, Leyla Yasmin. 2009. Diagnóstico de seguridad social de los pescadores artesanales de la comuna de Valdivia. Tesina presentada para optar al grado de Licenciado en Administración. Universidad Austral de Chile.	101
Bertranou, Fabio, Casanova, Luis y Sarabia, Mariela. 2013. Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el periodo 2003-2012	102
Centro de Políticas Públicas. 2012. Análisis de los incentivos que general los actuales programas sociales y políticas públicas sobre cobertura, nivel y densidad de cotizaciones previsionales.....	104
Chile: Ministerio del Trabajo y Protección Social. 2010. Trabajadores de Casa Particular. ...	105
Kast, Felipe. 2010. Desafíos para la Extensión de la Cobertura de hacia los Trabajadores de Menores Ingresos.....	106
MacKellar, Landis (ed). 2009. Pension Systems for the Informal Sector in Asia	109
Organización Internacional del Trabajo. 2014. Identificación de Acciones y Estrategias para mejorar la protección de los trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social	111
Perticara, Marcela y Celhay, Pablo. 2010. Informalidad laboral y políticas públicas en Chile	114
Maldonado, Fernanda. 2007. Reforma al sistema previsional chileno: análisis de una reforma en proceso a través del caso de los trabajadores agrícolas de temporada.	116
CAPÍTULO 6: PROPUESTAS DE INCENTIVO A LA COTIZACION	118
1.- Modular la comisión de administración a la obtención de utilidades	120
2.- Establecer la posibilidad de usar los fondos previsionales como garantía en casos calificados	122
3.- Flexibilización de la base de cálculo de la cotización	123
4.- Nuevas alternativas de pago de cotizaciones.	124
5.- Obligación de cotizar independiente de la situación migratoria	126
6.- Generar una mayor conciencia acerca de los alcances de la cotización en materia de seguridad social	127
7.- Entrega de indicadores que visibilicen los efectos de las alteraciones previsionales.....	128
PROPUESTAS DESTINADAS A GRUPOS ESPECÍFICOS	130
GRUPO DE TRABAJADORES DEL SECTOR INFORMAL:	130
8.- Vinculación de la cotización de seguridad a otros beneficios del sistema.....	130

GRUPOS QUE TIENEN UN REGISTRO AUNQUE ESTE SEA MINIMO Y AMPLIAR MECANISMO SIMILAR AL DEL INDEPENDIENTE.	131
9.- Vinculación de las obligaciones impositivas o registrales y las cotizaciones.	131
ANEXO 1: EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: ESTADO DE SITUACIÓN	135
ANEXO 2.- ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS BENEFICIOS ESTABLECIDOS PARA GRUPOS VULNERABLES EN LA REFORMA DE 2008.....	162
ANEXO 3: SITUACIÓN ACTUAL DE LA INFORMALIDAD EN CHILE	175
ANEXO 4: LEGISLACIÓN DE REFERENCIA Y SOBRE TRABAJADORES INFORMALES.....	183
ANEXO 5: EL MODELO URUGUAYO DE PROTECCIÓN SOCIAL	192
ANEXO 6: PROPUESTA CIEDESS EN EDUCACIÓN PREVISIONAL	200
ANEXO 7: EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES EN EDUCACIÓN EN SEGURIDAD SOCIAL	216
ANEXO 8: ESTIMACIONES Y SIMULACIONES	235
Bibliografía	255

OBJETIVO Y PROPOSITO DEL INFORME

El presente texto corresponde al Producto Final del estudio “**Análisis y Propuestas para Incentivar la Cotización de los Trabajadores al Sistema de Pensiones Chileno**” realizado por la Corporación CIEDESS, en respuesta a la licitación de la Subsecretaría de Previsión Social, a solicitud del Consejo Consultivo Previsional y de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.

El equipo de consultoría de CIEDESS estuvo integrado por el Abogado Sr. Pablo Arellano Ortiz, Jefe del Proyecto, y los Señores Cristián Marcó Echeverría, Patricio Zeballos Saavedra, Manuel Herrera Farfán, Andrés Romero Werth, Fernando Brun Chaperon, Christopher Clavero Díaz, Fidel Maldonado Maldonado y David López Moreno.

Para la realización del presente trabajo de investigación se ha tomado como base el estudio realizado en el año 2012 por la Universidad de Chile titulado “Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas”¹, el estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile titulado “Análisis de los Incentivos que Generan los Actuales Programas Sociales y Políticas Públicas sobre Cobertura, Nivel y Densidad de las Cotizaciones Previsionales”² y una amplia producción científica que recoge las experiencias más relevantes sobre el tema de las cotizaciones previsionales, en varios países del mundo. Así, el marco teórico de este trabajo es el conjunto de conocimientos acumulados en los últimos años³, lo que ha permitido profundizar en la identificación y análisis de los incentivos de las cotizaciones previsionales; también se han tenido en consideración los antecedentes que entrega la Superintendencia de Pensiones en su estudio “El Sistema Chileno de Pensiones”⁴.

Del mismo modo se tienen en consideración las hipótesis científicas de los estudios base para enfocar los incentivos que permitan optimizar la cotización previsional de los trabajadores chilenos.

¹ **Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. 2012.** *Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas.* Consejo Consultivo Previsional y Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones. Santiago : Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2012. Documento de Trabajo N° 2.

² **Centro de Políticas Públicas. 2012.** *Análisis de los incentivos que general los actuales programas sociales y políticas públicas sobre cobertura, nivel y densidad de cotizaciones previsionales.* Pontificia Universidad Católica de Chile. 2012. pág. 350, Documento de trabajo N°7.

³ Ver Bibliografía especializada.

⁴ **Berstein Jauregui, Solange, [ed.]. 2010.** *El sistema de pensiones chileno.* Séptima. Santiago : Superintendencia de Pensiones, 2010. pág. 258.

A lo anterior se agrega los conocimientos y experiencia de los investigadores y expertos que desarrollan este trabajo, quienes en sus diferentes ámbitos, técnicos, legales, informáticos, operacionales y administrativos, desarrollan el primer objetivo específico del estudio, con el análisis, evaluación y síntesis de la información secundaria y primaria que ha servido como antecedente para su ejecución.

El objetivo general del estudio fue el analizar y proponer mecanismos de incentivos para incrementar el ahorro previsional de todo tipo de trabajadores.

Por su parte los objetivos específicos fueron:

- 1.- Elaborar una síntesis y análisis crítico de estudios realizados sobre la experiencia internacional de mecanismos que promuevan la cotización o que adaptados, pudieran hacerlo, y que dan cuenta de factores que ayudan a los trabajadores dependientes e independientes a cotizar y a aquellos que subcotizan a hacerlo por el total de su ingreso o renta imponible. Examinar con detención los factores que diferencian las propuestas generales de aquellas particulares asociadas a la estacionalidad, la precariedad, la ausencia de contratos estables, el aislamiento, la ausencia de cultura previsional, etc.
- 2.- Elaborar una síntesis y análisis crítico con las principales conclusiones y recomendaciones de aquellos estudios que han evaluado las medidas orientadas a incentivar la cotización entre aquellos trabajadores dependientes vulnerables que se propusieron en la reforma de 2008, y sugerir mejoras para una mayor efectividad; en particular los subsidios al empleo juvenil; los subsidios a la cotización; el bono trabajo mujer.
- 3.- Elaborar una síntesis y análisis crítico con las principales conclusiones y recomendaciones de aquellos estudios que han examinado la inserción de trabajadores asociados a grupos debido a motivos de estacionalidad; precariedad laboral; ausencia de contratos estables; aislamiento, etc.
- 4.- Sobre la base de lo anterior, elaborar un conjunto de propuestas para mejorar la densidad de cotizaciones en Chile, para todo tipo de trabajadores y para al menos dos grupos específicos que ameriten un trato diferente. Estos dos grupos se podrán determinar en base a la información disponible e importancia de los mismos.

ESTRUCTURA DEL INFORME FINAL

El presente informe final compila el contenido de los productos preliminares, manteniéndose la estructura presentada en aquellos en la medida que era compatible con el formato del presente texto.

Para ello, se inicia con el resumen ejecutivo del producto, para luego dividir el informe en 6 capítulos. Un capítulo inicial que consigna el alcance de la búsqueda bibliográfica implicada, tanto en general como respecto de cada uno de los puntos analizados, indexando los informes que en definitiva se presentan y los criterios utilizados para su selección.

Un segundo capítulo detalla los elementos conceptuales involucrados en el trabajo, dando paso a un tercer capítulo que aborda los incentivos a la cotización de la seguridad social en el entorno internacional, el cual se encuentra dividido entre aquellos estudios dedicados principalmente a los trabajadores dependientes y aquellos que abordan a los trabajadores independientes. Ambos capítulos corresponden al informe 1 de la licitación.

El cuarto capítulo se destina a la revisión de los estudios referentes al impacto de las medidas establecidas en la reforma previsional de 2008 y normativa posterior en los trabajadores jóvenes y las mujeres (correspondiente al informe 2), mientras que el quinto hace lo propio con los estudios dedicados a grupos de trabajadores vulnerables, principalmente trabajadores informales.

Finaliza el presente informe con las conclusiones respecto de la aplicabilidad y posibilidad de adaptar algunas de las medidas previamente reseñadas a la realidad chilena en aras de incrementar las cotizaciones del sistema previsional.

Cada capítulo, en su inicio, explicita los criterios utilizados para seleccionar la muestra de países presentada.

Por su parte se recopilan en 8 anexos, los diferentes apartados de información suplementaria suministrada por el mismo medio en los productos preliminares.

RESUMEN EJECUTIVO:

Para la realización del presente trabajo se revisaron 248 informes referidos a los conceptos, planes y experiencias, tanto a nivel nacional como internacional respecto del funcionamiento del sistema de pensiones, orientado especialmente a aquellos que presentaban mecanismos para incentivar las aportaciones a sistema por diversos tipos de trabajadores, dependiendo del objetivo comprometido que se buscara satisfacer.

Del total de informes revisados 34 son presentados en los diferentes capítulos que componen el presente trabajo, habiendo sido seleccionados, principalmente, por ser aquellos que aportaban la mayor cantidad de información y/o estar más actualizados.

Su obtención, salvo en lo que respecta al apartado conceptual del estudio, se inició por medio de la recopilación de los estudios públicamente disponibles en las páginas de los organismos involucrados en el sistema de seguridad social chileno, la búsqueda de otros estudios realizados por los mismos autores y/o por las mismas instituciones que los presentaron, la revisión de los estudios disponibles en instituciones internacionales total o parcialmente dedicadas a analizar la seguridad social o los sistemas de pensiones y, en casos específicos, una búsqueda general por internet de trabajos referidos a un segmento o medida en particular, repitiendo el procedimiento de seguir a sus autores y/o instituciones que los prepararon.

Debe tenerse presente que el presente producto, por obra de los objetivos que fueron requeridos, tiene como limitante el contenido de los estudios encontrados, no siendo posible profundizar algunos temas al no ser parte de los trabajos utilizados como base.

MARCO CONCEPTUAL DEL ESTUDIO

Las pensiones son pagos periódicos entregados al llegar a una edad determinada (y también a menudo al cumplimiento de otras condiciones prescritas para tener derecho), pudiendo ser clasificada en dos tipos principales:

- Las pensiones de vejez de los regímenes contributivos de seguros sociales públicos obligatorios y / o planes voluntarios de pensiones ocupacionales o de otro tipo planes de pensiones privados.
- Las pensiones de vejez de los regímenes no contributivos públicos, que pueden ser (a) universales, cubriendo a todas las personas por encima de la edad elegible que cumple ya sea un ciudadano o la duración mínima de la condición de residencia; (b) la pensión sujeta a una prueba; o (c) de medios probados. La mayoría de los regímenes no contributivos son nacionales, pero algunos se limitan a ciertas áreas geográficas.

Sólo las pensiones son reconocidos por normas de la OIT como beneficios potencialmente capaces de proteger a las personas adecuadamente contra el riesgo de sobrevivir a sus propios ahorros o activos. Sin embargo, los planes de pensiones contributivas a veces pagan parte de la prestación en forma de capital. En tales situaciones, es importante asegurarse de que la parte de la anualidad del beneficio general es adecuada. En muchos países sólo una cantidad a tanto alzado está disponible, o (como por ejemplo en Chile) la gente puede optar a la jubilación para el llamado "retiro programado" (en las que se no paga sus pensiones como una renta vitalicia, pero sólo para un número limitado de años).

En general, en América Latina los mecanismos se basan en una gran influencia en los regímenes bismarkianos, una gran proporción de la población cubierta llega a ese estado a través

de su participación en el mercado de trabajo formal en donde contribuyen a la seguridad social. Sin embargo, la estructura del mercado laboral en la región obligan a reconsiderar la financiación tradicional de la seguridad social en la región con el fin de ampliar la cobertura para proteger a los marginados.

Grupos vulnerables

Puede definirse la “vulnerabilidad” como el resultado del conjunto de las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hace susceptibles de sufrir el daño vinculado a la amenaza. La vulnerabilidad da cuenta de la desventaja que resulta de proyectar la exposición al riesgo que se produce por la posición o localización de un sujeto sobre la capacidad del individuo o grupo para resistir, responder y readaptarse a la amenaza.

Trabajadores informales

Este término ha sido introducido por la OIT. Son relaciones de empleo que encapsulan actividades que caen de facto o de jure, fuera del alcance de la ley, incluida la seguridad social. La economía informal no es una condición individual sino un proceso de generación de ingresos que se caracteriza por un rasgo central: no está regulado por las instituciones de la sociedad, en un entorno jurídico y social en el que actividades similares están reguladas.

En suma, la informalidad laboral se refiere a dos grandes tipos de trabajadores: los independientes (o autónomos, y por cuenta propia, incluyendo a los micro empleadores y excluyendo a profesionales en el ejercicio liberal de la profesión) y los dependientes (asalariados y por cuenta ajena, que se desempeñan en microempresas).

TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN CHILE

El sistema de pensiones chileno en la reforma del año 1980 concibió en el marco de un mercado laboral dividido entre trabajadores dependientes titulares de un contrato de trabajo a duración indeterminada y los funcionarios públicos⁵. Los trabajadores independientes no formaban parte de la hipótesis de base del mecanismo contributivo: cotizar no era obligatorio para ellos y, en consecuencia, su participación y su protección eran también voluntarias.

Diferentes políticas se han elaborado con el fin que los trabajadores independientes sean reintegrados en los programas legales, más o menos coronadas con éxito. Algunos grupos del sector formal, o cercano de este, son convencidos a veces de adherir a este tipo de regímenes, pero los independientes se niegan en general a pagar «doble», es decir, a asumir la cotización del empleador y la del empleado. Los regímenes concebidos especialmente para estos trabajadores son habitualmente más exitosos, sobre todo cuando el gobierno está dispuesto a proporcionarles una ayuda económica (un subsidio o un incentivo fiscal). Los trabajadores independientes que sin embargo no desean adherir disponen de un margen de flexibilidad mucho mayor que los empleados de las empresas del sector formal.

⁵ Walker, Francisco. Factibilidad de hacer obligatoria la cotización al sistema de pensiones chileno por parte de los trabajadores independientes..2006. febrero-marzo de 2006, Revista Laboral Chilena, págs. 82-87., p. 82.

a) ESTUDIOS Y MEDIDAS SOBRE INCENTIVOS A LA COTIZACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL ENTORNO INTERNACIONAL

a1) Experiencias en relación al trabajador dependiente.

Daniel Vanhaeverbeke (FSE-FBZ, Bélgica), *Supplementary pension scheme for the manual workers in the Belgian construction industry* : En Bélgica se ha implementado la noción de obligación de resultado. Nos referimos al “Pensio B” para los trabajadores de la construcción, el cual garantiza a sus afiliados una tasa de 3,25% de rentabilidad. Las estadísticas muestran que durante el año 2007 (tan solo 9 meses) se logró una rentabilidad garantizada de 3,52%, durante el año 2008, año de explosión de la crisis financiera que en Chile tuvo un fuerte impacto en los fondos de pensiones. El plan aseguró la rentabilidad mínima, es decir 3,25%, y en el 2009, tuvo un rendimiento del 9,68%, mientras que en los primeros meses del 2010 hubo una rentabilidad del 3,69%.

Para asegurar este piso de rentabilidad, el “Pensio B” ha optado por una política de inversión prudente con un 80% en activos poco riesgosos (obligaciones de Estados, de empresas de calidad y contratos con compañías de seguros que garantizan la tasa de 3,25%). El otro 20% es invertido en acciones (como máximo 14%, pero ese porcentaje puede ser menor, incluso 0%) y en el mercado inmobiliario, de preferencia en sociedades que no son transadas en la bolsa.

Adams, Nevin, Salisbury, Dallas y VanDerhei, Jack. *Matching Contributions in 401 (k) Plans in the United States*: La contribución del empleador a través de aportes pareados y la inscripción automática tienen un impacto positivo en la participación, contribuyendo a producir suficientes ingresos de jubilación para las personas con un historial de ahorro completo. Los incentivos del pareo son pequeños para los trabajadores de menores ingresos, si bien el impacto depende del diseño que el mecanismo de pareo tenga. Ello acontece por dos razones: la existencia de un objetivo específico de contribución y la estructura del pareo respecto de la forma de maximizar su efecto. Las limitaciones a los aportes, ya sea establecidos por el empleador o por la autoridad, influyen de forma muy importante sobre el comportamiento del participante, encontrándose importantes agrupamientos alrededor de los topes de los mecanismos. Se estima que para grupos de menores ingresos, la inscripción automática tiene un impacto más significativo.

St John, Susan, Dale, M. Claire y Littlewood, Michael. 2014. *Now we are six: Lessons from New Zealand's KiwiSaver*: Se trata de un sistema de ahorro voluntario que convive con la pensión contributiva neozelandesa, estando basada en el sistema impositivo del país.

Los trabajadores son afiliados automáticamente⁶ al iniciar un nuevo trabajo, contando con la posibilidad de excluirse del mismo (1/3 lo hace). De ejercer esta opción, pueden reincorporarse en cualquier momento.

⁶ No se afilia automáticamente a trabajadores menores de 18 años, mayores de 64, trabajos por menos de 4 semanas o que ya hubieran estado empleados antes del inicio del programa en 2007.

El Estado aporta pareo (matching) a las contribuciones de los aportantes de 50 centavos por cada dólar, hasta un máximo. El Estado realiza un aporte inicial de NZ 1000

Los ahorros no pueden ser utilizados hasta los 65 años, salvo en las siguientes situaciones: Dificultades financieras; enfermedad grave; para contribuir a la compra del primer hogar, esta última opción, a diciembre de 2012 ha sido utilizada más de 11 mil veces, participando en alrededor del 5% de las ventas de residencias.

Feng, Jun, Gerrans, Paul y Clark, Gordon. 2014. Understanding superannuation contribution decisions: Theory and evidence: Los aportes voluntarios al sistema australiano pueden tomar dos formas: aportes antes de impuesto (salary sacrifice contributions) o después de impuestos. Los primeros implican una renuncia a parte del salario, antes de impuestos, a cambio que el empleador haga una contribución equivalente en la cuenta de jubilación. La contribución es gravada con una tasa del 15%, lo que ofrece una ventaja para aquellos contribuyentes con niveles de ingresos medios o altos que enfrentan mayores tasas impositivas. Por su parte, los hogares de bajos ingresos resultan más beneficiados al realizar contribuciones voluntarias después de impuestos.

En la encuesta 2007 de SEARS⁷, se pidió a los encuestados indicar por qué no hicieron ninguna contribución voluntaria. La mayor proporción (39%) nominó como la razón principal, el no poder afrontarlo, lo que reflejan las limitaciones de presupuesto familiar. Junto a los encuestados que indican el pagar las hipotecas como la razón principal, más de la mitad da su situación financiera como la razón principal. La segunda razón ("nunca he pensado en eso") puede estar asociada con la perspectiva de planificación de la jubilación y también se ha identificado en estudios más detallados como una variable explicativa clave de no participación. La tercera razón ("ya estoy cubierto por los sistemas de jubilación") indica que este comportamiento puede estar relacionado con el sesgo de statu quo divulgado a menudo en otras áreas del comportamiento. La dilación y el sesgo de statu quo a menudo son citados como razones para la gente a demorar una acción.

Palacios, Robert y Sane, Renuka. Learning from de early experience of India's Matching Contribution Schemes: El desafío de ampliar la cobertura de pensiones es inmenso en la India, donde menos del 10 por ciento de la fuerza laboral participa en los planes de pensiones formales. En el sector privado, los trabajadores formales están cubiertos por sistemas de contribuciones definidas administradas por los Employee Provident Fund Organization (EPFO). El 2010, el gobierno de la India estableció un esquema de aportes pareados de Rs 1.000 al año en las cuentas de individuos que hicieron contribuciones de 1.000 Rs, (Rs 12.000 por año fiscal). Para ampliar la cobertura del sistema, se introdujeron entidades que servirían como "Agregadores". Estos eran en su mayoría organizaciones no gubernamentales que habían superado criterios predefinidos de calificación para desempeñar funciones de promoción, comercialización e inscripción. Colectivamente, los agregadores matricularon unos 300.000 trabajadores en 2011. Cabe destacar que en los sistemas de pensiones ocupacionales de la India es posible retirar los fondos de un EPF (employer provident fund) en caso de emergencia dentro de ciertos límites y mediante el cumplimiento de algunas condiciones.

⁷ Survey of Employment, Retirement and Superannuation, realizada por la oficina australiana de estadísticas, ABS, por sus siglas en inglés.

Dorfman, Mark, y otros. 2013. *China's Pension Schemes for Rural and Urban Resident*: Como parte de sus reformas a la protección social, en septiembre de 2009 las autoridades establecieron un marco nacional de pensiones rurales, el esquema Rural Piloto de Pensiones (RPP), ahora el Sistema Nacional Rural de pensiones (PNR); en julio de 2011, presentó un esquema de pensiones para residentes urbano (URPS). Estos esquemas voluntarios incluyen el correspondiente elemento de contribución definida y una pensión básica plana fuertemente subsidiada. A principios de 2012, el PNR tuvo más de 250 millones de contribuyentes, y más de 100 millones de personas recibían pensiones básicas. En una variación única, incluyen una provisión de "family binding", por el que la elegibilidad de la pensión de un contribuyente ya sobre la edad de jubilación se determina por el hecho que los hijos adultos del mismo contribuyan al nuevo sistema. La estructura de financiamiento proporciona la flexibilidad para que las comunidades con recursos adicionales proporcionen mayores beneficios mientras que se garantiza un nivel mínimo de prestaciones básicas a través del financiamiento del gobierno central.

a2) Experiencias en relación al trabajador independiente.

Durán Valverde, Fabio (coord). 2013. *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay*: La diferenciación de categorías contributivas consiste en aplicar un régimen diferenciado de pago de las aportaciones al seguro social por parte de los trabajadores independientes, comparado con el aplicable a los trabajadores asalariados. En **Brasil, Cabo Verde, Costa Rica, y Filipinas** utilizan estos mecanismos. Por su parte los mecanismos de afiliación colectiva permiten que los trabajadores independientes agrupados en organizaciones, principalmente bajo la figura de asociaciones de productores y cooperativas, firmen convenios de aseguramiento colectivo o grupal con un programa de seguro social, existen sistemas en sintonía con este modelo en países como Costa Rica y Colombia; igualmente, ambos países consideran mecanismos especiales de recaudación de contribuciones tales como la Planilla Integrada de Liquidación de Aportantes (PILA) y el Registro Único de Aportantes (RUA).

Uruguay, Francia y Brasil consideran mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas tendientes a incorporar diferentes categorías de empresas, como el Monotributo, la categoría de auto-empresarios y el Súper Simple. Filipinas, por su parte ha hecho uso intensivo de tecnologías de información y comunicación con la entrega de tarjetas inteligentes a los afiliados y beneficiarios de los programas, la instalación de Terminales de Información de Autoservicio y el uso de una plataforma web, de acceso libre para los afiliados a la institución.

B) IMPACTO DE LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN LA REFORMA PREVISIONAL DE 2008 Y NORMATIVA POSTERIOR EN LOS TRABAJADORES JÓVENES Y LAS MUJERES.

b1) Estudios sobre el impacto de las reformas realizadas en Chile

Behrman, Jere, y otros. 2011. *First-Round Impacts of the 2008 Chilean Pension System Reform. Population Aging Research Center. Febrero 2011. PARC Working Papers*: Basándose en la Encuesta de Protección Social de 2006 y 2009, este estudio encuentra que los hogares pobres reciben un 2,4% más de ingresos anuales. Existe un impacto significativo en los miembros de los hogares pobres, producto de las transferencias de la PBS, con poca evidencia de efecto desplazamiento, a la vez que se produce un incremento del consumo. Sin embargo, se destaca que, con excepción de un efecto en la reducción de la jornada laborada (de 1.6 horas), los efectos

observados son pequeños, sugiriendo la necesidad de monitorizar la evolución del impacto de la reforma.

Joubert, Clement y Todd, Petra. 2011. *The Impact of Chile's 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity. Octubre 2011:* Conforme a las simulaciones planteadas en el estudio, se genera un importante aumento en los niveles de ahorro previsional para las mujeres, así como una reducción de la pobreza a edad avanzada, ambos efectos atribuibles a la pensión básica solidaria.

Por otra parte, se generan comportamientos negativos correspondientes a una menor participación en la fuerza de trabajo, al envejecer, así como en el sector formal, resultando en densidades de cotizaciones menores, producto de la disminución de incentivos que genera una expectativa de ingresos superior a la existente antes de la reforma.

Attanazio, O., Meghir, C., & Otero, A. (2011). *Pensiones, Trabajo e Informalidad: Impacto de la Reforma Previsional de Chile de 2008:* El objetivo de este informe consiste en estimar los efectos de la reforma previsional sobre la participación en el mercado laboral, utilizando datos de la EPS y de la Superintendencia de Pensiones. De la evaluación de la información obtenida en el estudio, se encuentra una tasa de acumulación positiva, un efecto ingreso negativo, asociado al ahorro previsional, y un efecto sustitución positivo, asociado a la acumulación, los cuales se incrementan con la edad de los beneficiarios, lo cual a su vez repercute en la inserción del trabajador al sector formal, la cual se ve afectada igualmente con la edad. Sin embargo se produce también una disminución de las probabilidades de cotizar en ambos géneros, disminuyendo en promedio en un 2,8% para las mujeres y en un 1,5% para los hombres.

Centro Microdatos. 2012. *Evaluación de impacto del programa de subsidio al empleo joven. Departamento de Economía, Universidad de Chile. 2012:* El foco de este estudio es el análisis de los impactos atribuibles al Subsidio al Empleo Joven, tanto en los trabajadores como en los empleadores. Del análisis de los datos recabados se encontró un nivel de cobertura del subsidio a los trabajadores en torno al 4,6% y 4,8% de la población elegible para 2009 y 2010. Respecto de los jóvenes elegibles por edad y puntaje en la Ficha de Protección Social, la cobertura asciende a 21,2% en 2009 y 21,3% para 2010. En cuanto a lo que las empresas respecta, el uso del subsidio es muy bajo con tasas de cobertura en torno al 3,75%. Respecto de aquellas empresas que lo utilizan se encuentra un leve efecto sustitución favorable hacia los trabajadores jóvenes elegibles respecto del resto de los grupos. El bajo uso por parte de las empresas recomienda revisar la posibilidad de hacer menos restrictivos los requisitos para éstas, particularmente la exigencia de tener al día las cotizaciones de todos los trabajadores al requerir el subsidio, sugiriéndose limitarlo al trabajador beneficiado.

EXPERIENCIAS COMPARADAS

b2) Empleo juvenil y sus tendencias

Banco Mundial. (2009). *Addressing the Employment Effects of the Financial Crisis. Employment Policy Primer N° 14:* El concepto de garantía juvenil supone el derecho de un grupo definido de jóvenes a un trabajo, capacitación o educación, así como una obligación para el Servicio Público de Empleo (SPE), u otra autoridad pública, de proporcionar servicios y/o implementar programas en un período de tiempo dado. Los países nórdicos de Europa fueron los primeros en implementar las

garantías juveniles en los años 1980 y 1990. Estos incluyen Suecia (1984), Noruega (1993), Dinamarca (1996) y Finlandia (1996).

En algunos casos estos programas no suponen un derecho a un trabajo, educación o capacitación. Así en Alemania se traduce en asegurar un número suficiente de puestos en el sistema dual de aprendizaje. En Países Bajos y Polonia consisten en proporcionar servicios de colocación y de acceso a medidas de activación para un grupo definido de jóvenes. En Dinamarca no sólo se garantiza un derecho, los jóvenes sin empleo registrados tienen la obligación de participar en las medidas.

Betcherman, G., Godfrey, M., Puerto, S., Rother, F., & Stavreska, A. (2007). A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory. Sp discussion paper n° 0715, Banco Mundial: El estudio hace una revisión de la cantidad y tipo de medidas dirigidas al apoyo del trabajo juvenil alrededor del mundo, constatando que el tipo más común es la capacitación. Sin embargo, las medidas adoptadas para mejorar las oportunidades de los jóvenes y otros grupos desventajados son variadas: reducción de los costos de despido; remuneraciones diferenciadas para aprendices; subsidios específicos a la remuneración; entre otros. Se considera que los programas de asistencia en la búsqueda de empleo como los más eficientes en costos para los jóvenes, en conjunto con los programas de subsidios han mostrado un positivo impacto en el corto plazo, pero un impacto neto menor en los prospectos de empleabilidad a largo plazo de los participantes de estos programas. Varios países de Europa del Este han operado con programas de subsidio a las remuneraciones focalizados en los jóvenes. En Polonia, el programa de intervención del trabajo fue iniciado en 1995 para personas de hasta 30 años. Se estima que ha incrementado la empleabilidad en un 15,6% en trabajos no subsidiados y en un 13,1% en todo tipo de trabajos, pero con menores ingresos mensuales. En la República Checa, el subsidio a las remuneraciones ha estado en operación desde 1996, en beneficio de los jóvenes. Ha conseguido incrementos estadísticamente significativos en el empleo de 12% de los participantes. Se constata desde ya los efectos limitados de estas medidas.

Jaenichen, U., & Stephan, G. (2007). The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. IAB discussion paper, No. 2007,16: En este estudio definen al subsidio como aquella medida que busca compensar a la empresa por la brecha entre la productividad del trabajador y el sueldo mínimo. Un subsidio temporal puede tener efectos positivos sobre la empleabilidad individual si los trabajadores son capaces de cerrar la brecha en el tiempo a través de la experiencia en el trabajo. Un periodo de subsidio también puede ser necesario para reducir la incerteza respecto la empleabilidad de un postulante pudiendo servir como periodo de prueba. Se encuentran efectos positivos de subsidios focalizados a la remuneración en Suecia. Hay resultados favorables para los subsidios al trabajo y la capacitación en las empresas, comparado con la enseñanza vocacional. Independiente del método utilizado, los resultados sugieren que los subsidios a la remuneración tienen un efecto positivo en las probabilidades de empleo de los participantes.

Organización Internacional del Trabajo. (2013). Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: Una generación en peligro. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo: Este trabajo de la OIT entrega la evaluación de dos importantes formas de intervención a favor de los desempleados jóvenes: las garantías juveniles y los programas de transición en el mercado del trabajo, aportando lecciones de los diversos tipos de intervenciones existentes y sugiriendo la implementación de políticas para este segmento. Las garantías juveniles proporcionan a los jóvenes que cumplen determinados criterios el derecho a beneficiarse de ciertas medidas de apoyo para acceder al

mercado de trabajo. Los primeros países en aplicar las garantías juveniles en el decenio de los años ochenta y noventa fueron Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. Más recientemente otros países han emprendido programas similares, como Alemania, Austria, Países Bajos y Polonia. Se sugiere, asimismo, que el buen funcionamiento de estos programas requiere: Aplicar intervenciones puntuales orientadas a grupos concretos de jóvenes desfavorecidos, poseer una capacidad administrativa y una flexibilidad presupuestaria bien establecidas y contar con un sistema de educación y formación sólido.

Por su parte, en lo que respecta a las transiciones en el mercado de trabajo se define como el paso de una persona joven (15 a 29 años) del final de la escuela (o entrada en la primera actividad económica) al primer empleo estable o satisfactorio.

De la lectura de las SWTS resulta difícil caracterizar a los jóvenes que han hecho la transición en los distintos países medidos. En todos los países medidos, la proporción de hombres con empleo estable es superior. La duración de las transiciones, en su mayoría son cortas. Solo en Armenia, Macedonia y Jordania las transiciones largas representaron más de un 20 por ciento (22,5 por ciento, 57,6 por ciento y 32,1 por ciento, respectivamente). En estos países, una parte considerable de los jóvenes que han hecho la transición buscaron empleo durante más de 12 meses o trabajaron en empleos temporales o por cuenta propia no satisfactorios durante como mínimo dos años antes de encontrar el empleo estable y/o satisfactorio actual.

Pons Rotger, G., Nielsen Arendt, J. (2010). *The Effect of a Wage Subsidy on Subsidised Firm's Ordinary Employment. AKF Working Paper, AKF, Danish Institute of Governmental Research:* En el estudio de Pons Rotger y Nielsen Arendt busca analizar el impacto de los subsidios a la remuneración sobre el desplazamiento de trabajadores ya sea directamente desde empresas subsidiadas o indirectamente de otras empresas. Del análisis de los datos obtenidos, concluyen que contratar a un trabajador subsidiado tiene, en promedio, un efecto positivo en la contratación de las empresas subsidiadas ya al mes después de iniciado el contrato subsidiado. Al pasar el tiempo, el efecto positivo en el empleo ordinario de la empresa se incrementa sugiriendo que en promedio, los empleadores subsidiados tienden a contratar a empleados subsidiados en condiciones regulares o usan el subsidio para financiar la contratación de otros individuos en condiciones regulares. Por su parte, los empleadores estacionales que buscan reemplazar personal regular por subsidiado, dada la falta de mecanismos preventivos en el sistema, por lo que se sugiere reforzar el control de las empresas estacionales respecto de su uso de empleados subsidiados.

Smith, C. (2006). *International Experience with Worker-Side and Employer-Side Wage and Employment Subsidy, and Job Search Assistance Programmes: Implications for South Africa. Labour Market and Social Policy, Massachusetts Institute of Technology, Poverty Action Lab:* Este estudio se enfoca en el análisis del impacto de los subsidios al trabajo otorgados al empleador y su contraposición de los otorgados al trabajador. Si bien los efectos teóricos del subsidio a la remuneración son idénticos, La evidencia recopilada demuestra que los subsidios a las empresas son mucho menos efectivos para incentivar empleo adicional. Algunas razones por las cuales la respuesta en empleo a los subsidios a las empresas pueden diferir de los otorgados a los trabajadores incluyen una alta carga administrativa; Incertidumbre sobre la elegibilidad del trabajador beneficiario; Desconocimiento del subsidio y de sus detalles.

MUJERES: TENDENCIAS EN RELACIÓN A LAS MEDIDAS PARA SU PROTECCIÓN.

Cook, S., & Razavi, S. (2012). *Work and Welfare: Revisiting the Linkages from a Gender Perspective. UNRISD Research Paper No.2012-7, United Nations Research Institute for Social Development:* Un problema fundamental a la hora de traducir los patrones de crecimiento en resultados concretos de bienestar reside en sus supuestos acerca de la naturaleza de los mercados laborales y el empleo. El suponer o alentar el ingreso de la mujer al trabajo remunerado como base para mejorar o adquirir derechos de previsión social tiene implicaciones para: (i) el funcionamiento de los mercados laborales mismos, a medida que la oferta de mano de obra cambie con respecto a la demanda; (ii) la relación entre las economías reproductiva y productiva (cuando la primera depende en gran medida del trabajo no remunerado de la mujer); y (iii) el acceso a la previsión social, con el riesgo de que las jerarquías y las exclusiones basadas en el empleo se repliquen y vean acentuadas en la política social. Alternativamente, el desvincular la previsión social del trabajo genera sus propios desafíos.

Hujo, K., & Rulli, M. (2014). *The Political Economy of Pension Re-Reform in Chile and Argentina: Toward More Inclusive Protection. Research Paper 2014-1, Instituto de Investigación para el Desarrollo Social; Naciones Unidas:* Los sistemas de pensiones privados profundizan las inequidades creadas por el mercado del trabajo y las diferencias demográficas. Esto dado que las cuentas individuales impiden la transferencia de recursos desde los hombres a las mujeres. Los asuntos de género son una de las razones, entre otras, del descontento con el sistema privado de pensiones en América Latina, y han llevado a ciertas reformas en algunos países de la región. En Bolivia y Chile, los asuntos de género han sido parte de la agenda de las reformas, mientras que el Nuevo Sistema argentino no ha adoptado medidas explícitas para mejorar la equidad de género, aunque la reforma, en general, beneficia más a las mujeres que a los hombres. Por su parte en Chile, la brecha de cobertura y las desigualdades de género parecen haber sido importantes motores de la reforma (Staab 2012).

Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Identificación de acciones y estrategias para mejorar la protección de las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo:*

En un estudio realizado para la OIT se realiza un análisis particular de las mujeres frente a la seguridad con énfasis en sus problemas migratorios. Sin embargo dicho estudio presenta los problemas y tendencias actuales en materia de cobertura de la mujer. Los mercados nacionales de trabajo son muy diferentes dentro de la región latinoamericana. La mayor precariedad laboral que experimenta la mujer, se puede constatar con los altos índices de exclusión de la seguridad social. Ello porque, frecuentemente, el empleador no declara a la trabajadora doméstica. Así por ejemplo, según la OIT el 100% de las trabajadoras domésticas en República Dominicana, cerca de un 80% en Panamá y cerca de un 40% en Costa Rica, están excluidas de la seguridad social (Panorama Social de América Latina 2012, p. 152). Resulta indispensable garantizar los derechos laborales y humanos de las mujeres migrantes, especialmente de aquéllas que trabajan en el sector del servicio doméstico, ya que éstas suelen ser las más vulnerables al laborar en domicilios privados, donde la fiscalización laboral es difícilmente practicable. A esto se debe agregar que, en algunos países de la región centroamericana, la legislación que regula el trabajo doméstico dista mucho de reconocer la igualdad de derechos al mismo nivel que para el resto de trabajadores.

Razavi, S. (2011). *Engendering Social Security and Protection: Challenges for Making Social Security and Protection Gender Equitable. International Association for Feminist Economics (IAFFE)*: Los programas de seguros sociales tienden a ser insensibles al género, implicando que la mayoría de sus beneficios (con excepción de aquellos por maternidad y descanso maternal) no tratan a las mujeres de forma diferente a los hombres. Así, asumiendo un empleo a tiempo completo, formal y durante toda la vida, tales programas, implícitamente, discriminan a la mujer. Sin embargo, en algunos países los Estados han tomado medidas para adaptar sus sistemas de protección social a las transformaciones del mercado del trabajo, trayendo a la cobertura de los programas de salud a aquellos que están empleados informalmente o están autoempleados, haciendo la afiliación obligatoria y parcialmente subsidiada (Mesa-Lago 2008, Kwon and Tchoe 2005). Los factores discriminatorios en el mercado del trabajo incluyen la baja participación de la mujer en la fuerza de trabajo, pausas más frecuentes en su vida laboral, mayor prevalencia del empleo a tiempo parcial o informal y menores ingresos. La segunda generación de reformas en Latinoamérica ha tratado parcialmente algunas medidas relacionadas al género. Ello ha incluido la creación o fortalecimiento de un pilar solidario financiado por el Estado para mejorar las pensiones de los trabajadores con algunas contribuciones pero con bajas pensiones; la adopción de tablas de mortalidad neutras para el cálculo de beneficios; la eliminación de costos fijos en las cuentas individuales; y el pago de créditos por hijos. Es demasiado pronto para decir si tales cambios supondrán alguna diferencia en el acceso a pensiones por las mujeres. Tal es por ejemplo el caso chileno.

Razavi, S., Arza, C., Braunstein, E., Cook, S., & Goulding, K. (2012). *Gendered Impacts of Globalization: Employment and Social Protection. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)*: La política necesita tener en cuenta las trayectorias de empleo de las mujeres como ellas son, más que como debieran ser, de acuerdo a una visión androcéntrica. Esto trae al frente las inequidades de género en el empleo, ingresos y contribuciones a los sistemas. Algunas de estas diferencias son atribuibles a las obligaciones sociales de las mujeres de cuidar de otros, pero otras se deben a normas sociales que crean jerarquías en el mercado del trabajo. Considerando estas inequidades, existen tres diferentes estrategias, si bien complementarias, que son necesarias para igualar la protección social entre hombre y mujeres: Eliminar las prácticas discriminatorias en los programas de seguros sociales a fin de obtener resultados más iguales; Fortalecer la regulación del mercado del trabajo y previsión social para crear un campo de acción más igualado para las mujeres dentro del mercado del trabajo; Desarrollar sistemas de protección social que no estén vinculados al empleo.

Rofman, R., Fajnzylber, E., & Herrera, G. (n.d.). *Reformando las reformas previsionales: Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales Nº 4, Banco Mundial*: Consideradas en conjunto, las reformas previsionales en la Argentina llevadas a cabo en los últimos años apuntaron a cambiar la cobertura y el nivel de los beneficios del sistema, sus parámetros fiscales, el rol del Estado y del sector privado en cuanto a su gestión y, también, algunos aspectos regulatorios del esquema privado. Se eliminó completamente el esquema de capitalización, llevando a todos los contribuyentes a un único sistema público de reparto a partir del primer día de 2009. El traspaso incluyó a los beneficiarios del sistema de gestión privada (a menos que éstos estuvieran recibiendo sus haberes a través de una renta vitalicia) y a los activos financieros acumulados. El principal impacto de esta reforma fue institucional y político, al eliminar la participación del sector privado en la gestión del sistema previsional. La reforma no tuvo efecto alguno sobre la cobertura y su efecto sobre los haberes actuales fue mínimo.

CAPÍTULO 5: TRABAJADORES VULNERABLES

African Economic Conference. 2013. Auto-enrolment of informal sector workers in pension scheme to strengthen the regional integration in EAC. Case of Rwanda. Este estudio analiza la percepción de los trabajadores del sector informal de Ruanda, respecto de diversas opciones para extender la cobertura de pensiones existentes en la experiencia internacional. Entre las opciones analizadas se encuentra la adhesión obligatoria para todos los trabajadores que se encuentren por encima de la línea de la pobreza en el entendido que se considera que en tal nivel cuentan con recursos suficientes para pagar una contribución al régimen de pensión. Con todo, se plantea la creación de tres regímenes especiales: uno para los trabajadores independientes formales, en que el cobro de las cotizaciones se encuentre asociado a la aplicación de la tributación interna; un segundo régimen para los miembros de cooperativas, en el cual la participación es voluntaria contándose con incentivos estatales en la forma de aportes pareados a las contribuciones; y un régimen de pensiones para el sector informal, el cual es concebido como un sistema de contribuciones definidas (atendida la dificultad que la irregularidad de aportes supone en un mecanismo clásico de beneficios definidos) con incentivos a la participación por medio de la entrega de beneficios no relacionados con el sistema de pensiones. En igual sentido se rescata entre los resultados de la encuesta aplicada que para los trabajadores informales los gastos de jubilación no son prioritarios (7,3%) en comparación a gastos como la educación (38,8% de los encuestados). Más allá de los resultados de la encuesta aplicada, el estudio plantea la posibilidad de aplicar la auto inscripción al sistema de pensiones y su pago anticipado por medio de los teléfonos móviles basado en las experiencias en la recaudación del IVA en la República de Mauricio y el impuesto a los servicios de telefonía móvil para el seguro de salud aplicado en Ghana. Finaliza el estudio recalcando la importancia de la aplicación constante y general de programas de educación en seguridad social producto del alto desconocimiento de los beneficios y el funcionamiento del sistema mismo encontrado en los encuestados.

Ajit, Ghose. 2012. Addressing the employment challenge: India's MGNREGA: Este estudio presenta el funcionamiento de la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi (MGNREGA), aprobada en septiembre de 2005. Conforme a esta normativa se reconoce al empleo como un derecho y establece la obligación por parte del Estado de entregar cada año 100 días de empleo asalariado como mínimo, en la forma de trabajo manual no calificado. Con todo, el estudio destaca la falta de datos que permitan evaluar en profundidad esta política, ya que si bien estudios que establecen que desde la creación de estos programas han aumentado los ingresos de las familias rurales pobres, no ha sido posible medir la magnitud de este aumento, ya que muchos de los trabajadores que ahora tienen un empleo MGNREGA, antes tenían otro empleo.

Arteaga Riquelme, Jéssica Beatriz y Peña Asenjo, Leyla Yasmin. 2009. Diagnóstico de seguridad social de los pescadores artesanales de la comuna de Valdivia: Este estudio busca conocer los factores que influyen en que los pescadores artesanales de la comuna de Valdivia no se acojan al sistema de seguridad social en Chile. La encuesta aplicada encuentra que el 79% de los pescadores no conocen todos los beneficios y prestaciones del sistema y que sólo el 14% se encuentra afiliado a una AFP, de los cuales sólo cuatro de ellos aparecen cotizando al momento de su aplicación, cuestión producida por su desempeño en otra actividad laboral dependiente. Las principales razones obtenidas en torno a la falta de cotización correspondieron a la falta de recursos monetarios, la falta de interés y la falta de información. Sin embargo, se destaca igualmente otra variable relevante en la ausencia de cotizaciones: la periodicidad de tiempo en la recepción de

ingresos, que en el caso de los pescadores artesanales suele ser diaria, contrastando con la regularidad mensual que exige el sistema previsional chileno, lo cual se suma a la falta de ahorro que les permitiría realizar sus cotizaciones. Destaca el informe, que esta realidad se extiende no sólo al sistema de pensiones, sino también al seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, mientras en el ámbito de la salud común, y en línea con la ausencia de cotizaciones, se encuentra que el acceso a la misma se realiza a través de la atención primaria de salud, contando con atención sólo en establecimientos públicos como consultorios y hospitales, Sugiere este estudio extender el programa de FONASA de cobertura de trabajadores temporeros a la cobertura de trabajadores independientes, lo cual permitiría acceder a prestaciones de salud con un limitado número de tiempo cotizado y una cobertura temporal extendida a todo el año para el trabajador y su familia.

Bertranou, Fabio, Casanova, Luis y Sarabia, Mariela. 2013. *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el periodo 2003-2012*: Este estudio explora las causas de la importante reducción en la informalidad del empleo que se produjo en Argentina tras la crisis de 2001-2002. Atribuye el estudio esta reducción al establecimiento de diversas estrategias de formalización, entre las que destaca el Programa Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) implementado a partir de 2003, que buscó facilitar la inscripción de trabajadores, la identificación de empleadores y la fiscalización en el cumplimiento de la normativa. Destaca entre las medidas los incentivos para el registro del trabajo doméstico, por medio de la deducción, en la determinación de la base imponible del impuesto a las ganancias, los importes abonados para cancelar las contribuciones patronales del Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico. Finalmente, destaca entre las medidas aplicada la figura del Monotributo Social, que cuenta con 190 mil puestos de trabajo registrados. Dicho mecanismo contribuye a la reducción de la informalidad al facilitar el reconocimiento legal de las actividades productivas, comerciales y de servicios de la población en situación de vulnerabilidad social mediante su inscripción en una categoría tributaria especial. Esta inscripción es lograda a través de un subsidio parcial del seguro de salud (del 50% en relación con el régimen general del Monotributo) y total para el régimen previsional, permitiéndoles emitir facturas y ser proveedores del Estado por compra directa.

Centro de Políticas Públicas. 2012. *Análisis de los incentivos que general los actuales programas sociales y políticas públicas sobre cobertura, nivel y densidad de cotizaciones previsionales*: Este estudio propone, entre otras medidas, ha propuesto la afiliación automática a una AFP, justificada en la gran cantidad de personas que no están afiliadas al Sistema de Pensiones. La afiliación automática se traduciría en una vinculación inicial con el Sistema Previsional, facilitando la cotización futura de las personas que reciben ingresos pero no se encuentran afiliadas al Sistema, realizando un aporte inicial el Estado a las cuentas de los afiliados de bajos quintiles, aporte al que solo se tendría acceso al momento de la jubilación con el requisito que la persona tenga una determinada cantidad de años de cotizaciones, de lo contrario este aporte estatal inicial y sus intereses devengados se perdería para el afiliado.

Chile: Ministerio del Trabajo y Protección Social. 2010. *Trabajadores de Casa Particular*:

El estudio encuentra en este segmento de trabajadores rasgos concordantes aquellos asociados a los trabajadores informales en general, primeramente, una importante heterogeneidad interna, que permite distinguir en grupos con plena identificación con la actividad que realizan (legalmente laborales a su oficio y su identidad laboral es ser trabajadora de casa

particular); aquellos que la conciben como un puente para obtener recursos y experiencia para otras actividades; y aquellos que no obstante realizar labores de servicio doméstico no conciben su actividad como tal. Una parte considerable de estos trabajadores labora sin contrato de trabajo (56,7%) y presentan una extensa práctica de subdeclaración de ingresos, la cual se encuentra asociada a los desincentivos que se producen en el sistema de seguridad social al relacionar beneficios con niveles de ingresos. Con todo, entre quienes buscan tener su relación formalizada por un contrato de trabajo, citan como principal razón de ello el acceso que les da a atención en salud, jubilación y seguridad ante eventualidades, en ese orden. No menos importante, es el grado de desconocimiento que se encuentra respecto del funcionamiento de la seguridad social y del sistema de pensiones, particularmente entre los grupos menos educados, cuestión que golpea por igual a los trabajadores de este grupo como a sus empleadores, impidiéndoles medir los efectos en la realidad personal de la subdeclaración.

Kast, Felipe. 2010. Desafíos para la Extensión de la Cobertura de hacia los Trabajadores de Menores Ingresos: En la conferencia: “Desafíos para la Extensión de la Cobertura hacia los Trabajadores de Menores Ingresos”⁸ dictada durante el Seminario Internacional “Desarrollando el potencial de los sistemas de capitalización” se ha propuesto la extensión del mecanismo del ahorro previsional voluntario, para la parte de la población del país que recibe transferencias estatales, en virtud de programas sociales, concediéndoles la posibilidad de realizar ahorro voluntario de un porcentaje de esas transferencias. Los subsidios estatales recibidos por las personas serían depositados en una cuenta bancaria, teniendo la opción de destinar de manera automática una parte de ellos a una cuenta de ahorro o a un fondo de capitalización.

Dichos fondos serían ahorrados para la vejez de los beneficiarios de los programas sociales con transferencias directas y podrían tener condiciones similares a las del APV tradicional, del que se benefician los sectores de ingresos medios-altos. También se plantea que al agregar a estos aportes otras transferencias como las del Ingreso Ético Familiar u otros programas que se establezcan con el paso del tiempo, aumentaría la cantidad de dinero transferido directamente a las personas de menores ingresos, aumentando también el fondo desde el cual podría destinarse un porcentaje para ahorro previsional voluntario. Finalmente se propone evaluar la posibilidad de asignar un segundo fin a este ahorro voluntario, estableciendo que pueda ser un ahorro preventivo para ser utilizado en momentos de emergencia por parte de las familias beneficiarias de los subsidios estatales o por parte del titular de la cuenta de ahorro o de capitalización.

Mackellar, Landis (ed). 2009. Pension Systems for the Informal Sector in Asia: Este artículo examina las experiencias de varios países de Asia en la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones para trabajadores del sector informal, destacando el desarrollo de nuevas respuestas desarrolladas y probadas en países como Vietnam, China, Tailandia, Indonesia, Filipinas, Corea, Sri Lanka, India y Bangladesh. Entre las dificultades encontradas para afiliar al sector informal, se destaca la dificultad y costo implicado por la diseminación territorial de estos trabajadores; unos costos administrativos relativamente altos en relación a los aportes que se puedan realizar en sistemas contributivos y la ausencia de economías de escala, resultando en prestaciones bajas, las cuales estiman pueden no alcanzar siquiera el nivel de pobreza. La posibilidad de entregar subsidios es cuestionada al considerarse conllevar los mismos costos fiscales de los enfoques de carácter no contributivo.

8 F. Kast, “Desafíos para la Extensión de la Cobertura hacia los Trabajadores de Menores Ingresos”, Seminario Desarrollando el Potencial de los Sistemas de Capitalización, FIAP, 2010, Viña del Mar, Chile, 41-51 pp.

Organización Internacional del Trabajo. 2014. Identificación de Acciones y Estrategias para mejorar la protección de los trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social:

En Costa Rica los niveles de afiliación a la seguridad social son altos, ya sea por el seguro social o por el régimen no contributivo. Sin embargo, existen grupos que permanecen sin aseguramiento, los que se pueden explicar por el trabajo dentro de la economía informal, que en gran número es realizado por personas migrantes. El año 2010 entró en vigencia la Ley General de Migración y Extranjería la que desarrolla el principio de integración de las personas migrantes. Esta ley en su artículo 5° establece la obligación para el Estado de promover la integración de personas migrantes al desarrollo del país y la Dirección General de Migraciones y Extranjería tiene el mandato de diseñar estrategias y políticas públicas para el cumplimiento de ese fin. En particular en la protección de la vejez, invalidez y sobrevivencia, la protección de las personas migrantes está condicionado a que se encuentren afiliados al régimen respectivo.

Perticara, Marcela y Celhay, Pablo. 2010. Informalidad laboral y políticas públicas en Chile:

Este estudio analiza la situación de los trabajadores informales en Chile siendo caracterizados en dos grupos: informales independientes e informales asalariados. En términos de ingreso en 1998, los informales asalariados ganan menos que los informales independientes y los trabajadores formales. Los trabajadores informales independientes ganan más que los trabajadores no informales en general. Sin embargo entre el grupo de trabajadores independientes, los informales están en peores condiciones, ganando hasta un 40% del salario que reciben los trabajadores independientes formales según datos de la encuesta CASEN 2006. Finalmente, los trabajadores informales aparecen trabajando mayoritariamente en empresas pequeñas (menos de 10 trabajadores) y presentan una mayor tasa de pobreza – sobre todo en el grupo de trabajadores informales asalariados donde la tasa de pobreza es de 21.9% en 1998, y 14% en el año 2006, comparada con un 10.2% y 7.3% respectivamente, para los trabajadores informales independientes. Las mayores tasas de informalidad se registran entre trabajadores no calificados, trabajadores u obreros agrícolas y vendedores o comerciantes. Entre los asalariados la máxima tasa de informalidad se registra entre los trabajadores domésticos, llegando a más del 60% en el año 2006. Del análisis de los datos presentados por el estudio, concluyen que los trabajadores que se perpetúan como informales son en general mayoritariamente personal no calificado o trabajadores en servicio doméstico, mientras que los trabajadores que se mantienen como asalariados formales tienen una mayor proporción de profesionales, técnicos y administrativos.

Concluye el estudio con propuestas de políticas públicas que contribuyan a la disminución del empleo informal: facilitar la inserción laboral de trabajadores informales (jóvenes y mujeres) en el sector formal mediante la desregulación de algunos aspectos de la jornada laboral y el subsidio del trabajo a tiempo parcial; mejorar el régimen legal para la microempresa familiar; generar conciencia de que hay beneficios importantes de optar por la formalización (acceso a subsidios por enfermedad, jubilación, protección contra accidentes laborales, entre otros); transitar hacia un esquema de protección contra el desempleo derogando el régimen actual de indemnizaciones por años de servicios.

Maldonado, Fernanda. 2007. Reforma al sistema previsional chileno: análisis de una reforma en proceso a través del caso de los trabajadores agrícolas de temporada:

El estudio, anterior a la aplicación de la reforma de 2008, parte de la base de la alteración de los patrones de empleo del sector agrícola y composición de su fuerza de trabajo como consecuencia, entre otras razones, de la aplicación de la economía de libre mercado. Considera el informe que la integración de estos trabajadores al sistema de pensiones debe ser realizada por medio de una mayor fiscalización de la aplicación de los contratos laborales. Sin embargo, considera igualmente necesario el

establecimiento de algún tipo de incentivo, ya sea al empleador o al trabajador, para legalizar las relaciones laborales, toda vez que los bajos niveles de ingreso y la precariedad laboral, sesgan fuertemente las preferencias de estos trabajadores hacia el consumo presente, desechando preocupaciones por eventos no programados como enfermedades, accidentes y vejez.

Por ello, concluye recomendando considerar los ingresos y las contribuciones en forma anualizada, la realización de aportes complementarios por parte de Estado, como incentivo a la cotización mensual y la focalización de la fiscalización, dirigiéndose específicamente a las actividades en donde es más probable encontrar incumplimientos a la Ley, como es el caso de los predios agrícolas que se encuentran en zonas rurales alejadas.

CONCLUSIONES

Conforme los objetivos planteados por la licitación, en aras a analizar y proponer mecanismos de incentivos para incrementar el ahorro previsional de todo tipo de trabajadores, se ha realizado la revisión de los informes disponibles referentes a incentivos respecto a trabajadores dependientes e independientes (producto 2); respecto a los trabajadores dependientes vulnerables focalizados por la reforma previsional de 2008 (producto 3); y aquellos referentes a la inserción de trabajadores asociados a grupos por motivos de estacionalidad, precariedad laboral y similares (producto 4).

Conforme a ello, se propone:

1.- Modular la comisión de administración a la obtención de utilidades

Modificar el DL 3.500 de 1980 estableciendo que las AFPs sólo podrán cobrar comisiones por administración cuando en el respectivo fondo del afiliado se hayan obtenidos ganancias.

2.- Establecer la posibilidad de usar los fondos previsionales como garantía en casos calificados

Reformar el DL 3.500 de 1980 autorizando al afiliado a garantizar una obligación bajo supuestos muy restrictivos. Se propone que uno de estos criterios sea para la compra de una vivienda.

3.- Flexibilización de la base de cálculo de la cotización

Reforma de la base de cálculo de las cotizaciones establecida en el DL 3.500 de 1980 incluyendo la posibilidad que sea no solo mensual sino que también contenga otras posibilidades como semanal o diario o por hora, haciendo la base de cálculo congruente con la posibilidad de pago de remuneraciones establecidas en materia laboral. Este mecanismo puede ser considerado una extensión, de menor escala, de los pagos provisionales de cotizaciones.

4.- Nuevas alternativas de pago de cotizaciones

Reforma del mecanismo de declaración y pago establecido en el DL 3.500 flexibilizándolo y permitiendo que se permita pagar las cotizaciones a través de otros medios tecnológicos tales como teléfonos móviles.

Reforma legal que permita a la administración estatal pueda establecer un convenio que sirva de vehículo de recaudo de la cotización a actores seleccionados, entre los cuales se puede contar a sindicatos, asociaciones gremiales, agrupación de trabajadores, etc.

5.- Obligación de cotizar independiente de la situación migratoria

Modificar el DL 3.500 de 1980 permitiendo que los extranjero puedan afiliarse a una AFP sin necesidad de tener tramitado completamente su estatuto migratorio, en otras palabras sin necesidad que cuenten con un número de RUT como extranjeros.

6.- Generar una mayor conciencia acerca de los alcances de la cotización en materia de seguridad social

Creación de un programa de educación previsional: “Programa de Educación Previsional e incentivo al ahorro”, Programa que debe ser de largo aliento.

7.- Entrega de indicadores que visibilicen los efectos de las alteraciones previsionales.

Inclusión en la cartola cuatrimestral de indicador de cotizaciones aportadas y de base actual de cálculo de prestaciones.

8.- Vinculación de la cotización de seguridad a otros beneficios del sistema

Subsidiar la incorporación de los trabajadores informales que coticen regularmente como voluntarios al sector salud, común o laboral, o bien bonificar su comportamiento previsional en otros beneficios estatales

9.- Vinculación de las obligaciones impositivas o registrales y las cotizaciones.

Establecimiento sobretasas asociadas a tributos locales de personas naturales o registros sectoriales de los mismos. Derivación de las sumas así recaudadas a las cuentas obligatorias o voluntarias de los pagadores.

CAPÍTULO 1: EVIDENCIA BIBLIOGRÁFICA

Para la realización del presente trabajo se revisaron 248 informes referidos a los conceptos, planes y experiencias, tanto a nivel nacional como internacional respecto del funcionamiento del sistema de pensiones, orientado especialmente a aquellos que presentaban mecanismos para incentivar las aportaciones a sistema por diversos tipos de trabajadores, dependiendo del objetivo comprometido que se buscara satisfacer.

Del total de informes revisados 34 son presentados en los diferentes capítulos que componen el presente trabajo, habiendo sido seleccionados, principalmente, por ser aquellos que aportaban la mayor cantidad de información y/o estar más actualizados.

En detalle, respecto de cada informe de la licitación la búsqueda cubrió:

- A) Informe 1: 140 informes revisados, tanto en lo que respecta a los alcances conceptuales como a medidas concretas de incentivos aplicadas por países específicos. Respecto de estos últimos, se presentan 7 estudios, seleccionados en base a la profundidad de la información aportada, su nivel de actualización y, en los casos pertinentes, reseñar otros de los informes inicialmente recopilados.
- B) Informe 2: 60 informes revisados cuyo contenido refiriera a la reforma previsional chilena, en particular respecto de las medidas de relacionadas con el grupo de jóvenes y mujeres. Igualmente, se buscaron estudios que refirieran al impacto de los subsidios establecidos para estos grupos con posterioridad a la reforma. Con todo, de los informes revisados, solamente 3 hacían una evaluación de la reforma de 2008, siendo el resto meramente descriptivo, atendido que los datos utilizados por los primeros se basaban en la Encuesta de Protección Social de 2009, no estando, hasta la fecha, disponibles datos más actuales. Así, debe tenerse en cuenta que las evaluaciones presentadas son todavía muy preliminares. Por otra parte, respecto a las medidas establecidas con posterioridad a la reforma, solamente se encontró un estudio disponible, realizado en 2012, respecto a los impactos del subsidio al empleo joven creado por la ley N° 20.338, de 2009, con lo cual la información utilizada para la evaluación del mismo es algo mayor. Finalmente, respecto de medidas similares implementadas en el ámbito comparado se seleccionaron 12, que analizan la aplicación de medidas, entregando sugerencias al respecto
- C) Informe 3: 48 informes revisados cuyo contenido fuera directa o indirectamente atinente a la inclusión de grupos de trabajadores al sistema de pensiones. Del conjunto se descartaron aquellos que sólo trataban tangencialmente a grupos específicos de trabajadores y aquellos anteriores a 2003, resultando en 11 estudios

que analizan la inclusión de grupos de trabajadores al sistema previsional, entregando propuestas o evaluando medidas en curso de aplicación. El grueso de los informes referidos a experiencias comparadas, en este apartado, se concentra en países que cuentan con altos grados de informalidad.

Su obtención, salvo en lo que respecta al apartado conceptual del estudio, se inició por medio de la recopilación de los estudios públicamente disponibles en las páginas de los organismos involucrados en el sistema de seguridad social chileno, la búsqueda de otros estudios realizados por los mismos autores y/o por las mismas instituciones que los presentaron, la revisión de los estudios disponibles en instituciones internacionales total o parcialmente dedicadas a analizar la seguridad social o los sistemas de pensiones y, en casos específicos, una búsqueda general por internet de trabajos referidos a un segmento o medida en particular, repitiendo el procedimiento de seguir o sus autores y/o instituciones que los prepararon.

La lectura del presente documento debe tener presente las limitaciones impuestas por los objetivos del estudio, las cuales consideran el análisis de diversos estudios, restringiendo la profundidad de la exposición a aquella presentada en cada caso. Ocasionalmente, cuando es imprescindible, se presentan en la forma de notas las consideraciones de otros estudios que complementan en áreas específicas a aquellos desarrollados en el texto. Con todo, debe considerarse que no todos los estudios que se presentan cuentan con indicadores específicos del impacto que los incentivos han tenido en cada país.

Los estudios finalmente presentados en cada capítulo son los siguientes:

Capítulo 3: incentivos a la cotización de la seguridad social en el entorno internacional

- Daniel Vanhaeverbeke (FSE-FBZ, Bélgica), Supplementary pension scheme for the manual workers in the Belgian construction industry.
- Adams, Nevin, Salisbury, Dallas y VanDerhei, Jack. Matching Contributions in 401 (k) Plans in the United States.
- St John, Susan, Dale, M. Claire y Littlewood, Michael. 2014. Now we are six: Lessons from New Zealand's KiwiSaver.
- Feng, Jun, Gerrans, Paul y Clark, Gordon. 2014. Understanding superannuation contribution decisions: Theory and evidence.
- Palacios, Robert y Sane, Renuka. Learning from de early experience of India's Matching Contribution Schemes.

- Dorfman, Mark, y otros. 2013. China's Pension Schemes for Rural and Urban Residents.
- Durán Valverde, Fabio (coord). 2013. Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay.

Capítulo 4: impacto de las medidas establecidas en la reforma previsional de 2008 y normativa posterior en los trabajadores jóvenes y las mujeres

- Behrman, Jere, y otros. 2011. *First-Round Impacts of the 2008 Chilean Pension System Reform*. Population Aging Research Center.
- Joubert, Clement y Todd, Petra. 2011. The Impact of Chile's 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity.
- Attanazio, O., Meghir, C., & Otero, A. (2011). Pensiones, Trabajo e Informalidad: Impacto de la Reforma Previsional de Chile de 2008.
- Centro Microdatos. 2012. *Evaluación de impacto del programa de subsidio al empleo joven*.
- Banco Mundial. (2009). Addressing the Employment Effects of the Financial Crisis.
- Betcherman, G., Godfrey, M., Puerto, S., Rother, F., & Stavreska, A. (2007). A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory.
- Cook, S., & Razavi, S. (2012). Work and Welfare: Revisiting the Linkages from a Gender Perspective.
- Jaenichen, U., & Stephan, G. (2007). The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers.
- Hujo, K., & Rulli, M. (2014). The Political Economy of Pension Re-Reform in Chile and Argentina: Toward More Inclusive Protection.
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). Identificación de acciones y estrategias para mejorar la protección de las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social.
- Organización Internacional del Trabajo. (2013). Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: Una generación en peligro.
- Pons Rotger, G., Nielsen Arendt, J. (2010). The Effect of a Wage Subsidy on Subsidised Firm's Ordinary Employment.

- Razavi, S., Arza, C., Braunstein, E., Cook, S., & Goulding, K. (2012). Gendered Impacts of Globalization: Employment and Social Protection.
- Razavi, S. (2011). Engendering Social Security and Protection: Challenges for Making Social Security and Protection Gender Equitable.
- Rofman, R., Fajnzylber, E., & Herrera, G. (n.d.). Reformando las reformas previsionales: Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile.
- Smith, C. (2006). International Experience with Worker-Side and Employer-Side Wage and Employment Subsidy, and Job Search Assistance Programmes: Implications for South Africa.

Capítulo 5: trabajadores vulnerables

- African Economic Conference. 2013. Auto-Enrolment of Informal Sector Workers In Pension Scheme to Strengthen The Regional Integration in EAC. Case Of Rwanda.
- Ajit, Ghose. 2012. Addressing the Employment Challenge: India's Mgnrega.
- Arteaga Riquelme, Jéssica Beatriz y Peña Asenjo, Leyla Yasmin. 2009. Diagnóstico De Seguridad Social De Los Pescadores Artesanales De La Comuna De Valdivia
- Betranou, Fabio, Casanova, Luis y Sarabia, Mariela. 2013. Dónde, Cómo y Por Qué Se Redujo La informalidad Laboral en Argentina durante el Periodo 2003-2012.
- Centro De Políticas Públicas. 2012. Análisis De Los Incentivos Que General Los Actuales Programas Sociales Y Políticas Públicas Sobre Cobertura, Nivel Y Densidad De Cotizaciones Previsionales. Pontificia Universidad Católica De Chile.
- Chile: Ministerio Del Trabajo Y Protección Social. 2010. Trabajadores De Casa Particular.
- Kast, Felipe. 2010. Desafíos Para La Extensión De La Cobertura De Hacia Los Trabajadores De Menores Ingresos.
- Mackellar, Landis (Ed). 2009. Pension Systems For The Informal Sector In Asia.
- Organización Internacional Del Trabajo. 2014. Identificación De Acciones Y Estrategias Para Mejorar La Protección De Los Trabajadores Migrantes Y Sus Familias Mediante La Seguridad Social.
- Peticara, Marcela y Celhay, Pablo. 2010. Informalidad Laboral Y Políticas Públicas En Chile.

- Maldonado, Fernanda. 2007. Reforma Al Sistema Previsional Chileno: Análisis De Una Reforma En Proceso A Través Del Caso De Los Trabajadores Agrícolas De Temporada.

CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL DEL ESTUDIO

De acuerdo al marco de análisis del sistema de pensiones chilenos, en que se debe considerar a la legislación en su conjunto y utilizando una visión sistémica de los mecanismos nacionales de protección de la vejez, se está en presencia de una referencia que permite analizar si se cubre a toda la población logrando la universalidad.

La importancia de poder dar una cobertura amplia reside también en el hecho que una cotización depositada a los 20 años, a los inicios de la vida laboral puede tener hasta cuatro veces más valor que una cotización depositada después de los cincuenta años⁹.

Constatamos así la importancia de evitar las lagunas en las cotizaciones, tanto para hombres como para las mujeres, y de hacer las cotizaciones obligatorias para trabajadores autónomos con el fin de ampliar la cobertura social.

En este sentido Chile no ha sido el único país que en los últimos años se ha propuesto alcanzar la cobertura universal. Para comprender las estrategias adoptadas por distintos países en búsqueda de la cobertura universal se analizará en primer término, conceptualmente, en qué consisten las prestaciones de vejez y como estas son tratadas alrededor del mundo.

Con el fin de hacer la descripción mencionada nos ceñiremos a dos recientes publicaciones de la OIT sobre pensiones en el mundo¹⁰. En estas publicaciones se describen en qué consisten los pagos periódicos por vejez y sus principales características¹¹.

De esta manera se señala que las prestaciones en dinero pueden ser pagos periódicos entregados al llegar a una edad determinada (y también a menudo al cumplimiento de otras condiciones prescritas para tener derecho) que luego son pagados a través del resto de la vida del beneficiario. Tales pagos periódicos se llaman las pensiones (o rentas vitalicias), y se pueden clasificar en dos tipos principales:

⁹ **Berstein, Solagne y Tokman, Andrea. 2005.** *Brechas de ingreso entre hombres y mujeres: ¿perpetuadas o exacerbadas en la vejez?* Banco Central. 2005. Documento de trabajo N° 334.

¹⁰ **Organización Internacional del Trabajo. 2014.** *"Social Protection for older persons: Key policy trends and statistics.* Ginebra : s.n., 2014. Social Protection Policy Papers.

¹¹ **Organización Internacional del Trabajo. 2014.** *"Social Protection for older persons: Key policy trends and statistics.* Ginebra : s.n., 2014. Social Protection Policy Papers.

- Las pensiones de vejez de los regímenes contributivos de seguros sociales públicos obligatorios y / o planes voluntarios de pensiones ocupacionales o de otro tipo planes de pensiones privados.
- Las pensiones de vejez de los regímenes no contributivos públicos, que pueden ser (a) universales, cubriendo a todas las personas por encima de la edad elegible que cumple ya sea un ciudadano o la duración mínima de la condición de residencia; (b) la pensión sujeta a una prueba¹²; o (c) de medios probados¹³. La mayoría de los regímenes no contributivos son nacionales, pero algunos se limitan a ciertas áreas geográficas¹⁴.

Sólo las pensiones (es decir, los pagos periódicos: principalmente las rentas vitalicias, pero también las prestaciones bajo condiciones de medios) son reconocidos por normas de la OIT, como el Convenio N° 102, o el de invalidez, vejez y el Convenio sobre las prestaciones de sobrevivientes, 1967 (N° 128), como beneficios potencialmente capaces de proteger a las personas adecuadamente contra el riesgo de sobrevivir a sus propios ahorros o activos. Sin embargo, los planes de pensiones contributivas a veces pagan parte de la prestación en forma de capital. En tales situaciones, es importante asegurarse de que la parte de la anualidad del beneficio general es adecuada. En muchos países sólo una cantidad a tanto alzado está disponible, o (como por ejemplo en Chile) la gente puede optar a la jubilación para el llamado "retiro programado" (en las que se no paga sus pensiones como una renta vitalicia, pero sólo para un número limitado de años). Según la OIT este tipo de acuerdos no garantizan el nivel de seguridad requerido por las normas internacionales.

La amplia mayoría de los países (166 de los 178 países) proporcionan pensiones a través de al menos un esquema, y, a menudo a través de una combinación de diferentes tipos de regímenes contributivos y no contributivos (ver figura N° 1) Los 12 países

¹² Pensiones no contributivas de este tipo se proporcionan a las personas mayores que no reciben una pensión contributiva en absoluto, o aquellos cuya pensión contributiva está por debajo de un cierto umbral mínimo; otros tipos de ingresos no se tienen en cuenta (como sería el caso de las pensiones basados en la comprobación de medios). Ejemplos de este tipo de esquema incluyen la pensión social de vejez en Armenia así como el esquema de "100 a los 70" en Panamá, la Old Age Allowance en Nepal, y la Allowance for Older People en Tailandia.

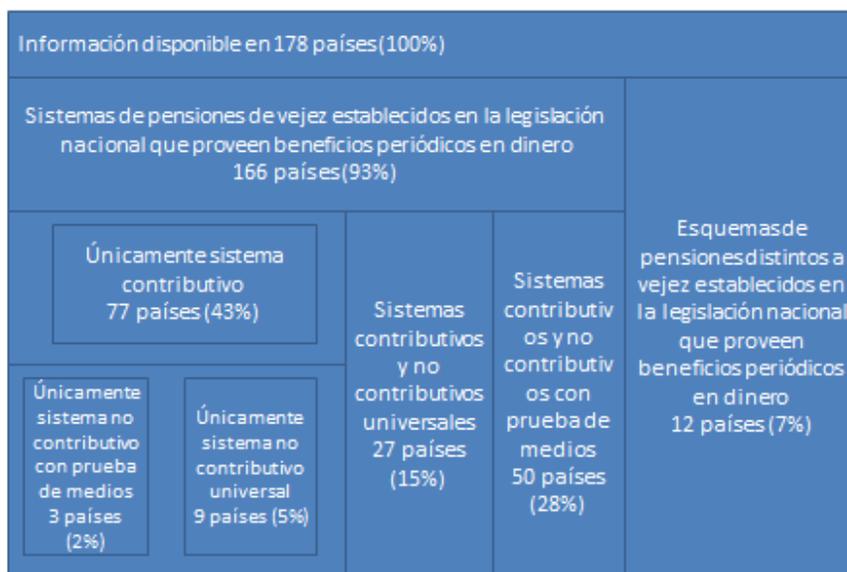
¹³ Pensiones basados en la comprobación de medios se proporcionan únicamente a las personas mayores cuyas pensiones y otros ingresos se mantiene por debajo de un determinado umbral. Las pensiones no son, en sentido estricto, las rentas vitalicias si el diseño y aplicación incluye de una manera a todos los necesitados y en un nivel "suficiente para mantener a la familia del beneficiario en la salud y la decencia", de acuerdo a los requisitos de las normas de la OIT. La Older Persons' Grant en Sudáfrica, por ejemplo, aunque con comprobación de medios, cubre efectivamente la mayoría de las personas mayores en el país y previene efectivamente los beneficiarios y sus familias caigan en la pobreza.

¹⁴ Por ejemplo, el Programa Colombia Mayor.

restantes sólo proporcionan beneficios a tanto alzado a través de *provident funds* o programas similares.

Sin embargo, en 77 países (más de 43 por ciento del número total de países, pero casi el 70 por ciento de los países de bajos ingresos) existen esquemas que cubren, sobre una base contributiva, sólo los empleados en la economía formal y excepcionalmente también ciertos grupos de trabajadores independientes. En un número igual de países, tales planes de pensiones contributivas relacionadas con el empleo se complementan con regímenes no contributivos, ya sea dirigidas a todas las personas de más edad (27 países) o en los que sólo por debajo de un cierto umbral de ingresos (50 países). En sólo un pequeño número son las pensiones proporcionadas sobre una base no contributiva para todas las personas de más edad (nueve países) o para todos aquellos que pasan una prueba de medios (tres países).

Ilustración 1:
Visión general de los planes de pensiones de vejez
anclado en la legislación nacional, por tipo de esquema 2012- 2013



Fuente: OIT, 2014.

De acuerdo con la información recopilada por la OIT en sus informes¹⁵ a nivel mundial sólo un poco más de la mitad de las personas de edad por encima de la edad legal de jubilación (51,5 por ciento) reciben una pensión de vejez (es decir, prestaciones periódicas en dinero), y si se excluye China, la proporción cae al 45,6 por ciento. A pesar de una impresionante extensión de la cobertura de pensiones en muchos países las desigualdades persisten en forma significativa. En el África subsahariana, menos de una de cada cinco personas de más edad (16,9 por ciento) recibe una pensión de vejez que le proporcionaría con un cierto nivel de seguridad de los ingresos en la vejez. En Oriente Medio, el 29,5 por ciento de las personas mayores reciben una pensión; la cifra es de 36.7 por ciento en el Norte de África, el 47,0 por ciento en Asia y el Pacífico (32,4 por ciento excluyendo a China), y 56.1 por ciento en América Latina y el Caribe. Los porcentajes de cobertura regionales de más del 90 por ciento de las personas mayores se consiguen sólo en América del Norte y Europa.

El porcentaje contribuyentes cubiertos da una indicación de la proporción de la población - o de la a mano de obra - que tendrá acceso a las pensiones contributivas en el futuro. A pesar de que esta medida no se corresponde con el acceso a las pensiones no contributivas, da una señal importante con respecto a los futuros niveles de cobertura, teniendo en cuenta que benefician a los niveles en los regímenes de pensiones contributivas tienden a ser más altas que las de los regímenes de pensiones no contributivas. A nivel mundial, menos de un tercio de la población en edad de trabajar (30,9 por ciento), poco más de una cuarta parte (25,4 por ciento), con excepción de China, está contribuyendo a un régimen de pensiones. Los porcentajes de cobertura efectiva van desde el 5,9 por ciento de la población en edad de trabajar en África subsahariana para el 77,5 por ciento de la población en edad de trabajar en América del Norte.

La OIT constata¹⁶ que hoy en día, más de 20 países en desarrollo han logrado o casi logrado la cobertura universal de pensiones, incluyendo Argentina, Bielorrusia, Bolivia, Botswana, Islas Cook, Georgia, Guyana, Kazajstán, Kiribati, República de Kirguistán, Kosovo, Lesotho, Maldivas, Mauricio, Namibia, Mongolia , Panamá, Seychelles, Sudáfrica, San Vicente y las Granadinas, Swazilandia, Timor-Leste, Ucrania y Uzbekistán. Países como Brasil y China tienen las pensiones rurales universales. Unos pocos países en África están actualmente probando las pensiones sociales universales de vejez, como Kenia, Uganda y Zambia. Por otro lado, hay muchos caminos hacia la cobertura universal de pensiones. Así, la mayoría de los países en desarrollo se combinan los sistemas contributivos con una

¹⁵ **Organización Internacional del Trabajo. 2014.** *“Social Protection for older persons: Key policy trends and statistics.* Ginebra : s.n., 2014. Social Protection Policy Papers,. p. 13 y 14

¹⁶ **Organización Internacional del Trabajo. 2014.** *“Social Protection for older persons: Key policy trends and statistics.* Ginebra : s.n., 2014. Social Protection Policy Papers,. p. 16.

pensión social mínima para las personas de edad y sin una pensión contributiva (por ejemplo, Lesotho, Tailandia), otros países ofrecen una pensión social a todos (por ejemplo, Botswana, Timor-Leste). Algunos países optan por la realización gradual y progresiva (por ejemplo, Brasil, Sudáfrica) y otros optan por fast-tracking cobertura universal inmediata (por ejemplo, Bolivia, China, Kiribati). Hay diferentes caminos y heterogeneidad en el diseño e implementación de esquemas universales y los gobiernos tienen un amplio conjunto de opciones para lograr la cobertura de la protección social universal.

En general, en América Latina los mecanismos se basan en una gran influencia en los regímenes bismarkianos, una gran proporción de la población cubierta llega a ese estado a través de su participación en el mercado de trabajo formal en donde contribuyen a la seguridad social. Sin embargo, la estructura del mercado laboral en la región obligan a reconsiderar la financiación tradicional de la seguridad social en la región con el fin de ampliar la cobertura para proteger a los marginados y también que es necesario que el Estado aumente su participación en este sentido¹⁷. Los avances en la cobertura en la región se han efectuado principalmente a través de los mecanismos de transferencias condicionadas de dinero. Mecanismos que también han sido incorporados en nuestra legislación tales como el Ingreso Ético Familiar y el programa Chile Solidario.

Estos programas han tenido una importante influencia en la progresión de la cobertura de seguridad social en la región americana. A su vez han tenido un impacto en el mercado de trabajo, lo que conlleva una vinculación con la capacidad para contribuir a los sistemas de seguridad social.

Se ha señalado en un trabajo conjunto realizado por la CEPAL y la OIT¹⁸ que en las políticas públicas se pone énfasis en que las transferencias monetarias otorgadas mediante estos programas - por lo reducido de los montos- no suelen incidir en una menor inserción laboral de los adultos en edad de trabajar, pero sí - tal como es su intención- de los niños. La inserción laboral, tanto de los adultos como de los jóvenes una vez que han terminado su educación, enfrenta la escasez de empleos productivos que suele ser especialmente grave en zonas con elevados índices de pobreza. Esto debe ser relacionado con la debilidad de las medidas públicas de apoyo al cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad, que incide en forma negativa en la participación laboral de las mujeres que viven en condición de pobreza. Por lo tanto, resulta importante que los programas de transferencias deban coordinarse estrechamente con sistemas

¹⁷ **Lacchini, Carlos y Zuccotti, Guillermo.** 2009. "Importancia de la contributividad en el sistema de Seguridad Social: Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina. s.l. : Centro Internacional de Formación de la OIT, 2009.

¹⁸ **CEPAL y Organización Internacional del Trabajo.** 2014. *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral.* s.l. : Naciones Unidas, 2014, p. 6.

integrales de protección social y con políticas activas del mercado de trabajo que, entre otros objetivos, fomenten la demanda laboral. Por otro lado, se concluye también que el diseño de estos programas debe enmarcarse en la idea de un tránsito de sus destinatarios por distintas etapas que constituyen un continuo de intervenciones de manera que “graduarse” de los programas no implique pérdidas de derechos que podrían desestimular la formalidad laboral. Entonces la relación de estos programas con la inserción laboral tiene un efecto importante con el incentivo a cotizar en forma regular a los sistemas de seguridad social.

Una visión global, como la que se propone¹⁹, permite poder observar cómo puede interactuar el ahorro entre los distintos mecanismos de protección y las políticas públicas de empleo. Esto lleva a una configuración compleja pero a la vez completa de la manera en que se puede incentivar la cotización de seguridad social.

A pesar de los esfuerzos de las políticas públicas para cubrir más ampliamente la población mediante un componente contributivo obligatorio, y a la implementación de componentes no contributivos, siguen existiendo grupos excluidos de facto o de jure de toda protección de la vejez. De esta manera encontramos a la economía informal²⁰ que constituye en Chile, y en general en América Latina, un segmento significativo del mercado de trabajo que se excluye de esta protección. Además, cabe tener presente que existe de hecho igualmente dentro del sector formal de un grado de incumplimiento en el pago de las cotizaciones²¹.

ALCANCES CONCEPTUALES PRELIMINARES DEL ESTUDIO

El levantamiento de información objeto de este estudio implica realizar una selección de experiencias que se consideraran como pertinentes para la mejora del sistema de pensiones chileno. Sin embargo, en forma previa a la descripción y presentación de las experiencias seleccionadas se debe hacer un alcance conceptual en

¹⁹ Ver Producto 1, sobre Marco teórico y metodología.

²⁰ Sobre la economía informal ver : *L'emploi informel : deux questions de politique controversées*, *Revue internationale du travail*. **Kucera, D y Roncolato, L. 2008.** 4, 2008, Vol. 147, págs. 347-377. pp. 347-377 ; **Packard, T. 2007.** *Do workers in Chile choose informal employment ? A dynamic analysis of sector choice.* Social Protection Unit, Banco Mundial. 2007. Policy research working paper n°4232; *Informalité, Etat et contrat social en Amérique latine: étude préliminaire.* **Saavedra, J y Tommasi, M. 2007.** 3-4, 2007, *Revue internationale du travail*, Vol. 146,, p. 301; **Tokman, Víctor. 2007.** *Informality: exclusion and precariousness.* Ginebra : OIT, 2007. paper prepared for the Tripartite interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization., p. 89; **Servais, J. 1994.** *Secteur informel : un avenir pour le droit du travail.* 1994. *Actualités du droit*, pp. 661-685

²¹ Este tema es materia de estudio de otro estudio encargado por la mandante. Para una visión general sobre esta cuestión ver : *L'évasion des cotisations : conséquences sur les régimes de pensions de la sécurité sociale.* **Mcgillivray, W. 2001.** 2-3, 2001, *Revue internationale de sécurité sociale*, Vol. 54,, p. 3.

relación a tres ideas que se consideran claves: grupos vulnerables, economía informal y trabajadores independientes.

Grupos vulnerables

Determinar cuándo se está en presencia frente a un colectivo que se encuentra en necesidad puede ser un ejercicio en que el consenso sea difícil de alcanzar. Así, puede definirse²² la “vulnerabilidad” como el resultado del conjunto de las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hace susceptibles de sufrir el daño vinculado a la amenaza. La vulnerabilidad da cuenta de la desventaja que resulta de proyectar la exposición al riesgo que se produce por la posición o localización de un sujeto sobre la capacidad del individuo o grupo para resistir, responder y readaptarse a la amenaza. En este sentido un riesgo es claramente mayor cuando explícitamente el derecho no cumple unos mínimos de igualdad formal y trata de forma injustificadamente desigual, es decir, injustamente discriminatoria, a ciertos grupos y/o personas. Pero a su vez también está muy presente cuando el Derecho incentiva por omisión la vulnerabilidad, es decir, en aquellas ocasiones en que el ordenamiento garantiza un estándar de igualdad formal que, sin embargo, no consigue garantizar la igualdad material de los vulnerables para el disfrute de sus derechos. Lo relevante entonces es la posición de un individuo frente a la igualdad.

Ahora, en relación a su protección, esta puede provenir de diversas alternativas. Las de origen fiscal²³ pueden provenir desde la vertiente del derecho financiero y tributario, a través de la creación de incentivos o estímulos fiscales para adecuar la capacidad contributiva de estos grupos o para fomentar la colaboración con los mismos o con aquellas entidades que cubren sus necesidades; o bien a través de ayudas directas, generalmente subvenciones que implican un destino concreto de los recursos públicos a fines específicos.

Por otro lado, si nos preguntamos a quien se podría considerar como personas especialmente vulnerables²⁴ seguramente se mencionaría a los pobres, en primer lugar, también a los niños y a los desempleados, y quizás, se podría incluir a los inmigrantes dependiendo del país de que se trate. Además, los discapacitados y entre ellos

²² Siguiendo lo propuesto en **Suarez Llanos, Leonor. 2013.** Caracterización de las personas y grupos vulnerables. [ed.] Miguel Ángel. *Protección Jurídica de las Personas y Grupos Vulnerables*. s.l. : Universidad de Oviedo, Procuradora General del Principado de Asturias, 2013, p. 38-39.

²³ **Pedreira Menendez, José. 2013.** [ed.] Miguel Ángel. *Protección Jurídica de las Personas y Grupos Vulnerables*. s.l. : Universidad de Oviedo, Procuradora General del Principado de Asturias, 2013, p. 240

²⁴ **Ceinos Suarez, Ángeles.** Políticas sociales de protección de la vulnerabilidad. [ed.] Miguel Ángel. *Protección Jurídica de las Personas y Grupos Vulnerables*. s.l. : Universidad de Oviedo, Procuradora General del Principado de Asturias, p. 273.

especialmente los que se encuentran en situación de dependencia también suelen ser considerados sujetos susceptibles de recibir una protección especial.

Entonces una política social orientada hacia los vulnerables con carácter general²⁵ se estructura en torno a ciertos ejes de actuación. En primer lugar, se proclama como compromiso político la garantía de un nivel de protección social a la ciudadanía que permita el acceso a un nivel de vida acorde con la satisfacción de necesidades básicas y la mejora de la renta de la población que corre un mayor riesgo de situarse por debajo del umbral de pobreza, en otras palabras, se establece una garantía de ingresos mínimos. Asimismo, se identifica a los integrantes del colectivo destinatario de esta garantía, y que son los cesantes o desempleados, los excluidos del mercado del trabajo, las personas que, aunque puedan tener un empleo, no obtienen de él ingresos suficientes, así como aquellos ciudadanos que reciben pensiones o prestaciones por desempleo no contributivas y que, generalmente se encuentran en condiciones de necesidad.

El empleo precario²⁶, en tanto, lo podemos definir como aquellas formas laborales de contratación con algún grado de desvío de los empleos formales y por ende, legales. Entendiendo como atributos de los empleos formales el acceso a las prestaciones de la seguridad social, continuidad, normalidad y habitualidad salarial, sindicalización, seguridad en los lugares de trabajo y medio ambiente, entre los principales.

Un grupo vulnerable probablemente puede enfrentarse a un empleo precario y por ende su situación en relación a la protección de seguridad social sea a la vez muy precaria.

Finalmente, el empleo no registrado²⁷ también resulta relevante para este estudio. El registro laboral de los trabajadores no es, aunque no sea poca cosa, solamente la obligación que la ley le impone a todo empleador. Mediante él, bajo esquemas basados en financiamiento contributivo, se hace efectivo el acceso de los trabajadores a las prestaciones de los sistema de seguridad social que requieren de las cotizaciones para sortear las contingencias a las que nos enfrenta la vida. Una condición necesaria para la existencia de empleo registrado debe ser la existencia de un empleador visible y registrado también. Sin embargo, cuando habla de empleo no registrado estamos en

²⁵ **Ceinos Suarez, Ángeles.** Políticas sociales de protección de la vulnerabilidad. [ed.] Miguel Ángel. *Protección Jurídica de las Personas y Grupos Vulnerables*. s.l. : Universidad de Oviedo, Procuradora General del Principado de Asturias, p. 278.

²⁶ **Lacchini, Carlos y Zuccotti, Guillermo. 2009.** *“Importancia de la contributividad en el sistema de Seguridad Social: Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina*. s.l. : Centro Internacional de Formación de la OIT, 2009, p 28-29

²⁷ **Lacchini, Carlos y Zuccotti, Guillermo. 2009.** *“Importancia de la contributividad en el sistema de Seguridad Social: Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina*. s.l. : Centro Internacional de Formación de la OIT, 2009. P 29-30.

presencia de aquellas unidades productivas que reuniendo las características de empresas formales, evaden o eluden las obligaciones contributivas para con la totalidad de sus trabajadores o parte de ellos.

Un grupo vulnerable si tiene un trabajo precario lo más seguro es que tenga a la vez un trabajo que no se encuentre registrado. O sea trabaja fuera de toda formalidad quedando excluido de la seguridad social por una situación de facto inherente a su grupo.

Trabajadores informales

La informalidad conoce varias denominaciones²⁸, la doctrina habla por ejemplo del sector informal, la economía informal o sector no estructurado para referirse a grupos de trabajadores casi idénticos.

Este término ha sido introducido por la OIT²⁹ : « El término ‘economía informal’ hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos ». El origen de estos conceptos de la OIT lo encontramos en los trabajos realizados por esta organización en relación a los mercados de trabajo en el continente africano en los años 1960 y 1970³⁰.

Para Olivier³¹ las relaciones de empleo informal encapsulan aquellas actividades que caen de facto o de jure, fuera del alcance de la ley, incluida la seguridad social. La economía informal no es una condición individual sino un proceso de generación de

²⁸ Para el origen del termino sector informal ver **Tokman, Víctor. 2007. *Informality: exclusion and precariousness*. Ginebra : OIT, 2007. paper prepared for the Tripartite interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, p. 2.**

²⁹ OIT, Rapport de la Commission de l'économie informelle, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002 p. 58. Ver también: BIT, Rapport VI, *Travail décent et économie informelle*, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève, 2002 ; BIT, *L'économie informelle : permettre une transition vers la formalisation*, Document du travail, *Colloque interrégional tripartite sur l'économie informelle : Permettre une transition vers la formalisation*, Genève, 27-29 novembre 2007.

³⁰ **Organización Internacional del Trabajo. 1972. *Employment incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 1972.**

³¹ OLIVIER, Marius, "Work at the margins of social security: Expanding the boundaries of social protection in the developing world", in VAN OORSCHOT, Wim; PEETERS, Hans y BOOS, Kees, (eds) *Invisible Social Security Revisited, Essays in Honour of Jos Berghman*, Lannoo Publishers, Lovaina, Bélgica, 2014, p. 215.

ingresos que se caracteriza por un rasgo central: no está regulado por las instituciones de la sociedad, en un entorno jurídico y social en el que actividades similares están reguladas.

Según Tokman³² dos factores han probablemente contribuido a aumentar el interés por la informalidad. El primero sería el fuerte vínculo entre la informalidad, la pobreza y el subempleo, así como una fuerte absorción de los grupos más vulnerables de la sociedad, incluidas las mujeres y los jóvenes. El segundo es la capacidad de adaptación del concepto a los cambios económicos y sociales en el mundo.

Dada entonces la caracterización y las consecuencias de esto respecto al status de los trabajadores incluidos en este sector, se pueden reconocer dos grandes formas de unidades productivas³³;

- Las empresas familiares, integradas por un trabajador cuentapropista (dador de trabajo), y otros que colaboran con él (no necesariamente de forma permanente, sin la existencia legal de relaciones laborales de dependencia, pero sí de hecho, incluyendo una remuneración fija, normal y habitual.
- Las microempresas, con similar tamaño y grado de organización que las anteriores, pero con la crucial diferencia que el titular proporciona a terceros empleo asalariado de manera continua.

En suma, la informalidad laboral se refiere a dos grandes tipos de trabajadores: los independientes (o autónomos, y por cuenta propia, incluyendo a los micro empleadores y excluyendo a profesionales en el ejercicio liberal de la profesión) y los dependientes (asalariados y por cuenta ajena, que se desempeñan en microempresas).

En Chile el mercado de trabajo tiene una estructura en donde existe la informalidad y además un número importante de trabajadores sin relación de trabajo. En este contexto, el sistema de seguridad social basado en contributividad genera brechas en la cobertura³⁴. También existe una creciente desregulación del trabajo, un número

³² **Tokman, Víctor. 2007.** *Informality: exclusion and precariousness*. Ginebra : OIT, 2007. paper prepared for the Tripartite interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, p. 2.

³³ **Lacchini, Carlos y Zuccotti, Guillermo. 2009.** *“Importancia de la contributividad en el sistema de Seguridad Social: Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina*. s.l. : Centro Internacional de Formación de la OIT, 2009, p 27.

³⁴ **Bertranou, Fabio, [ed.]. 2006.** *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*. Santiago : Organizacioón Internacional del Trabajo, 2006.

importante de trabajadores del sector formal poseen contratos precarios³⁵, con los riesgos que ello implica.

En la región del Cono Sur de América, los trabajadores independientes representan 24% de la población activa y la mayoría de ellos ejerce una actividad dentro de la economía informal³⁶. La cuestión de los trabajadores independientes se puede abordar de varias maneras. Por un lado, existen limitaciones estructurales a la creación cualitativa de empleos asalariados, y el otro, existen problemas en la concepción de los programas de seguridad social³⁷. Como lo ha constatado Queisser³⁸, es común en los países latinoamericanos, para pagar menos cotizaciones, las personas afiliadas declaren un ingreso inferior a la realidad y es hasta los últimos años de su vida laboral en donde ellas tienden a declarar un ingreso más alto.

TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN CHILE

El sistema de pensiones chileno en la reforma del año 1980 concibió en el marco de un mercado laboral dividido entre trabajadores dependientes titulares de un contrato de trabajo a duración indeterminada y los funcionarios públicos³⁹. Los trabajadores independientes no formaban parte de la hipótesis de base del mecanismo contributivo: cotizar no era obligatorio para ellos y, en consecuencia, su participación y su protección eran también voluntarias⁴⁰.

³⁵ Ibid., p. 28.

³⁶ **Bertranou, Fabio. 2007.** *Informal Economy, Independent Coverage in Argentina, Chile and Uruguay.* Oficina Internacional del Trabajo. Santiago : s.n., 2007, p. 1.

³⁷ **Bertranou, Fabio. 2007.** *Informal Economy, Independent Coverage in Argentina, Chile and Uruguay.* Oficina Internacional del Trabajo. Santiago : s.n., 2007, p. 3

³⁸ *Après le Chili, les réformes de la deuxième génération en Amérique Latine.* **Queisser, M. 1995.** 3-4, 1995, *Revue internationale de sécurité sociale*, Vol. 48, p. 29.

³⁹ Walker, Francisco. Factibilidad de hacer obligatoria la cotización al sistema de pensiones chileno por parte de los trabajadores independientes..2006. febrero-marzo de 2006, *Revista Laboral Chilena*, págs. 82-87., p. 82.

⁴⁰ Sobre este tema ver: **Cifuentes, Hugo. 2008.** Afiliación obligatoria de los trabajadores independientes. *Reforma Previsional.* Santiago : Lexis Nexis, 2008, p. 69 **Bertranou, Fabio. 2007.** *Informal Economy, Independent Coverage in Argentina, Chile and Uruguay.* Oficina Internacional del Trabajo. Santiago : s.n., 2007.; *Aspectos generales de la ley que establece una reforma previsional.* **Walker, Francisco y Cifuentes, Hugo. 2008.** abril de 2008, *Revista Laboral Chilena*, págs. 88-127; *Principales aspectos institucionales del Proyecto de Ley que perfecciona el Sistema de Pensiones.* **Walker, Francisco y Cifuentes, Hugo. 2007.** 154, s.l. : Universidad de Chile, mayo de 2007, *Revista de Economía y Administración, Facultad de Economía y Negocios*, págs. 58-69; *Dos realidades a tener en cuenta en la reforma al régimen de pensiones: los trabajadores independientes y la mujer.* **Walker, Francisco y Liendo, Ricardo. 2006.** 152, s.l. : Universidad de Chile, Junio de 2006, *Revista de Economía y Administración, Facultad de Economía y Negocios*, págs. 62-68. ; *Factibilidad de hacer obligatoria la cotización al sistema de pensiones chileno por parte de los trabajadores independientes.* **Walker, Francisco. 2006.** febrero-marzo de 2006, *Revista Laboral Chilena*, págs. 82-87; **Berstein, Solange, Reyes, Gonzalo y Pino, Francisco. 2006.** *Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u*

Sin embargo, esfuerzos se habían hecho antes de la reforma del 2008 para incluir a estos trabajadores antes de la entrada en vigor de la reforma de 1980. Durante el breve mandato del presidente Salvador Allende una ley, la N° 17.592, había sido adoptada creando un seguro social obligatorio para los trabajadores independientes, pero esta ley nunca fue aplicada por el régimen militar⁴¹. Por tanto se debe dejar establecido desde un inicio que la problemática en torno a la protección del trabajador independiente no es algo propio al mecanismo de capitalización individual. Sino que más bien dice relación con un aspecto cultural propio chileno. Esto debido a que la falta de cotizaciones por parte de este grupo se ha dado tanto cuando existió un mecanismo de reparto como cuando existe uno de capitalización individual obligatoria.

Como lo ha señalado Bernstein, las estadísticas, la información de las encuestas y los estudios cualitativos muestran que los trabajadores independientes no pagan las cotizaciones si no están obligados a hacerlo⁴². Uno hubiera pensado que los trabajadores independientes ahorran para su vejez utilizando medios distintos que las AFPs, en realidad no estaban ahorrando del todo⁴³. Esta falta de cobertura puede ser una consecuencia de un defecto en la concepción del sistema, que no prevé en relación con este grupo ni los incentivos apropiados para afiliarse ni los mecanismos para hacer más vinculante la cotización⁴⁴. Hay que decir que uno de los grandes problemas reside el mecanismo de recaudación de cotizaciones sobre la base del voluntariado⁴⁵. Por tanto, es necesario cubrir este grupo por mecanismos más vinculantes, como la cotización obligatoria introducida por la reforma de 2008.

obligarlos a cotizar? Una tercera opción. Expansiva. 2006. serie en foco n° 66; *Factibilidad de hacer obligatoria la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, 1era Parte.* Walker, Francisco, Cifuentes, Hugo y Liendo, Ricardo. 2005. enero de 2005, Revista Laboral Chilena; *Factibilidad de hacer obligatoria la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, 2da Parte.* Walker, Francisco, Cifuentes, Hugo y Liendo, Ricardo. 2005. febrero-marzo de 2005, Revista Laboral Chilena, págs. 64-69, pp. 64-69; *L'évasion des cotisations : conséquences sur les régimes de pensions de la sécurité sociale.* McGillivray, W. 2001. 2-3, 2001, Revue internationale de sécurité sociale, Vol. 54., *De reparto a capitalización: la experiencia chilena, II parte.* Juan, Gumucio. 1996. Santiago : s.n., Noviembre de 1996, Revista Laboral Chilena, pp. 66-74.

⁴¹ Juan, Gumucio. *De reparto a capitalización: la experiencia chilena, II parte.* 1996. Santiago : s.n., Noviembre de 1996, Revista Laboral Chilena. p. 67.

⁴² Bernstein, Solange, Reyes, Gonzalo y Pino, Francisco. 2006. *Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción.* Expansiva. 2006. serie en foco n° 66, p. 2.

⁴³ Bernstein, Solange, Reyes, Gonzalo y Pino, Francisco. 2006. *Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción.* Expansiva. 2006. serie en foco n° 66, p. 9.

⁴⁴ Bertranou, Fabio. 2007. *Informal Economy, Independent Coverage in Argentina, Chile and Uruguay.* Oficina Internacional del Trabajo. Santiago : s.n., 2007p. 3.

⁴⁵ Ver: *L'évasion des cotisations : conséquences sur les régimes de pensions de la sécurité sociale.* McGillivray, W. 2001. 2-3, 2001, Revue internationale de sécurité sociale, Vol. 54, p. 3.

Sin embargo, no existe una concepción única del trabajador independiente: la doctrina utiliza a menudo como sinónimos los términos de trabajador autónomo o de trabajador por cuenta ajena⁴⁶. Por lo tanto, la definición está lejos de ser algo fácil⁴⁷. La frontera de la formalidad, para estos trabajadores, es muy difícil de trazar.

La seguridad social debería proteger a los trabajadores contra los riesgos sociales sin tener en cuenta su condición, sino simplemente como trabajadores⁴⁸. Sin embargo, como afirman Walker, Cifuentes y Liendo, la legislación chilena no parece tener en cuenta los trabajadores informales⁴⁹, con exclusión de trabajadores independientes.

El Código del Trabajo chileno, en la letra c) del artículo 3, define trabajador independiente como « aquel que en el ejercicio de la actividad de que se trate no depende de empleador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia ». Este artículo asimila al empleador y al trabajador independiente para los efectos de la seguridad social⁵⁰. Debemos interpretar aquí el término empleador haciendo referencia a una persona física y no una persona jurídica. Esto nos lleva además a una confusión cultural entre el trabajador independiente y el emprendedor.

Según Bernstein, Reyes y Pino, hay dos razones que pueden alternativamente explicar las motivaciones de las personas para trabajar como independiente: la imposibilidad de encontrar un trabajo estable o de elección voluntaria⁵¹. La principal característica de los trabajadores independientes es la variabilidad de sus ingresos y, en consecuencia, las diferentes estrategias de ahorro que utilizan para hacer frente a la misma⁵². De acuerdo a Bernstein, Reyes y Pino, podemos clasificar los trabajadores

⁴⁶ **Cifuentes, Hugo. 2008.** Afiliación obligatoria de los trabajadores independientes. *Reforma Previsional*. Santiago : Lexis Nexis, 2008., *Factibilidad de hacer obligatoria la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, 1era Parte.* **Walker, Francisco, Cifuentes, Hugo y Liendo, Ricardo. 2005.** enero de 2005, Revista Laboral Chilena, p. 63.

⁴⁷ W. MCGILLIVRAY, «L'évasion des cotisations: conséquences sur les régimes de pensions de la sécurité sociale », art. cit., p. 20.

⁴⁸ *Factibilidad de hacer obligatoria la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, 1era Parte.* **Walker, Francisco, Cifuentes, Hugo y Liendo, Ricardo. 2005.** enero de 2005, Revista Laboral Chilena, p. 63.

⁴⁹ *Factibilidad de hacer obligatoria la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, 1era Parte.* **Walker, Francisco, Cifuentes, Hugo y Liendo, Ricardo. 2005.** enero de 2005, Revista Laboral Chilena, p 64.

⁵⁰ **Cifuentes, Hugo. 2008.** Afiliación obligatoria de los trabajadores independientes. *Reforma Previsional*. Santiago : Lexis Nexis, 2008p. 71.

⁵¹ **Berstein, Solange, Reyes, Gonzalo y Pino, Francisco. 2006.** *Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción.* Expansiva. 2006. serie en foco n° 66., p. 10.

⁵² **Berstein, Solange, Reyes, Gonzalo y Pino, Francisco. 2006.** *Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción.* Expansiva. 2006. serie en foco n° 66, p. 10.

independientes en tres categorías⁵³. El primer grupo tiene ingresos bajos y variables, y se caracteriza por un alto grado de informalidad. Para este grupo ahorrar para la vejez, en cualquier nivel que sea, constituye un sacrificio importante. Un segundo grupo, es aquel cuyos ingresos son altos. Aunque no tiene una gran capacidad de ahorro, no enfrentan una situación dramática en el momento de la vejez. El tercer grupo está compuesto por trabajadores con ingresos medios, que pueden transitar entre el trabajo asalariado y el trabajo independiente y que en ausencia de un mecanismo formal de ahorro para la vejez, verán su capacidad de consumo reducida fuertemente una vez que dejen de trabajar. La reforma de 2008 define los trabajadores independientes como aquellos pertenecientes necesariamente al sector formal de la economía porque, para ser incluidos en los mecanismos creados por la reforma, deben tener un régimen fiscal debidamente establecido. Queda pendiente entonces la protección del trabajador independiente que se encuentra fuera de la toda formalidad y que no realiza declaraciones de sus impuestos.

Diferentes políticas se han elaborado con el fin que los trabajadores independientes sean reintegrados en los programas legales, más o menos coronadas con éxito⁵⁴. Algunos grupos del sector formal, o cercano de este, son convencidos a veces de adherir a este tipo de regímenes, pero los independientes se niegan en general a pagar «doble», es decir, a asumir la cotización del empleador y la del empleado. Los regímenes concebidos especialmente para estos trabajadores son habitualmente más exitosos, sobre todo cuando el gobierno está dispuesto a proporcionarles una ayuda económica (un subsidio o un incentivo fiscal). Los trabajadores independientes que sin embargo no desean adherir disponen de un margen de flexibilidad mucho mayor que los empleados de las empresas del sector formal.

En un sistema público de seguridad social, existe una condición sine qua non para el buen funcionamiento del sistema: la capacidad administrativa para recaudar impuestos y para recaudar las cotizaciones⁵⁵. La seguridad social chilena ha delegado la función de administración y de recaudación de las cotizaciones a entidades privadas, las AFP, para los trabajadores del sector formal. Pero lo que se refiere a los independientes, la reforma de 2008 creó un mecanismo mixto para recaudar las cotizaciones de estos trabajadores a través de la declaración de impuestos.

⁵³ **Berstein, Solange, Reyes, Gonzalo y Pino, Francisco. 2006.** *Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción.* Expansiva. 2006. serie en foco n° 66, p. 10.

⁵⁴ **Van Ginneken, W. 2000.** Venir au bout de l'exclusion sociale. *Sécurité sociale pour la majorité exclue. Etude de cas dans les pays en développement.* Ginebra : BIT, 2000, 39.

⁵⁵ **Barr, Nicholas. 2003.** *La protection des droits dans les régimes sociaux privés.* Initiative de l'AISS. 2003. Recherche & points de vue N° 10, p. 3.

En definitiva el independiente es para nuestra legislación social aquel que cumple con los requisitos establecidos en la reforma del 2008. Cualquier otro trabajador que no se vea incluido en este supuesto no es un trabajador independiente. Debemos tener claro que los independientes en una proporción importante pertenecen a la economía formal. Sin embargo, y utilizando la terminología de moda, un emprendedor puede que no necesariamente realice su actividad de acuerdo a la legislación vigente sin por ello realizar una actividad ilegal. En este caso, se trata de un trabajador perteneciente a la economía informal.

CAPÍTULO 3: REVISIÓN DE ESTUDIOS Y MEDIDAS SOBRE INCENTIVOS A LA COTIZACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL ENTORNO INTERNACIONAL

Se ha efectuado una revisión de la literatura a nivel internacional teniendo en cuenta medidas que puedan servir para incentivar la cotización en el sistema de pensiones chileno. A este respecto se han seleccionado medidas que a nuestro criterio pueden ser incorporadas con mayor factibilidad.

Las situaciones encontradas y analizadas se encuentran divididas en 2 grandes grupos. El primero está pensado principalmente en el mecanismo contributivo, en sus variantes tanto obligatorias como voluntarias, teniendo en cuenta al trabajador dependiente, sin perjuicio que en varios de los países presentados los aportes de los independientes siguen igual tratamiento. El énfasis dado al trabajo dependiente se debe a la mayor dificultad que tiene su aplicación en otro tipo de trabajadores, quienes pierden los incentivos existentes o se ven enfrentados a costos dobles al tomar en sí los pagos patronales.

Por su parte, un segundo grupo de información se destina a analizar las medidas dedicadas a los trabajadores independientes. Aquí el criterio de selección es la variedad y novedad, con baja presencia de países desarrollados en los estudios presentados.

EXPERIENCIAS EN RELACIÓN AL TRABAJADOR DEPENDIENTE.

Daniel Vanhaeverbeke (FSE-FBZ, Bélgica), Supplementary pension scheme for the manual workers in the Belgian construction industry

País	Bélgica
Medidas	Comisiones basadas en resultados, con rentabilidad mínima garantizada.

Entre los planes de pensiones a nivel de empresa en este país se puede encontrar una medida que llama la atención para el caso chileno. Se trata de las comisiones en base a resultados⁵⁶.

⁵⁶ *Prestaciones de vejez por las AFPs: entre obligaciones de medio y obligaciones de resultado.* Arellano, Pablo. 2013. 2013, Revista de Derecho y Seguridad Social, Vol. II, págs. 75-88.

Se ha señalado que prestaciones de las AFPs, poseen las características de una obligación de medios: existe la obligación de cotizar, escoger uno de los fondos de inversión de las cotizaciones y, cuando lo estipula la ley, pagar comisiones como una retribución por la administración de los fondos acumulados. Sin embargo las AFPs no están obligadas a otorgar una rentabilidad a los fondos de las cuentas individuales. No existe una relación entre la comisión que se paga y la rentabilidad que la AFP obtiene por la inversión de los fondos.

Una posibilidad para fortalecer el sistema de AFPs y a su vez fortalecer la protección de las futuras prestaciones de los afiliados, es optar por una visión del sistema distinta incorporando un enfoque de obligación de resultados.

En Bélgica⁵⁷ se ha implementado la noción de obligación de resultado. Nos referimos al “Pensio B” para los trabajadores de la construcción, el cual garantiza a sus afiliados una tasa de 3,25% de rentabilidad.

Las estadísticas muestran que durante el año 2007 (tan solo 9 meses) se logró una rentabilidad garantizada de 3,52%, durante el año 2008, año de explosión de la crisis financiera que en Chile tuvo un fuerte impacto en los fondos de pensiones. El plan aseguró la rentabilidad mínima, es decir 3,25%, y en el 2009, tuvo un rendimiento del 9,68%, mientras que en los primeros meses del 2010 hubo una rentabilidad del 3,69%.

Para asegurar este piso de rentabilidad, el “Pensio B” ha optado por una política de inversión prudente con un 80% en activos poco riesgosos (obligaciones de Estados, de empresas de calidad y contratos con compañías de seguros que garantizan la tasa de 3,25%). El otro 20% es invertido en acciones (como máximo 14%, pero ese porcentaje puede ser menor, incluso 0%) y en el mercado inmobiliario, de preferencia en sociedades que no son transadas en la bolsa.

En las obligaciones de medios, el deudor se compromete a usar toda la diligencia necesaria para obtener un resultado determinado, pero no se compromete a obtener ese resultado. En las obligaciones de resultado en cambio, la obligación consiste precisamente en la obtención de ese resultado determinado

⁵⁷ Para este ejemplo nos basamos en la presentación de Daniel Vanhaeverbeke (FSE-FBZ, Bélgica), « Supplementary pension scheme for the manual workers in the Belgian construction industry» presentación en la 2da Conferencia Europea “PROMOTING PARITARIAN SOCIAL FUNDS IN THE CONSTRUCTION INDUSTRY”, realizada los días 19 y 20 de October de 2010, en Bucharest (Romania), organizada por FIEC (European Construction Industry Federation) y EFBWW (European Federation of Building and Woodworkers), en colaboración con AEIP (European Association of Social Paritarian Funds). Presentación disponible en el sitio <http://www.paritarian-funds-construction.eu>

Adams, Nevin, Salisbury, Dallas y VanDerhei, Jack. Matching Contributions in 401 (k) Plans in the United States.

Fuentes	Estados Unidos de Norteamérica
Medidas	Aportes pareados; inscripción automática a planes de empresa

La revisión de la literatura sugiere que en los planes 401 (k), la contribución del empleador a través de aportes pareados y la inscripción automática tienen un impacto positivo en la participación, contribuyendo a producir suficientes ingresos de jubilación para las personas con un historial de ahorro completo.

El uso de contribuciones pareadas (matching contributions) tiene un largo historial de uso en EEUU como medio, entre otros, de alentar a los trabajadores de bajos ingresos a participar en los planes de pensiones de contribución definida. Ello ha redundado también en numerosa literatura y estudios respecto de su funcionamiento, siendo frecuentemente utilizado este conocimiento fuera de EEUU para dar forma a sistemas de pensiones voluntarios.

Considerando estudios de los últimos 20 años sobre el efecto de las contribuciones pareadas en la adhesión a los planes 401 (k) que dependen de la afiliación voluntaria, la magnitud de resultados varía considerablemente dependiendo del tipo de base de datos utilizada, las metodologías empleadas y las hipótesis formuladas (véase Andrews 1992; Bassett, Fleming y Rodrigues 1998; Engelhardt y Kumar 2007; incluso y Macpherson 2005; GAO 2007; Cusco, Poterba y Wilcox 1998; Mitchell, Utkus y Yang 2005; Papke 1995; Papke y Poterba 1995; Yakoboski 1994). Existe, con todo, un cierto consenso respecto del impacto positivo de las contribuciones pareadas del empleador sobre la participación en los planes.

Una de las principales dificultades de las investigaciones, es que la mayoría utiliza datos que carecen de información detallada respecto del diseño del plan. A fin de paliar esta carencia, Mitchell, Utkus y Young (2005) utilizaron en 2001 datos sobre 500 planes jubilación 401 (k) cubriendo a casi 740.000 empleados para evaluar la forma en que el pareo incentiva los niveles de ahorro de la jubilación. En primer lugar, evalúan el comportamiento de ahorro separadamente para empleados altamente compensados y no

altamente compensados a nivel de empresa (NHCE)⁵⁸. En segundo lugar, en un intento de tratar con planes cuyas fórmulas de pareo no son lineales, bifurcan estas fórmulas en un elemento "incentivo" (el grado al cual el empleador coincide con varios incrementos de la compensación de sus empleados) y un "elemento de liquidez" (que indica cuánto debe contribuir al empleado para recibir el pago total de incentivos del empleador).

Los autores de este análisis concluyen que los efectos de los incentivos del pareo son pequeños: cerca del 65% por ciento de los NHCEs se uniría a su plan 401 (k) independientemente de la presencia de un pareo. La participación puede elevarse marginalmente (de 5 a 15 puntos) en respuesta a la forma del configurar el mismo, desde un modesto \$0,25 por dólar en el primer 3% por ciento de pago, a uno muy generoso de \$1,00 por dólar hasta el 6% de sueldo. (Mitchell, Utkus y Yang 2005).

Lógicamente, la noción de que el pareo constituye un incentivo para contribuir a un plan 401 (k) parece incontrovertible. El análisis se torna más complejo con respecto al nivel de las contribuciones que hará que el empleado lo haga, por dos razones:

Primero, aunque una mayor tasa de pareo proporciona un mayor incentivo financiero para contribuir, los empleados pueden tener un cierto objetivo en mente con respecto a la contribución total (empleado y empleador). Segundo, análisis empíricos que consideran sólo la tasa de pareo pueden dar resultados inesperados. Si la preocupación de un empleado es maximizar el monto del pareo será más probable que contribuya hasta su nivel tope. Estas consideraciones ayudan a explicar los resultados de algunas investigaciones. Así, Papke (1995) encuentra aumentos sustanciales de contribuciones cuando un empleador se mueve desde un cero a un pequeño o moderado pareo. A tasas más altas de pareo, sin embargo, las contribuciones de empleados caen. Igualmente Holden y VanDerhei (2001) encuentran una caída del nivel de aportes cuando se aumentó el pareo. Sin embargo, cuando la tasa máxima de pareo se eleva, lo mismo hace las tasas de contribuciones

Kusko, Poterba y Wilcox (1998) usan datos a nivel de empleado del plan 401 (k) en una empresa de Estados Unidos de tamaño mediano para analizar las decisiones de participación y contribución de los trabajadores, concluyen que existe una relativa insensibilidad a la tasa de pareo, manteniendo el nivel de contribuciones año a año, a pesar de la alteración de la fórmula de pareo. Además, encontraron que las limitaciones a los aportes, ya sea establecidos por el empleador o por la autoridad, influyen de forma

⁵⁸ Los planes 401 (k) exigen que los aportes pareados superen una prueba de no discriminación entre aportes a trabajadores altamente compensados y los no altamente compensados. Dicha prueba corresponde a una proporción entre aportes a uno y otro tipo de trabajadores, a menos que se sujete al safe harbour, que requiere un monto mínimo de aportes para los segundos.

muy importante sobre el comportamiento del participante. Yakoboski y VanDerhei (1996) confirman estos resultados en su análisis de datos de los participantes de los tres patrocinadores de grandes 401 (k). Además, encontraron importantes agrupamientos alrededor de los topes de cada pareo.

Una encuesta de 2010 de Principal Financial Group encontró que el diseño del pareo puede ser una motivación poderosa para incrementar la cantidad de dinero que los participantes ponen en sus cuentas de jubilación 401 (k), aun cuando el total de la contribución del empleador no cambie (Principal Financial Group 2010). Por su parte, una encuesta realizada por Fidelity Investments encontró que 92% de los participantes encuestados indicó que uno de los principales motivos que participar es tomar ventaja de las contribuciones de la compañía (67% citó este factor como muy importante y como algo importante el 25%); alrededor de un cuarto (23%) de los trabajadores encuestados que no estaban participando previamente dijo que aprovechar al máximo el pareo de la compañía fue la razón para aumentar sus contribuciones cuando se unió. En contraste, el Principal Financial Well-Being Index para el segundo trimestre de 2010 señala que la mitad de los empleados que participan en el informe de la encuesta que el factor decisor en determinar cuánto contribuir era cuanto podían aportar.

Holden y VanDerhei (2002) proporcionan un análisis de los trabajadores que participan en los planes 401 (k) con la inscripción voluntaria. Sus resultados demuestran que los trabajadores participan en estos planes por toda su vida laboral son capaces de generar los saldos de la cuenta capaces de reemplazar un porcentaje significativo de sus ingresos. Sin embargo, si los trabajadores no siempre son elegibles para participar, la adecuación de los ingresos generada por estos planes cae substancialmente; Dworak-Fisher (2011) utilizan microdatos de la encuesta nacional de compensación, revelando que para los trabajadores con ingresos más bajos, el pareo tiene poco o ningún efecto sobre la participación, pero la inscripción automática tiene efectos dramáticos. Entre los grupos de ingresos medios, los pareos tienen efectos sustanciales, que pueden ser mayores que los efectos de la inscripción automática.

VanDerhei (2010) simula el probable impacto de la inscripción automática en las acumulaciones de futuros 401 (k) para una porción significativa de los trabajadores. El análisis indica que la aprobación de la inscripción automática es probable que tenga un impacto muy significativo en ahorros de jubilación para muchos trabajadores, especialmente los trabajadores con bajos ingresos.

St John, Susan, Dale, M. Claire y Littlewood, Michael. 2014. *Now we are six: Lessons from New Zealand's KiwiSaver.*

Fuentes	Nueva Zelanda
Medidas	Aportes pareados; aporte inicial del Estado; afiliación automática; retiro anticipado de fondos; aplicación a compras hipotecarias; uso del sistema impositivo del país

El sistema de protección a la vejez en Nueva Zelanda fue establecido en 1898, manteniéndose hasta el presente su principal elemento, la Jubilación Neozelandesa (New Zealand Superannuation), caracterizada por ser una prestación plana, universal y tributable, financiada fiscalmente, la cual constituye la base común en la cual se apoya el sistema jubilatorio.

Los beneficios otorgados por esta jubilación se encuentran establecidos en base al nivel de ingresos medios de los neozelandeses empleados⁵⁹.

La consecuencia de esta modalidad de pensión es una buena tasa de reemplazo para las personas de menores recursos, con una relativamente rápida declinación de la misma a medida que se incrementan los ingresos.

Con todo, la pensión neozelandesa no fue concebida como la única herramienta de retiro, sino que se enmarca en convivencia con otros sistemas de ahorro privado, tales como planes de pensiones ocupacionales, planes abiertos al público (retail superannuation schemes) y el Kiwisaver.

Este último sistema, fue introducido como una medida de contrarrestar la disminución de cobertura de los sistemas ocupacionales producto de la eliminación de los beneficios fiscales al ahorro privado a fines de los '80, que provocó el cierre de varios planes o su conversión desde beneficios definidos a contribuciones definidas. Si bien el Kiwisaver no pretendía reemplazar a otros sistemas jubilatorios, la tendencia a su reducción se ha mantenido, convirtiendo al primero en el principal sistema de ahorro complementario para la jubilación

⁵⁹ Entre el 65% y el 72,5%, considerando el ingreso de una pareja, con lo cual el ingreso por persona es del 50%. Arkinstall, Vance. 2009. Kiwisaver Estudio del caso de Nueva Zelanda: Elección y Competencia. [aut. libro] FIAP. El Futuro de las Pensiones: Desarrollo de los Programas de Capitalización Individual. Santiago : Universidad del Pacífico, 2009, p. 394

La actual reglamentación del Kiwisaver permite indicar como sus características:

- Ser un sistema voluntario de ahorro para trabajadores, administrado por Impuestos Internos (IRD), usando el sistema impositivo del país.
- Los trabajadores son afiliados automáticamente⁶⁰ al iniciar un nuevo trabajo, contando con la posibilidad de excluirse del mismo entre la segunda y la octava semana de empleo, para lo cual deben dar aviso a su empleador o al IRD. De ejercer esta opción, pueden reincorporarse en cualquier momento.
- Se permite la inscripción de trabajadores independientes, menores y no trabajadores, los cuales harán los pagos respectivos al administrador que prefieran.
- El Estado aporta pareo (matching) a las contribuciones de los aportantes de 50 centavos por cada dólar, hasta un máximo de \$1.043 al año.
- Los aportes de los trabajadores pueden ser de un mínimo del 3% de las remuneraciones, pudiendo optar por aportes mayores (4% u 8%). Los aportes de los empleadores son de un mínimo del 3%.
- El Estado realiza un aporte inicial de NZ 1000
- Los aportes son mantenidos por el IRD por un periodo de 3 meses desde la autoafiliación, para que el trabajador busque consejo financiero, elija un administrador y el tipo de fondo en el cual quiera invertir. Quienes no elijan dentro de plazo, son asignados aleatoriamente a alguno de los fondos mantenidos por uno de los 6 proveedores por defecto⁶¹.
- Los ahorros no pueden ser utilizados hasta los 65 años, salvo en las siguientes situaciones⁶²: Dificultades financieras; enfermedad grave; para contribuir a la compra del primer hogar

⁶⁰ No se afilia automáticamente a trabajadores menores de 18 años, mayores de 64, trabajos por menos de 4 semanas o que ya hubieran estado empleados antes del inicio del programa en 2007.

⁶¹ En el sistema Neozelandés existen 27 proveedores con 45 sistemas diferentes de inversión de los fondos. Esta gran cantidad de posibilidades de inversión hace compleja la comparación entre las diferentes alternativas, particularmente debido a que el costo del servicio comprende los costos conjuntos múltiples entidades. Por ello, la CFLRI (Comisión for Financial Literacy and Retirement Income) provee una calculadora de costos en línea.

⁶² Adicionalmente, aquellos mayores de 60 al incorporarse al sistema, pueden acceder a los fondos sólo después de 5 años.

- Después de doce meses de cotizaciones los afiliados pueden optar por un “descanso de contribuciones” (contribution holyday), que permite exceptuarse de realizarlas por hasta 5 años. No hay límite en cuanto a la cantidad de descansos que se pueden solicitar.
- Alcanzada la edad de jubilación los fondos son retirados como suma alzada.

Entre automáticamente afiliados, un tercio opta por salir del sistema, por su parte, menos de un 5% de los afiliados se encuentran en descanso de cotizaciones, suspendiéndose la obligación de aportar, tanto de trabajadores como de empleadores, si bien estos casos se han incrementado producto de la reciente crisis financiera.

Holiday type	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordinary holiday	-	25,122	45,069	63,324	83,151	101,141
Financial hardship holiday	3,280	813	494	383	219	274
Total active holiday	3,280	25,935	45,563	63,707	83,370	101,415

Base: All members at 30 June 2008 to 2013 who were on contributions holidays as at 30 June.
Source: inland Revenue administrative data.

Si bien el monto de los aportes al sistema ha sido sujeto a varias reformas, la tasa por defecto es la más utilizada, manteniendo su preeminencia incluso tras la reducción de la misma en 2009.

Contribution rate	Proportion of members 2010	Proportion of members 2011	Proportion of members 2012	Proportion of members 2013
2%	41%	53%	59%	n/a
3%	n/a	n/a	n/a	58%
4%	55%	43%	36%	36%
8%	4%	4%	4%	5%
Other %	<1%	<1%	<1%	1%
Total	100%	100%	100%	100%

En cuanto al uso anticipado de los fondos ahorrados, luego de 3 años es posible retirarlos total o parcialmente para comprar el primer hogar, opción que a diciembre de 2012 ha sido utilizada más de 11 mil veces, participando en alrededor del 5% de las ventas de residencias.

Feng, Jun, Gerrans, Paul y Clark, Gordon. 2014. Understanding superannuation contribution decisions: Theory and evidence.

Fuentes	Australia
---------	-----------

Medidas	Aportes pareados; incentivos a aportes pre y post tributación
---------	---

El sistema de protección de la vejez en Australia se encuentra estructurado en un modelo de tres pilares: una pensión de vejez (Age pensión) financiada fiscalmente, para todos los que cuenten con ingresos bajo un determinado monto; un sistema de pensiones financiado por los empleadores; y un sistema voluntario con beneficios tributarios, como complemento del anterior.

El Sistema de pensiones ocupacional, por su parte, también ha estado disponible por largo tiempo, pero restringido a los empleados de grandes corporaciones y del Estado, hasta su reforma a mediados de los '80s. Posteriormente, en 1992 se introdujo un nuevo esquema para este tipo de pensiones denominado Super Annuation Guarantee. Conforme al mismo, Se exige a los empleadores financiar cuentas de pensiones de sus trabajadores. Se exceptúan de tal obligación aquellos con trabajadores mayores de 75 (originalmente 65), contratados a tiempo parcial, menores de 18 años, y trabajadores que ganen menos de \$450 por mes.

Los aportes al sistema pueden venir de diversas fuentes. En primer lugar las contribuciones obligatorias de los empleadores, las cuales se han incrementado desde el establecimiento del sistema desde un 3% a un actual 9%, con un programa para alcanzar el 12%.

Adicionalmente, hay espacio para las contribuciones voluntarias, las cuales pueden ser realizadas tanto por trabajadores como por empleadores, explicando un 20% de los aportes al sistema. Desde la perspectiva de los trabajadores, los aportes voluntarios pueden tomar dos formas: aportes antes de impuesto (salary sacrifice contributions) o después de impuestos.

Los primeros implican una renuncia a parte del salario, antes de impuestos, a cambio que el empleador haga una contribución equivalente en la cuenta de jubilación. La contribución es gravada con una tasa del 15%, lo que ofrece una ventaja para aquellos contribuyentes con niveles de ingresos medios o altos que enfrentan mayores tasas impositivas. Por su parte, los hogares de bajos ingresos resultan más beneficiados al realizar contribuciones voluntarias después de impuestos. Esto es porque ellos enfrentan una tasa impositiva marginal baja y así reciben poco o ningún beneficio fiscal por sacrificar el salario, y sus aportes netos atraen contribución pareada para los asalariados de bajos ingresos.

Ésta era originalmente en proporción 1:1, con un tope de 1000. Posteriores variaciones han aumentado o reducido la proporción (1.5:1, en 2009, y 0.5:1, en 2011). Si bien apuntaba a ayudar a las personas de bajos ingresos a ahorrar para su jubilación, sus resultados indican que los subsidios están siendo recibidos principalmente por los cónyuges de los trabajadores de ingresos medios o altos. En términos generales, la investigación está de acuerdo en que estos aportes pareados estimulan la participación en el sistema, (Even & Macpherson 2005), pero el efecto se estima que varían desde muy pequeño (Smith *et al.* 2004; Mitchell *et al.* 2007) a uno muy grande (Duflo *et al.* 2006). Papke y Poterba (1995) encontraban un aumento sustancial en los niveles de contribución con el pareo, mientras que Engelhardt y Kumar (2007) concluyen que la respuesta es bastante inelástica.

Los datos sobre las decisiones de contribución de jubilación voluntaria son limitados, pero la participación de sacrificio de salario para la jubilación se estima que aproximadamente el 10 por ciento de la población empleada, mientras que la participación en las contribuciones después de impuestos es aproximadamente el 20 por ciento.

En la encuesta 2007 de SEARS⁶³, se pidió a los encuestados indicar por qué no hicieron ninguna contribución voluntaria. La mayor proporción (39%) nominó como la razón principal, el no poder afrontarlo, lo que reflejan las limitaciones de presupuesto familiar. Junto a los encuestados que indican el pagar las hipotecas como la razón principal, más de la mitad da su situación financiera como la razón principal.

La segunda razón ("nunca he pensado en eso") puede estar asociada con la perspectiva de planificación de la jubilación y también se ha identificado en estudios más detallados como una variable explicativa clave de no participación. Agnew *et al.* (2013b) indica que más de la mitad de las personas encuestadas no tienen planes para la jubilación. Además, Croy *et al.* (2010a, b, 2012) basado en resultados de la encuesta de los miembros de cuatro fondos de jubilación establecieron una fuerte asociación entre las contribuciones voluntarias y planificación.

La tercera razón ("ya estoy cubierto por los sistemas de jubilación") indica que las personas consideran que están bien cubiertas por las contribuciones obligatorias de empleadores. Este comportamiento puede estar relacionado con el sesgo de statu quo divulgado a menudo en otras áreas del comportamiento. La dilación y el sesgo de statu quo a menudo son citados como razones para la gente a demorar una acción. El enorme

⁶³ Survey of Employment, Retirement and Superannuation, realizada por la oficina australiana de estadísticas, ABS, por sus siglas en inglés.

aumento en las tasas de participación después de inscripción automática es un ejemplo de los métodos para superar esto (Bailey *et al.* 2003). Shuey y O'Rand (2006), Enis (2010) y Cusco *et al.* (1994) todos encuentran persistencia en participación plan incluso cuando hay un cambio sustancial en el beneficio de la participación. Bateman *et al.* (2014a) destaca que un interés en la jubilación no es fácilmente transferido a participación activa en la toma de decisiones de ahorro jubilación.

Palacios, Robert y Sane, Renuka. Learning from de early experience of India's Matching Contribution Schemes.

País	India
Medidas	Aportes pareados; realización de pagos a través de terceros.

En un intento de ampliar la cobertura de pensiones, en 2010 el gobierno de la India presentó un plan de contribuciones definidas pareado. El análisis preliminar del nuevo esquema de pensiones sugiere fuertemente que las mujeres son más propensas que los hombres a participar; que mayores ingresos y más educación están asociadas positivamente con la participación; y eso teniendo otras posibles fuentes de ingresos para la vejez, incluyendo tierra, vivienda e hijos, que reducen la participación.

El desafío de ampliar la cobertura de pensiones es inmenso en la India, donde menos del 10 por ciento de la fuerza laboral participa en los planes de pensiones formales, según la mayoría de las estimaciones. En el sector privado, los trabajadores formales están cubiertos por sistemas de contribuciones definidas administradas por los Employee Provident Fund Organization (EPFO).

El 2010, el gobierno de la India estableció un esquema de aportes pareados de Rs 1.000 al año en las cuentas de individuos que hicieron contribuciones de 1.000 Rs, (Rs 12.000 por año fiscal).

Sin embargo, el sistema adolecía de dos importantes carencias: El primero fue un incentivo financiero para favorecer a los trabajadores con limitada liquidez para atar sus limitados ahorros durante el período prolongado requerido para producir ingresos de jubilación significativa. El segundo, un incentivo para motivar la entrada en el mercado y comercialización eficaz del producto, para informar a la gente y facilitarle el inscribirse en el programa. Estas piezas del rompecabezas se pusieron en su lugar solamente a finales de 2010.

En agosto de 2010, el gobierno estableció una Comisión para revisar el desempeño de las pensiones del sector informal. El Comité formuló diversas recomendaciones en áreas que van desde el marketing a la reducción de costos. Para ampliar la cobertura del sistema, se introdujeron entidades que servirían como "Agregadores". Estos eran en su mayoría organizaciones no gubernamentales que habían superado criterios predefinidos de calificación para desempeñar funciones de promoción, comercialización e inscripción. Colectivamente, los agregadores matricularon unos 300.000 trabajadores en 2011, lo que representa una pequeña fracción del total potencial. Al mismo tiempo, el número de afiliados se ha ampliado en seis veces desde que se introdujeron los nuevos mecanismos de incentivo.

Cabe destacar que en los sistemas de pensiones ocupacionales de la India es posible retirar los fondos de un EPF (employer provident fund) en caso de emergencia dentro de ciertos límites y mediante el cumplimiento de algunas condiciones: el matrimonio o la educación de uno mismo, hijos o hermanos; tratamiento médico para sí mismo o familiar (cónyuge, hijos y padres dependientes); pagar un préstamo de vivienda para una casa en nombre de sí mismo, su cónyuge o propiedad conjunta; alteraciones/reparación de una casa existente para la casa en sí mismo, el nombre de su cónyuge o conjuntamente; construcción o compra de casa o piso, sitio o parcela para sí mismo o cónyuge o copropiedad. Con todo, esta posibilidad de retiro de los aportes, considerando su amplitud, es considerado por varios autores como una de las principales debilidades del sistema de pensiones ocupacionales de la India⁶⁴, generando saldos finales al momento del retiro de apenas USD 520.

Dorfman, Mark, y otros. 2013. China's Pension Schemes for Rural and Urban Residents.

País	China
Medidas	Aportes pareados; beneficios vinculados a comportamiento de terceros

Desde la liberalización económica en la década de 1980, China ha enfrentado importantes disparidades en la cobertura de pensiones entre zonas urbanas y rurales y entre las regiones, y se ha implementado varias reformas de su sistema de pensiones.

⁶⁴ Rajan, Irudaya. Economics of Pensions and Social Security in South Asia. Special Focus on India, Sri Lanka and Bangladesh.

Como parte de sus reformas a la protección social, en septiembre de 2009 las autoridades establecieron un marco nacional de pensiones rurales, el esquema Rural Piloto de Pensiones (RPP), ahora el Sistema Nacional Rural de pensiones (PNR); en julio de 2011, presentó un esquema de pensiones para residentes urbano (URPS). Ambos regímenes caen bajo el amplio paraguas de la ley del Seguro Social 2010. Estos esquemas voluntarios incluyen el correspondiente elemento de contribución definida y una pensión básica plana fuertemente subsidiada. Los primeros números de participación son impresionantes: a principios de 2012, el PNR tuvo más de 250 millones de contribuyentes, y más de 100 millones de personas recibían pensiones básicas.

El objetivo central del diseño es una amplia cobertura. Coherentemente la contribución mínima es baja, los beneficios son muy modestos y costos fiscales son bajos. El diseño une una prestación básica definida a la historia de un mínimo de cotizaciones. En una variación única, también incluye una provisión de "family binding", por el que la elegibilidad de la pensión de un contribuyente ya sobre la edad de jubilación se determina por el hecho que los hijos adultos del mismo contribuyan al nuevo sistema. La estructura de financiamiento proporciona la flexibilidad para que las comunidades con recursos adicionales proporcionen mayores beneficios mientras que se garantiza un nivel mínimo de prestaciones básicas a través del financiamiento del gobierno central.

La introducción de un marco nacional para el Sistema Nacional Rural de Pensiones (PNR) en 2009 marcó un hito en la expansión de la cobertura del sistema de Pensiones en las zonas rurales. El marco rápidamente se ha ampliado a la participación de los residentes rurales y, por primera vez, pone a todas las localidades en una base financiera más sostenible a través de la inyección de financiamientos central. A finales de 2010, el número de contribuyentes en el PNR es de 103 millones, representando el 22 por ciento del empleo rural, un aumento significativo durante 2008. La cobertura continuó ampliándose rápidamente en 2011 incluyendo 258 millones de contribuyentes y beneficiarios casi 100 millones (Wen 2012).

En junio de 2011, el gobierno estableció directrices a nivel nacional para los URPS (Urban Resident Pensión Scheme), con el objetivo de ampliar la protección mínima a todos los ancianos urbanos, incluyendo los desempleados y personas sin el apoyo de seguro social. El diseño amplio del régimen imita el NRPS (National Rural Pension Scheme), que proporciona un marco de políticas armonizadas para facilitar la posterior integración de los planes de pensiones para los residentes rurales y urbanos. Después de sólo seis meses de operación, hubo más de 13 millones de participantes (Wen 2012).

Características del diseño de los planes de pensiones

Los principios fundamentales del diseño de las directrices fueron seguro básico y amplia cobertura con flexibilidad y sostenibilidad. Las características clave del diseño URPS incluyen los siguientes:

- La participación es voluntaria, con incentivos. Todos los residentes rurales más de 16 años son elegibles para participar si no están ya cubiertos por un régimen contributivo urbano. Los incentivos incluyen subvenciones pareadas a aportes; se requieren 15 años de aportes para recibir el beneficio básico; y disposiciones Family Binding.
- El diseño del plan tiene dos componentes: las cuentas de pensiones individuales con pareos de las contribuciones y una pensión básica de plana para los trabajadores que han contribuido durante 15 años.
- Los participantes se convierten en elegibles para beneficios en los 60 años. Personas mayores de 60 pueden recibir los beneficios de pensión básica si sus hijos están contribuyendo al régimen (family binding).
- La financiación del plan proviene de una combinación de subsidios centrales para apoyar la pensión básica; las contribuciones individuales (Y 100 a 500 por año determinado por el trabajador); pareos de los gobiernos locales de al menos 30 Y al año (independiente del nivel de contribución elegido por el trabajador) o en una tasa determinada localmente; y los subsidios de colectivos, que son alentados pero no obligados.
- Gestión de los fondos a nivel del condado, con el objetivo de desplazar la responsabilidad a nivel provincial lo más rápidamente posible.

Los resultados empíricos apoyan la afirmación de que los contribuyentes tienen incentivos muy débiles para contribuir a niveles por encima del mínimo de 100 Y al año. Según una encuesta de 2010 en Chengdu, 46 por ciento de los participantes de los condados pilotos eligió la menor tasa de contribución, y sólo el 8 por ciento escogió la tasa más alta (Y 500 por año). Una encuesta de los condados de pilotos en la provincia de Anhui muestra que más de dos tercios de los participantes eligieron la menor tasa de contribución (Luo 2011).

EXPERIENCIAS EN RELACIÓN AL TRABAJADOR INDEPENDIENTE.

Durán Valverde, Fabio (coord). 2013. Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay.

La revisión de las medidas de extensión de la cobertura e incentivos a los trabajadores independientes contó con el apoyo inestimable del trabajo realizado por Fabio Durán para la Organización internacional del trabajo, el cual revisa en extenso las experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay, identificación una serie de mecanismos destinados a aumentar la cobertura contributiva de los trabajadores independientes.

País	Brasil
Medidas	Categorías contributivas diferenciadas Mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas
País	Cabo Verde
Medidas	Categorías contributivas diferenciadas Enfoque proactivo y de proximidad con los trabajadores independientes
País	Colombia
Medidas	Sistemas de afiliación colectiva Mecanismos especiales de recaudación de contribuciones
País	Costa Rica
Medidas	Categorías contributivas diferenciadas Sistemas de afiliación colectiva Mecanismos especiales de recaudación de contribuciones
País	Ecuador
Medidas	Mecanismos dirigidos a la inclusión de los trabajadores independientes agrícolas

País	Filipinas
Medidas	Categorías contributivas diferenciadas Uso intensivo de tecnologías de información y comunicación
País	Francia
Medidas	Mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas Mecanismos dirigidos a la inclusión de los trabajadores independientes agrícolas
País	Uruguay ⁶⁵
Medidas	Mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas

Categorías contributivas diferenciadas

La diferenciación de categorías contributivas consiste en aplicar un régimen diferenciado de pago de las aportaciones al seguro social por parte de los trabajadores independientes, comparado con el aplicable a los trabajadores asalariados.

En **Brasil** el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) identifica tres categorías de trabajadores: los empleados, los contribuyentes y los asegurados especiales. Al contribuyente individual se le permite elegir la tasa de contribución que desea aportar al seguro social, entre el 11 y el 20 por ciento con respecto al salario mínimo mensual. Al asegurado especial, se le permite adecuar el pago conforme varíe el nivel de comercialización o venta de su producción. Estas medidas han permitido que uno de cada cuatro trabajadores por cuenta propia esté cubierto por el sistema de seguro social brasileño.

En **Cabo Verde** existe un sistema de contribución específico basado en categorías de ingreso. Los trabajadores deben cotizar un 19,5 por ciento de la categoría que ellos elijan, equivalente a un salario cotizado.

⁶⁵ Detalles adicionales del sistema uruguayo pueden encontrarse en el anexo 5.

Costa Rica tiene un fuerte componente estatal en su sistema de seguridad social, el que permite que los trabajadores independientes tengan una tasa de contribución menor que la tasa de contribución global establecida por la Caja Costarricense de Seguridad Social, esa diferencia es subsidiada por el Estado.

La tasa de contribución es uniforme en **Filipinas**, tiene un valor del 10,4 por ciento. Sin embargo, para el cálculo de los aportes se utiliza una escala contributiva, basada en 29 categorías o intervalos de ingreso, cada categoría tiene un salario uniforme sobre el que se aplica la tasa. Así la primera categoría va entre 1000 y 1029 pesos filipinos, pero el ingreso sujeto a contribución sobre el que se aplica la tasa es de 1000.

Estos sistemas suelen tener un marcado carácter solidario ya que muchas veces los trabajadores por cuenta propia que pueden aportar menos, reciben los mismos beneficios que el resto de los trabajadores.

Sistemas de afiliación colectiva

Los mecanismos de afiliación colectiva permiten que los trabajadores independientes agrupados en organizaciones, principalmente bajo la figura de asociaciones de productores y cooperativas, firmen convenios de aseguramiento colectivo o grupal con un programa de seguro social.

Este tipo de mecanismos suele ser muy conveniente para trabajadores independientes de zonas rurales, que de otra manera tendrían que invertir mucho tiempo y dinero para desplazarse a un lugar en que funcionara la institución de seguridad social.

El funcionamiento es bastante sencillo: la organización agrupa los trabajadores, firma un acuerdo mediante el cual se compromete con la aseguradora a registrar los afiliados y a cobrar las contribuciones.

Existen sistemas en sintonía con este modelo en países como Costa Rica y Colombia.

Mecanismos especiales de recaudación de contribuciones

Se pueden implementar estrategias para mejorar el cumplimiento en el pago de las contribuciones y para mejorar el control contributivo. Existen además mecanismos para facilitar la afiliación cuando es obligatoria, aumentando así la recaudación efectiva.

En **Colombia** hay dos mecanismos que van en esta dirección: La Planilla Integrada de Liquidación de Aportantes (PILA) y el Registro Único de Aportantes (RUA). La primera es

una plataforma electrónica por medio de la cual se realizan las liquidaciones y los pagos, es utilizada tanto por las empresas como por los trabajadores independientes y ha sido útil para aumentar el control y la fiscalización, reduciendo la evasión. El RUA en tanto, permite detectar la evasión y la multi-afiliación, mediante el cruce de datos de diversos subsistemas de seguridad social.

En **Costa Rica** existen programas orientados a la contratación de personal administrativo e inspectores para reforzar la tarea de seguimiento de los casos de evasión de cuotas por parte de los empleadores y trabajadores independientes. Se han contratado inspectores especializados que realizan fiscalización diurna y nocturna. Todo esto de la mano de la adecuada financiación para el mantenimiento técnico de estos planes. Estas medidas han aumentado la cobertura contributiva en todo el país y particularmente de trabajadores independientes.

Mecanismos dirigidos a la inclusión de pequeñas empresas

Se trata de mecanismos tendientes a incorporar diferentes categorías de empresas, como micro y pequeñas empresas. Estas medidas promueven la formalización empresarial y reducen la exclusión social.

El Monotributo de **Uruguay**, es un paquete tributario unificado, de carácter opcional, que incluye tanto el pago de las contribuciones a la seguridad social como el pago de impuestos. Está pensado principalmente para micro y pequeñas empresas que participan de la economía informal. Implementado inicialmente en 2001, debido al diagnóstico que establecía que más del 80 por ciento de los independientes uruguayos estaban excluidos de la seguridad social, no tuvo mucho éxito hasta la incorporación de nuevos criterios en 2006 cuando múltiples empresas pudieron acceder al régimen del monotributo.

El 2008 en **Francia**, el gobierno creó la categoría de auto-empresarios, son trabajadores independientes que tienen la posibilidad de pagar un paquete global, que incluye las contribuciones sociales y los impuestos, como un porcentaje de sus ingresos. Desde su creación ha permitido la creación de gran cantidad de empresas, en 2011 había más de 700 mil afiliados.

El Súper Simple en **Brasil** permite un tratamiento tributario simplificado para las micro y pequeñas empresas. Para el pago de los impuestos estatales y locales así como las contribuciones se definió una tasa única, calculada sobre la base de una escala progresiva según la declaración de las ventas anuales. Esta tasa de participación se basa en las ventas

brutas, y no en las utilidades. Quienes se acogen a este régimen, están exentos de pagar otros tributos y los aportes a la seguridad social.

Mecanismos dirigidos a la inclusión de los trabajadores independientes agrícolas

Encontramos a lo menos dos casos de mecanismos que tienden a incluir a trabajadores agrícolas a la cobertura de seguridad social: Francia y Ecuador.

El Fondo Mutual Social Agrícola (MSA) de **Francia** fue creado en 1900 como un seguro mutuo para los trabajadores agrícolas, asalariados y no asalariados. Se caracteriza por sus cercanos vínculos con los sindicatos de agricultores y por un sólido sentimiento de pertenencia al mundo rural. La existencia del MSA hizo que a la creación del sistema de seguridad social francés en 1945 fuera mirado con recelo por los agricultores franceses, acostumbrados a su sistema. Con los años y el éxodo rural ha ido perdiendo afiliados, aun así mantiene gran cantidad de beneficiarios.

El Seguro Social Campesino (SSC) del **Ecuador**, brinda cobertura a los trabajadores autónomos agrícolas y pescadores artesanales. El monto de la pensión de vejez equivale al 75 por ciento del salario mínimo de aportación. La afiliación puede ser individual o colectiva, aunque prima esta última. La recaudación de las cotizaciones corre por cuenta de la organización campesina. El sistema es financiado de manera solidaria, involucrando a los afiliados y empleadores del Sistema Nacional de Seguridad Social, aportes del Estado y contribuciones de los trabajadores protegidos.

Enfoque proactivo y de proximidad con los trabajadores independientes

En **Cabo Verde**, se han creado campañas de comunicación enfocadas en los trabajadores independientes, acompañada de actividades educativas y de sensibilización a nivel local, tanto en zonas urbanas como rurales, todo esto acompañado de la apertura de centros de servicios próximos a los afiliados.

Estas intervenciones se han realizado en tres etapas: la primera de comunicación, la segunda de alianza con organizaciones de trabajadores independientes y la tercera de consolidación de la presencia del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) en la zona rural del país.

La apertura de centros de servicios en aquellos lugares donde el flujo de trabajadores independientes es alto ha significado también un gran avance.

Uso intensivo de tecnologías de información y comunicación

El uso de tecnologías permite aumentar la eficacia, eficiencia y la calidad de la información. Esto ha sido así en **Filipinas**, donde se han llevado a cabo tres importantes innovaciones: la entrega de tarjetas inteligentes a los afiliados y beneficiarios de los programas, la instalación de Terminales de Información de Autoservicio y el uso de una plataforma web, de acceso libre para los afiliados a la institución.

Estas innovaciones facilitan los trámites administrativos y aumentan la transparencia en la gestión y el control contributivo. Reduciendo además el riesgo operativo y los costos que deben asumir los trabajadores para realizar sus trámites relativos a la seguridad social.

CAPÍTULO 4: IMPACTO DE LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN LA REFORMA PREVISIONAL DE 2008 Y NORMATIVA POSTERIOR EN LOS TRABAJADORES JÓVENES Y LAS MUJERES.

ESTUDIOS SOBRE EL IMPACTO DE LAS REFORMAS REALIZADAS EN CHILE

Behrman, Jere, y otros. 2011. *First-Round Impacts of the 2008 Chilean Pension System Reform*. Population Aging Research Center. Febrero 2011. PARC Working Papers.

Medida analizada	Pilar solidario
Resultados	Impacto significativo

Basándose en la Encuesta de Protección Social de 2006 y 2009, este estudio encuentra que los hogares pobres reciben un 2,4% más de ingresos anuales con escaso efecto desplazamiento.

Para ello se revisaron tres series de resultados: una primera serie relativa al conocimiento de la reforma y a la recepción de beneficios PASIS/PBS. Una segunda serie, referente a las transferencias recibidas por los hogares en 2006 y en 2009. Finalmente, una tercera serie relativa al comportamiento económico y financiero.

Conforme los resultados obtenidos, el estudio concluye que el conocimiento de los beneficios es mayor en el caso de hogares que cuenten con un miembro mayor de 65 años; existe un impacto significativo en los miembros de los hogares pobres, producto de las transferencias de la PBS, con poca evidencia de efecto desplazamiento, a la vez que se produce un incremento del consumo. Sin embargo, se destaca que, con excepción de un efecto en la reducción de la jornada laborada (de 1.6 horas), los efectos observados son pequeños, sugiriendo la necesidad de monitorizar la evolución del impacto de la reforma.

Joubert, Clement y Todd, Petra. 2011. *The Impact of Chile's 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity*. Octubre 2011.

Medida analizada	Pilar solidario, Bono por Hijo, Compensación por divorcio
------------------	---

Resultados	Contribución a disminución de pobreza; desincentivo a la formalidad laboral.
------------	--

El principal objetivo de este estudio es examinar aquellas reformas al sistema de pensiones que promueven la equidad de género, así como aquellos rasgos del sistema que puedan generar comportamientos indeseados por la alteración de los incentivos a trabajar y ahorrar.

Conforme a las simulaciones planteadas en el estudio, se genera un importante aumento en los niveles de ahorro previsional para las mujeres, así como una reducción de la pobreza a edad avanzada, ambos efectos atribuibles a la pensión básica solidaria.

Por otra parte, se generan comportamientos negativos correspondientes a una menor participación en la fuerza de trabajo, al envejecer, así como en el sector formal, resultando en densidades de cotizaciones menores, producto de la disminución de incentivos que genera una expectativa de ingresos superior a la existente antes de la reforma.

Los modelos utilizados por el estudio fueron construidos con datos de la EPS de 2004 y 2006, simulando resultados para los años 2009 y 2014. Respecto a la simulación de 2009, ésta fue comparada con los datos disponibles tras la reforma.

El modelo así creado consideró: el efecto del nuevo pilar solidario; el bono por hijo; y la separación de cuentas en caso de divorcio o nulidad, no considerando, en cambio, los efectos de los ajustes al seguro de invalidez y sobrevivencia, ni la posibilidad de recibir cotizaciones en la calidad de cotizante voluntario.

Se simularon las elecciones de participar en la fuerza de trabajo, decisiones de ahorro, acumulación y retiro de fondos previsionales, fertilidad, divorcio y sobrevivencia. Igualmente se simuló el comportamiento de los individuos en ausencia de la reforma. Los resultados muestran un significativo incremento en las pensiones recibidas por las mujeres, siendo más del doble para mujeres mayores de 65 años, así como un incremento pequeño en las pensiones masculinas, producto del aporte previsional solidario. Sin embargo, también se encuentra una ligera disminución de la densidad de las cotizaciones en hombres y mujeres de 50 o más años. Este efecto se refleja en el impacto de la reforma en la fuerza de trabajo, al desincentivar la participación de la mujer, particularmente a partir de los 50 años, con un ligero impacto positivo en el grupo más joven. Respecto a los hombres, por su parte, la reforma genera poco efecto en su decisión

de participar en la fuerza de trabajo, pero si lo hace respecto al tipo de trabajo escogido, con un importante efecto hacia el sector informal a partir de los 50 años.

En cuanto a los ahorros previsionales, como era esperable, se produce un importante aumento respecto de las mujeres, principalmente por el efecto del bono por hijo.

Concluye el estudio indicando que si bien el incremento de las pensiones contribuye a la eliminación de la pobreza en la vejez, los desincentivos creados producen una reducción de la densidad de cotizaciones y una reducción de los fondos previsionales en los hombres.

Attanazio, O., Meghir, C., & Otero, A. (2011). Pensiones, Trabajo e Informalidad: Impacto de la Reforma Previsional de Chile de 2008.

Medida analizada	Pilar solidario, Bono por Hijo, Compensación por divorcio, Seguro de Invalidez y Supervivencia
Resultados	Incremento del ahorro previsional; desincentivo a la formalidad laboral.

El objetivo de este informe consiste en estimar los efectos de la reforma previsional sobre la participación en el mercado laboral, utilizando datos de la EPS y de la Superintendencia de Pensiones.

La reforma incorporó dos tipos de mecanismos: incentivos a lo largo del ciclo de vida laboral y la modificación del primer pilar del sistema, lo cual afecta la percepción de los trabajadores respecto del ahorro previsional esperado. La reforma afecta en forma importante los niveles de ahorro previsional, así como la tasa de acumulación del mismo, cuestión que impacta en la probabilidad de ingresar al mercado de trabajo formal, dependiendo de la magnitud y dirección de los efectos ingreso y sustitución.

De la evaluación de la información obtenida en el estudio, se encuentra una tasa de acumulación positiva, un efecto ingreso negativo, asociado al ahorro previsional, y un efecto sustitución positivo, asociado a la acumulación, los cuales se incrementan con la edad de los beneficiarios, lo cual a su vez repercute en la inserción del trabajador al sector formal, la cual se ve afectada igualmente con la edad. El efecto del cambio de 1 millón en el ahorro previsional sobre la probabilidad de trabajar es negativo, con un incremento

creciente conforme la edad del beneficiario. De igual forma, se constata un cambio en las pensiones autofinanciadas, si bien el efecto difiere dependiendo nuevamente de la edad de los trabajadores, si bien en este caso son los grupos más jóvenes los favorecidos. En cuanto a la brecha de pensiones por sexo, se produce un incremento de las mismas para ambos, si bien el efecto es mayor en las mujeres en un 70%. Por su parte, se evidencia un incremento del ahorro previsional y un drástico cambio en los niveles de pobreza (32% para las mujeres de la década de los 40 y 36% para las del 60).

Sin embargo se produce también una disminución de las probabilidades de cotizar en ambos géneros, disminuyendo en promedio en un 2,8% para las mujeres y en un 1,5% para los hombres. Llevado a la participación en el mercado laboral, la reforma reduce la cobertura del sistema de pensiones, con un efecto mayor en la última parte de la vida laboral, con una disminución del trabajo formal de 4,3% para mujeres y 1,7% para hombres, en promedio.

Concluye el estudio que la reforma ha cumplido en lo que respecta al incremento del ahorro previsional, particularmente de las mujeres. Sin embargo, ha producido un desincentivo para participar en el mercado formal, de alrededor de 4,1 p.p. para los trabajadores mayores de 40 años.

Centro Microdatos. 2012. *Evaluación de impacto del programa de subsidio al empleo joven*. Departamento de Economía, Universidad de Chile. 2012.

Medida analizada	Subsidio al Empleo Joven
Resultados	Posible efecto contracíclico; bajo uso por empresas.

El foco de este estudio es el análisis de los impactos atribuibles al Subsidio al Empleo Joven, tanto en los trabajadores como en los empleadores. Para su realización se generó una base de datos innominada vinculada a los datos administrativos provenientes del Seguro de Cesantía, los registros de beneficiarios del Subsidio al Empleo Joven y la información de la Ficha de Protección Social.

Del análisis de los datos recabados se encontró un nivel de cobertura del subsidio a los trabajadores en torno al 4,6% y 4,8% de la población elegible para 2009 y 2010. Respecto de los jóvenes elegibles por edad y puntaje en la Ficha de Protección Social, la cobertura asciende a 21,2% en 2009 y 21,3% para 2010.

En cuanto a lo que las empresas respecta, el uso del subsidio es muy bajo con tasas de cobertura en torno al 3,75%. De las que hacen uso del subsidio la mayoría corresponde a microempresas (44%), particularmente en los rubros de “Comercio mayor y menor, hoteles y restaurantes” y “actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler”. En relación con el impacto del subsidio, se observa un efecto positivo sobre la oferta de trabajo, con un aumento en la tasa de empleo y participación laboral sobre la población elegible, especialmente en 2009, de 4,5 puntos porcentuales en promedio. Por su parte, en 2010, el efecto fue notablemente inferior (2,1 puntos porcentuales en promedio). Esta situación sugiere que el subsidio tendría un impacto contracíclico.

Respecto de aquellas empresas que lo utilizan se encuentra un leve efecto sustitución favorable hacia los trabajadores jóvenes elegibles respecto del resto de los grupos.

Todo ello apunta a que el Subsidio al Empleo Joven puede constituir una herramienta adecuada para impulsar el empleo en períodos de alta cesantía en grupos vulnerables y de baja participación laboral. Sin embargo el descenso en 2010 lleva a plantear la pertinencia de su mantención, sugiriéndose el establecimiento de un mecanismo de activación en situaciones de alto desempleo (7,5 u 8%)

El bajo uso por parte de las empresas recomienda revisar la posibilidad de hacer menos restrictivos los requisitos para éstas, particularmente la exigencia de tener al día las cotizaciones de todos los trabajadores al requerir el subsidio, sugiriéndose limitarlo al trabajador beneficiado.

EXPERIENCIAS COMPARADAS

EMPLEO JUVENIL Y SUS TENDENCIAS

De la evidencia comparada encontrada para esta categoría de trabajadores en su mayoría se presenta a través del estudio de los incentivos a su empleabilidad. Es a partir de estas medidas que se puede observar que se produce un efecto inclusivo en la seguridad social, ya sea a través de los subsidios u otras medidas, y por ende, de incentivo a la cotización de seguridad social.

Banco Mundial. (2009). Addressing the Employment Effects of the Financial Crisis. Employment Policy Primer N° 14.

Medida analizada	Capacitación; educación
------------------	-------------------------

Resultados	Eficaces en la transición escuela/trabajo; baja efectividad en desempleados de largo tiempo.
------------	--

Garantías al empleo juvenil.

El concepto de garantía juvenil supone el derecho de un grupo definido de jóvenes a un trabajo, capacitación o educación, así como una obligación para el Servicio Público de Empleo (SPE), u otra autoridad pública, de proporcionar servicios y/o implementar programas en un período de tiempo dado. En contraste con las políticas activas del mercado de trabajo típicas, las garantías juveniles proporcionan el derecho de beneficiar de ciertas medidas a aquellos jóvenes que cumplan criterios pre-establecidos.

Los países nórdicos de Europa fueron los primeros en implementar las garantías juveniles en los años 1980 y 1990. Estos incluyen Suecia (1984), Noruega (1993), Dinamarca (1996) y Finlandia (1996).

En algunos casos estos programas no suponen un derecho a un trabajo, educación o capacitación. Así en Alemania se traduce en asegurar un número suficiente de puestos en el sistema dual de aprendizaje. En Países Bajos y Polonia consisten en proporcionar servicios de colocación y de acceso a medidas de activación para un grupo definido de jóvenes. En Dinamarca no sólo se garantiza un derecho, los jóvenes sin empleo registrados tienen la obligación de participar en las medidas.

Hablamos de garantías cuando existe un derecho asociado, el resto de las medidas se puede definir como programas de empleo juvenil.

Si bien se puede reconocer un objetivo común, asegurar una transición sin problemas de la escuela al trabajo y evitar largos años de desempleo, el diseño de estos programas tienen diferencias en cada país.

Tipos de medidas.

- **Educación y capacitación:** Incluyen la educación general, formación profesional y capacitación en el mercado de trabajo.
- **Servicios y programas de empleo:** Incluyen la planificación del empleo, asistencia a la búsqueda de trabajo y subvenciones al empleo.

- **Otras medidas activas del mercado de trabajo:** Incluyen obras públicas, servicios comunitarios y programas de creación de empresas.

Algunos países ofrecen medidas que cubren las tres categorías, otros son más acotados⁶⁶. Estas garantías y programas de empleo juvenil, son generalmente gestionados por oficinas de empleo a nivel municipal. Las estrategias para implementarlas cambian dependiendo de los contextos locales. A modo ejemplar: en Austria y en los Países Bajos se presta especial apoyo a jóvenes con antecedentes de migración⁶⁷.

Criterios de elección.

Si bien los criterios de elegibilidad cambian de acuerdo a los países que implementan estas medidas, existen algunos que se repiten. A continuación algunos de ellos.

Edad.

Como es lógico, al tratarse de medidas para fomentar el empleo juvenil, en todos los programas este es un criterio de elegibilidad. El rango va entre los 15 y los 29 años. Existiendo diversos tramos etarios, con medidas particulares para cada uno de ellos.

Duración del periodo de desempleo.

La elección puede depender del tiempo que estos lleven sin empleo. Típicamente las intervenciones se inician entre uno a seis meses desde que los jóvenes se registran en el Servicio Público de Empleo. Este criterio puede aplicarse combinadamente con otros, por ejemplo el rango etario del inscrito.

Nivel educativo

Un criterio importante para definir el grupo objeto de estas medidas es el nivel educativo de los beneficiarios.

Duración de la intervención.

El tiempo durante el que se mantienen las medidas es disímil en cada país que ha implementado estas políticas. En Suecia la participación en una garantía no puede prolongarse por más de 15 meses. En Dinamarca se permite participar a los jóvenes

⁶⁶ Comisión Europea: Peer country papers on youth guarantees, *op. cit.*; Ministerio Finlandés de Empleo y Economía: *Youth guarantee 2013: Proposal for the realization of the youth guarantee, Helsinki 2012*; y Y. Guidoum: *Case study of cities' response to the crisis: Rotterdam, Saint Denis, URBACT, 2012*.

⁶⁷ *Ibid.*

elegibles por 6 meses en las medidas de activación, pudiendo renovar la inscripción si la persona permanece sin trabajo después del primer programa. Los cursos de capacitación polacos duran hasta 12 meses, mismo tiempo por el que se puede extender la práctica profesional. En Finlandia las capacitaciones se extienden por máximo 12 meses. De la misma manera, en Alemania la capacitación vocacional puede durar entre 6 y 12 meses⁶⁸.

Compensación.

El monto de compensación, el dinero recibido, durante la participación en una garantía varía entre países y programas. En algunos casos, la compensación es condicional a la experiencia de trabajo, edad y nivel educativo.

A modo de ejemplo: los jóvenes insertos en programas de aprendizaje en supra-empresas en Austria, reciben 240 euros mensualmente por dos años y 555 durante el tercer año⁶⁹. En Polonia, los participantes en las medidas activas del mercado de trabajo, reciben becas de hasta 120 por ciento del beneficio de desempleo⁷⁰.

Impacto de las medidas.

No existe suficiente evidencia del impacto de estas medidas. En Suecia se ha establecido que los jóvenes que participan en sus programas encuentran trabajo más rápido que otros grupos participantes del Servicio Público de Empleo, pero al cabo de un año tienen la misma probabilidad de perder su trabajo que el resto de los trabajadores participantes del SPE. En 2009 el efecto positivo disminuyó, lo que podría indicar que estas políticas son menos efectivas en periodos de crisis económica. Sin embargo, en 2010 cerca de 53.000 fueron apoyados por la garantía sueca, en una época de recesión⁷¹.

Datos como estos, pueden sugerir que las medidas de fomento al empleo joven son eficaces para asegurar una mejor transición de la escuela al trabajo y juegan un rol importante para conectar a los jóvenes con el mercado laboral, evitando los costos del desempleo de larga duración.

⁶⁸ Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales de Polonia, *Active Labour Market Programmes*, Warsaw, 2012; y Agencia Federal de Empleo de Alemania: *Betriebliche Einstiegsqualifizierung* [Educación profesional de nivel inicial], Nürnberg, 2010.

⁶⁹ Aprendizaje en supra-empresas es la capacitación proporcionada por instituciones de capacitación que pertenecen al gobierno federal a jóvenes que no son capaces de asegurar una posición de aprendizaje en una empresa. Este aprendizaje de capacitación es considerado como equivalente al aprendizaje en una empresa.

⁷⁰ Polonia: Ministerio del Trabajo y Políticas Social. (2012). *Active Labour Market Programmes*. Warsaw

⁷¹ Suecia: Servicio Público de Empleo. (2011). *The Young Job Programme: An Evaluation of Whether the Programme Increased the participants' chances of becoming employed*. Estocolmo.

Se debe estudiar el impacto de estas medidas a mediano y largo plazo. Por ejemplo, se ha constatado que en Suecia estas medidas no se hacen cargo de factores estructurales, como la falta de calificación y habilidades, sin ofrecer soluciones de largo plazo.

Se debe analizar también las distorsiones que las garantías pueden generar en el mercado de trabajo, como asegurar un trabajo a quien podría encontrarlo sin necesidad de entrar al programa o la sustitución por trabajadores no subsidiados. La evidencia también sugiere que estas medidas son más efectivas con nuevos participantes que con desempleados por mucho tiempo⁷². Finalmente se deben estudiar medidas para incorporar a los beneficios de estos programas a los jóvenes no inscritos en el SPE respectivo.

Para que las garantías juveniles sean eficaces, estas deben cumplir algunos requisitos como: Intervenciones oportunas para un grupo objetivo bien definido, Capacidad administrativa bien establecida con flexibilidad presupuestaria y Sistemas de educación y capacitación fuertes.

Costos.

La OIT estima que el costo de la implementación de las garantías juveniles alcanzaría anualmente entre 0,5 y 1,5 por ciento del PIB, incluyendo costos administrativos y de compensación. Los costos son diferentes en cada experiencia, dependiendo de la existencia de una estructura administrativa para la implementación de las medidas y el tamaño de la población elegible. Teniendo en cuenta los altos costos del desempleo juvenil, los beneficios de las medidas pueden superar a los costos a largo plazo. La transferencia de los modelos nórdicos, de buen comportamiento, a otros países que poseen una infraestructura más deficiente, así como la extensión a una mayor cantidad de elegibles, debe tomar en consideración los requerimientos de recursos adicionales asociados a características específicas nacionales.

⁷² Duell, N., & Vogler-Ludwig, K. (2011). *The role of Public Employment Services in Youth Integration: A review of European Good Practice*. Munich; y Mascherini. (n.d.). *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*

Betcherman, G., Godfrey, M., Puerto, S., Rother, F., & Stavreska, A. (2007). *A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory*. Sp discussion paper n° 0715, Banco Mundial.

Medida analizada	Compilación de medidas de apoyo al trabajo juvenil
Recomendaciones	Funcionamiento temprano; focalización; especificidad; subsidios.

El estudio hace una revisión de la cantidad y tipo de medidas dirigidas al apoyo del trabajo juvenil alrededor del mundo, constatando que el tipo más común es la capacitación. Así, en esta categoría encontramos el 39% de todas las iniciativas en la materia, la cual es significativa en todas las regiones, pero especialmente en Latinoamérica y el Caribe, representando el 56% de los programas destinados a jóvenes. Por su parte, las Intervenciones de tipo multiservicio, por ejemplo, combinando capacitación con entrenamiento en el trabajo, subsidios al empleo y trabajos públicos, representan el 32% del total, la mitad de las cuales están en los países de la OCDE. Se constata que facilitar la empleabilidad de los jóvenes, especialmente a través de subsidios al salario y oportunidades de emprendimiento, se encuentran en un 12% de casos estudiados.

Las medidas adoptadas para mejorar las oportunidades de los jóvenes y otros grupos desventajados son variadas: reducción de los costos de despido; remuneraciones diferenciadas para aprendices; subsidios específicos a la remuneración; entre otros.

Las evaluaciones realizadas de este tipo de medidas han encontrado que el impacto de la capacitación, asistencia en la búsqueda de empleo y subsidios a la remuneración, son solo moderados, dependiendo de su diseño, focalización e implementación, concluyendo que la capacitación, por sí misma no puede revertir las fallas producidas en el proceso educativo.

Recoge este informe un sumario del *Employment Outlook 2006 (OCDE)* respecto de los rasgos de los programas activos que parecen funcionar para los jóvenes. Primero que nada se señala que estos programas deberían empezar a funcionar temprano, en un periodo posterior al desempleo de a lo más seis meses (como en Australia, Bélgica, Dinamarca, Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido). Suecia activa su programa después de 90 días. Finlandia lo hace inmediatamente para aquellos sin calificaciones vocacionales.

Se considera que los programas de asistencia en la búsqueda de empleo como los más eficientes en costos para los jóvenes, en conjunto con los programas de subsidios han mostrado un positivo impacto en el corto plazo, pero un impacto neto menor en los prospectos de empleabilidad a largo plazo de los participantes de estos programas.

Se establece a su vez que la focalización de los programas destinados a los jóvenes es crucial, debiendo distinguir entre adolescentes (a quienes se debe ayudar a mantenerse en el sistema escolar) y adultos jóvenes (quienes necesitan apoyo para ganar experiencia). Los programas deben insistir en estrictos requerimientos de búsqueda de empleo, si el foco es la rápida salida del desempleo. La integración de servicios en un pack combinado parece ser más eficiente y exitosa que su provisión por separado. La efectividad de estos programas es incrementada por un mayor involucramiento de apoyos sociales y autoridades públicas de todos los niveles.

Varios países de Europa del Este han operado con programas de subsidio a las remuneraciones focalizados en los jóvenes. En Polonia, el programa de intervención del trabajo fue iniciado en 1995 para personas de hasta 30 años. Se estima que ha incrementado la empleabilidad en un 15,6% en trabajos no subsidiados y en un 13,1% en todo tipo de trabajos, pero con menores ingresos mensuales. En la Republica Checa, el subsidio a las remuneraciones ha estado en operación desde 1996, en beneficio de los jóvenes. Ha conseguido incrementos estadísticamente significativos en el empleo de 12% de los participantes. Se constata desde ya los efectos limitados de estas medidas.

Jaenichen, U., & Stephan, G. (2007). *The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers*. IAB discussion paper, No. 2007,16.

Medida analizada	Subsidios Focalizados
Resultados	Impacto positivo pero menor

Jaenichen & Stephan señalan que durante la última década las políticas activas en el Mercado del trabajo han estado crecientemente bajo revisión. Hacen referencia al meta estudio de Kluge (2006) que concluye los subsidios a la remuneración, servicios y sanciones parecen funcionar. Sin embargo, hay considerables diferencias de diseño en los subsidios a la remuneración. Hay subsidios generales pagados permanentemente para todas las personas con bajos ingresos a pesar de su historial laboral. Hay impuestos negativos para los empleados, los cuales son el mayor medio usado por muchos gobiernos

para estimular el empleo. Ejemplo de ello son el “Earned Income Tax Credit” en EE.UU. y el “Working Families Tax Credit” en Reino Unido. Los subsidios marginales a la remuneración solo interesan a empresas con empleo que sobrepasa un cierto nivel de referencia (Knabe et al. 2006). Los subsidios focalizados, o subsidios a la contratación como los denominan Orzag/Snowder (2003) son diseñados para grupos particulares y entregados por periodos determinados.

En este estudio definen al subsidio como aquella medida que busca compensar a la empresa por la brecha entre la productividad del trabajador y el sueldo mínimo. Un subsidio temporal puede tener efectos positivos sobre la empleabilidad individual si los trabajadores son capaces de cerrar la brecha en el tiempo a través de la experiencia en el trabajo. Un periodo de subsidio también puede ser necesario para reducir la incerteza respecto la empleabilidad de un postulante pudiendo servir como periodo de prueba.

Sin embargo, los subsidios a la remuneración también han sido criticados (Layard et al. 1991, Capítulo 10). Primeramente, varios de los trabajadores subsidiados pueden haber sido contratados de cualquier manera (deadweight loss). El tamaño de este efecto es importante cuando la elasticidad por salario en la oferta y demanda de trabajo es pequeña. Segundo, alguno de los contratados simplemente reemplaza a otros, recibiendo un tratamiento preferencial por tener el subsidio (efecto de sustitución). Tercero, si el subsidio produce un incremento en el empleo en algunas empresas éste podría ser a expensas de trabajos en otras (efecto de desplazamiento). Un cuarto argumento contra los subsidios (en particular en la forma de vouchers entregados a los desempleados) es el efecto de estigmatización (Burtless 1985, Bell et al. 1999). Por otro lado, los subsidios al desempleo de largo tiempo pueden llevar a los empleadores a contratar a este tipo de desempleados por sobre los desempleados de corto tiempo, quienes habrían sido contratados en ausencia de un subsidio.

El programa de que trata este estudio es una de las tres variantes del subsidio a la remuneraciones para empleadores, llamado “Eingliederungszuschuss” (EGZ) – que estuvo en aplicación en el periodo de 1998 a 2003. Se concentra en la variante de trabajadores difíciles de ubicar (“EGZ bei erschwerter Vermittlung”), cuyo foco son los desempleados con severos problemas de reintegración al mercado del trabajo.

Bajo esta premisa este documento señala que varios estudios previos han estimado el impacto de los subsidios a la remuneración focalizados. Lo que implica conocer el potencial de participantes en el mercado laboral que hubieran aplicado sin la ayuda del subsidio. Se constata que varios autores han construido grupos de comparación similares usando técnicas de agrupamiento estadístico y datos no experimentales. Para

Alemania, Jaenichen (2002, 2005) y Bernhard et al. (2006) usaron esta aproximación y mostraron diferentes tipos de subsidios focalizados que tenían efectos positivos en los prospectos de empleo de personas previamente desempleadas, y que les ayudaban a evitar desempleo futuro.

El estudio señala que efectos positivos de subsidios focalizados a la remuneración han sido obtenidos en Suecia. Sianesi (2002) comparó los efectos de la participación en diferentes programas del mercado del trabajo en ese país. Buscó individuos desempleados durante 1994. Los empleadores podían solicitar subsidios por adultos desempleados por al menos 6 meses. El beneficio cubría el 50% del costo laboral con un tope fijo. De acuerdo a sus resultados, los subsidios a la contratación fueron el único sistema que mejoro la probabilidad individual de buscar y mantener un trabajo. Carling/Richardson (2004) de la misma manera compararon la efectividad de diferentes programas en reducir la duración del desempleo en Suecia, usando un modelo diferente (hazard rate model). Sus resultados fueron favorables para los subsidios al trabajo y la capacitación en las empresas, comparado con la enseñanza vocacional. Fredriksson/Johansson (2004) y Forslund et al. (2004) analizaron la efectividad de un subsidio focalizado y limitado temporalmente en Suecia. Este sistema fue implementado en 1998 y entregaba un 50% de la remuneración por un máximo de 6 meses a las empresas que reclutaran desempleados de largo tiempo. Fredriksson/Johansson aplicaron una función no paramétrica (nonparametric survival function matching estimators) para demostrar la importancia del timing en el ingreso al programa. Sus resultados apuntaron a efectos positivos en el largo plazo. Independiente del método utilizado, los resultados sugieren que los subsidios a la remuneración tienen un efecto positivo en las probabilidades de empleo de los participantes. Pocos estudios están basados en experimentos sociales (Burtless 1985), o en experimentos naturales, los cuales utilizan los cambios en la legislación y aplican estimadores de diferencias al grupo afectado y a un grupo similar no afectado por los cambios (Boockmann et al. 2007). Finalmente, una comparación de individuos subsidiados y no subsidiados en la obtención de un empleo ha sido conducida por Cockx et al. (1998). Analizando los subsidios temporales pagados a empleadores en Bélgica durante 1991 y 1992, encontrando positivos pero insignificantes efectos del subsidio en la obtención de un empleo.

Organización Internacional del Trabajo. (2013). *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: Una generación en peligro*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Medida analizada	Garantías Juveniles; Transición en el mercado del trabajo
Sugerencias	Estimulación de demanda y creación de empleo juvenil; capacitación; asistencia en la búsqueda de empleo; promoción de la iniciativa empresarial; Igualdad de trato.

Este trabajo de la OIT entrega la evaluación de dos importantes formas de intervención a favor de los desempleados jóvenes: las garantías juveniles y los programas de transición en el mercado del trabajo, aportando lecciones de los diversos tipos de intervenciones existentes y sugiriendo la implementación de políticas para este segmento.

Las garantías juveniles proporcionan a los jóvenes que cumplen determinados criterios el derecho a beneficiarse de ciertas medidas de apoyo para acceder al mercado de trabajo. Los primeros países en aplicar las garantías juveniles en el decenio de los años ochenta y noventa fueron Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. Más recientemente otros países han emprendido programas similares, como Alemania, Austria, Países Bajos y Polonia.

Los principales objetivos de las garantías son promover la integración en el mercado de trabajo y prevenir el desempleo de larga duración y el desánimo entre los jóvenes. En términos generales, los objetivos se asemejan de un país a otro, aunque se observan algunas diferencias en relación con el diseño de los programas nacionales de garantías, como los tipos de medidas, los criterios de elegibilidad, la duración de la intervención y la compensación.

Según una evaluación de la garantía juvenil de Suecia realizada en 2011, los jóvenes desempleados de 24 años que participaron en el programa en 2008 encontraron empleo más rápidamente que un grupo de participantes en otras acciones del servicio público de empleo.

Se sugiere, asimismo, que el buen funcionamiento de estos programas requiere: Aplicar intervenciones puntuales orientadas a grupos concretos de jóvenes desfavorecidos, poseer una capacidad administrativa y una flexibilidad presupuestaria bien establecidas y contar con un sistema de educación y formación sólido.

Las estimaciones de los costos apuntan a que las garantías juveniles pueden aplicarse a un costo anual medio de entre el 0,5 y el 1,5 por ciento del PIB, en función de la disponibilidad de la infraestructura administrativa para aplicarlas a una mayor escala y del volumen de la población a la que van destinadas. Para la posible transferencia de garantías a países que tienen infraestructuras menos desarrolladas y menos experiencia, así como su ampliación a grupos beneficiarios mayores, deberían tomarse en consideración los recursos adicionales necesarios relacionados con las características específicas de cada país.

Por su parte, en lo que respecta a las transiciones en el mercado de trabajo en las economías en desarrollo, se señala que las encuestas sobre la transición de la escuela al trabajo (SWTS por sus iniciales en inglés) proporcionan datos importantes que no entregan las tradicionales encuestas sobre la fuerza de trabajo. Estas, junto a las encuestas en las empresas sobre la demanda de mano de obra (LDES por sus iniciales en inglés) proporcionan indicadores sobre las transiciones en el mercado de trabajo en las economías en desarrollo.

La transición en el mercado de trabajo⁷³ se define como el paso de una persona joven (15 a 29 años) del final de la escuela (o entrada en la primera actividad económica) al primer empleo estable o satisfactorio. El empleo estable se define en relación con el contrato de trabajo (escrito u oral) y la duración del mismo (más de 12 meses). Al incorporar desde un principio la cuestión del contrato, queda excluida automáticamente la situación en el empleo de los trabajadores por cuenta propia, ya que en su caso la relación de trabajo no está definida por un contrato.

De esta definición se pueden distinguir tres etapas de transición:

Transición hecha: Una persona joven que ha hecho la transición es la que actualmente tiene: a) un empleo estable, satisfactorio o no satisfactorio, o b) un empleo satisfactorio pero temporal, o c) un empleo por cuenta propia satisfactorio.

En transición: Una persona joven sigue «en transición» si se encuentra en una de las siguientes situaciones: a) actualmente empleada (definición amplia), o b) actualmente empleada en un empleo temporal y no satisfactorio, o c) actualmente trabaja por cuenta

⁷³ Evitar la utilización del término «de la escuela al trabajo» junto a «transición» es intencional. Si nos centramos en los jóvenes que hacen la transición de la escuela al mercado de trabajo, quedaría excluida la proporción de jóvenes sin escolarizar, que en algunos países sigue siendo considerable. Al tomar como punto de partida la primera experiencia en la actividad económica de la persona joven, la OIT incluye a este subsector en los indicadores de la transición. Para evitar posibles confusiones en la terminología, el autor prefiere hablar de transiciones de los jóvenes en el mercado de trabajo en lugar de transiciones de la escuela al trabajo, que sólo incluiría a una parte de los jóvenes.

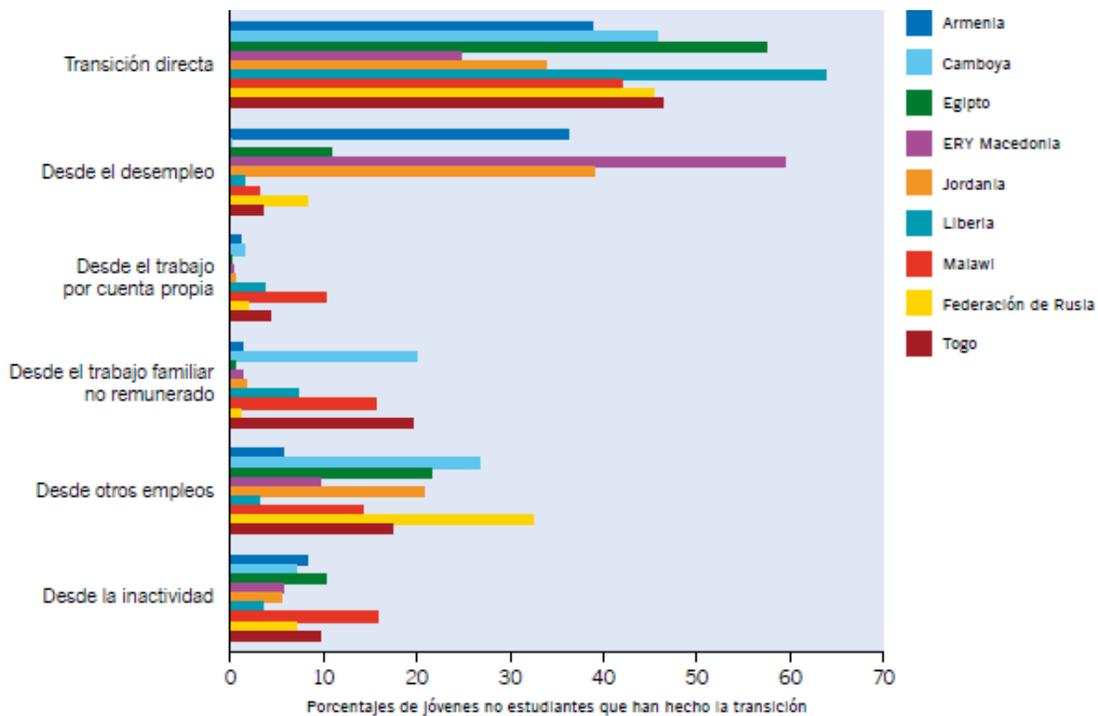
propia y no está satisfecha, o d) actualmente está inactiva y no asiste a la escuela ni recibe formación, aunque tiene intención de buscar trabajo más adelante.

Transición no iniciada: – Una persona joven cuya transición aún no se ha iniciado es la que se encuentra en una de las siguientes situaciones: a) sigue en la escuela y está inactiva (estudiantes inactivos), o b) actualmente inactiva y no asiste a la escuela ni recibe formación (no estudiantes inactivos), y no tiene intención de buscar trabajo.

De la lectura de las SWTS resulta difícil caracterizar a los jóvenes que han hecho la transición en los distintos países medidos. Aun así se pueden extraer ciertos datos. Los jóvenes que han hecho la transición son mayoría en Camboya, Egipto, Malawi, Perú, Federación de Rusia y Togo. En Liberia la mayoría de los jóvenes se encuentra en transición, mientras que en Armenia, EYR Macedonia y Jordania la mayoría no ha iniciado la transición, debido a las altas tasas de escolarización⁷⁴. Los hombres jóvenes tienen mayores probabilidades de completar la transición que las mujeres jóvenes, así sucede en todos los países de la muestra, salvo Togo. Las mayores diferencias se producen en Oriente Medio, África del Norte, Egipto y Jordania. En todos los países, la proporción de hombres con empleo estable es superior. Además del sexo existen otras variables que inciden en los indicadores de las etapas de transición. Así en Liberia los jóvenes que mejores expectativas tienen de hacer su transición en el mercado de trabajo son los trabajadores jóvenes hombres de hogares con más recursos y que han finalizado, como mínimo, la educación secundaria. Otro factor importante en el caso liberiano es que los jóvenes de zonas urbanas tienen mejores expectativas de completar la transición hacia un trabajo estable, que los jóvenes de zonas rurales. Se han hecho análisis similares en otros países SWTS, que corroboran la universalidad de las características que favorecen la transición con éxito de los jóvenes en las economías en desarrollo.

En el siguiente gráfico se muestran las vías de transición de los países analizados.

⁷⁴ La edición de 2008 del informe de las Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil incluye datos sobre las tasas brutas de escolarización por países y regiones.



Nota: «Otros empleos» incluye empleos temporales no satisfactorios para los que han hecho la transición a empleos estables o empleos por cuenta propia o temporales satisfactorios, y empleos por cuenta propia como empleador o trabajador asalariado para los que han hecho la transición a empleos por cuenta propia o empleos temporales satisfactorios. Únicamente en el caso de Armenia, «otros empleos» también incluye a personas que han hecho la transición directamente del ejército. Armenia tiene un servicio militar obligatorio (2 años) para los hombres jóvenes.
Fuente: SWTS, varios países, 2012.

Estas encuestas también permiten medir la duración de las transiciones. En los nueve países analizados en la muestra, la mayoría de los jóvenes realizaron transiciones directas por lo que pueden clasificarse como transiciones cortas. Solo en Armenia, Macedonia y Jordania las transiciones largas representaron más de un 20 por ciento (22,5 por ciento, 57,6 por ciento y 32,1 por ciento, respectivamente). En estos países, una parte considerable de los jóvenes que han hecho la transición buscaron empleo durante más de 12 meses o trabajaron en empleos temporales o por cuenta propia no satisfactorios durante como mínimo dos años antes de encontrar el empleo estable y/o satisfactorio actual.

Por otro lado, los jóvenes que permanecieron en transición probablemente lo hicieron durante largo tiempo. El tiempo de transición en los nueve países oscila entre 44,4 meses o cerca de cuatro años en Egipto, y 95,9 meses, u ocho años, de Togo. Las largas transiciones indican que es probable que estos jóvenes no puedan conseguir un trabajo estable antes de la edad adulta. Ante esto, una política podría ser fortalecer los Servicios de Empleo para entregar a los jóvenes competencias que les ayuden a encontrar un trabajo.

Programas de empleo para los jóvenes: enseñanzas extraídas de la evaluación (OIT 2013)

Tipo de programa	Ventajas	Desventajas
Formación para el mercado de trabajo	Funciona mejor con competencias profesionales y de empleabilidad más amplias para las que existe demanda y cuando incluye experiencia profesional y servicios de empleo	Puede obtener soluciones temporales y no tanto soluciones duraderas y, si no se orienta adecuadamente, puede beneficiar a los que ya se encuentran en situación favorable; la formación por sí sola puede no bastar para aumentar las perspectivas de empleo de los jóvenes
Servicios de empleo (búsqueda de trabajo, orientación profesional e información sobre el mercado de trabajo)	Pueden ayudar a los jóvenes a tomar decisiones realistas y a adaptar sus aspiraciones a las oportunidades de empleo y de formación; mejoran la información sobre las perspectivas de empleo y sobre la eficacia, eficiencia y pertinencia de las iniciativas.	Pueden generar expectativas poco realistas si no se relacionan con las necesidades del mercado de trabajo y, a menudo, sólo abarcan las zonas urbanas y la economía formal
Obras públicas y servicios comunitarios intensivos en empleo	Ayudan a los jóvenes a establecer vínculos con el mercado de trabajo y, al mismo tiempo, mejoran la infraestructura y el entorno físico y social, sobre todo cuando se combinan con estrategias sectoriales y de desarrollo; también pueden mejorar la empleabilidad, si	Poca capacidad de integración en el mercado de trabajo; los trabajadores jóvenes pueden encontrarse atrapados en un carrusel de programas de obras públicas; a menudo son sexistas; desplazamiento de las

	se combinan con formación	empresas del sector privado
Subsidios de empleo	Pueden crear empleo si se orientan a necesidades específicas (si compensan una productividad y formación iniciales bajas) y a grupos de jóvenes desfavorecidos	Considerable pérdida de eficiencia e inercia (si no se orientan); el empleo puede durar sólo lo que dure el subsidio
Promoción de la iniciativa empresarial	Puede tener gran potencial de empleo y de ajustarse a las aspiraciones de los jóvenes (flexibilidad e independencia); más efectiva cuando se combina con servicios financieros y de otro tipo, inclusive de orientación	Puede provocar efectos de desplazamiento y registrar un índice elevado de fracasos, lo que limita su capacidad para crear empleo sostenible; a menudo es difícil para los jóvenes desfavorecidos, ya que carecen de redes, experiencia, conocimientos y garantías

Concluye este informe, entregando sugerencias para enfrentar el desempleo juvenil:

- **Estimulación de la demanda y creación de empleo para los jóvenes a través de políticas macroeconómicas favorables al empleo.** La crisis del empleo juvenil no se solucionará sin estimular el crecimiento del empleo. Se deben establecer políticas macroeconómicas favorables al empleo, estas pueden servir de apoyo al empleo de los jóvenes alentando la diversificación económica y el desarrollo de sectores favorables a la creación de puestos de trabajo para jóvenes. De la misma manera, incentivos para que empresas contraten jóvenes pueden tener un efecto en las estadísticas de empleo juvenil. Dentro de este aspecto que resalta la OIT es en donde se puede situar los subsidios al empleo joven.

- **Inversión en educación y formación para promover la empleabilidad y facilitar la transición de la escuela al trabajo.** Los sistemas de educación pueden ofrecer a los jóvenes las habilidades necesarias para desenvolverse en el mundo del trabajo, y por ende, facilitar la transición de la escuela al trabajo. Las estrategias de formación deben incluir competencias técnicas como esenciales para la empleabilidad. Se deben reforzar los servicios de empleo ya que desempeñan un importante rol en la transición de la escuela al trabajo. Los sistemas de aprendizaje, donde se combina la educación en el aula con la formación en la empresa, resultan importantes para evitar el círculo vicioso de los jóvenes que no pueden adquirir experiencia porque no encuentran trabajo y no encuentran trabajo porque no cuentan con experiencia. Además deberían desplegarse más esfuerzos en los países de bajos ingresos para poner en marcha programas de empleo y subsistencia de los jóvenes con objeto de mejorar la productividad y las condiciones de trabajo de los trabajadores jóvenes.
- **Mejora de la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo a través de políticas de mercado de trabajo orientadas.** Las políticas y programas de mercado de trabajo que median entre la oferta y la demanda de mano de obra pueden mejorar la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo, sobre todo si están bien orientadas y secuenciadas. Las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) centradas en la planificación del empleo y la asistencia en la búsqueda de empleo han demostrado ser eficaces para ayudar a los jóvenes a encontrar trabajo. Las PAMT, que se ejecutan como paquetes completos de programas y servicios de empleo, han obtenido mejores resultados que las medidas únicas. Los incentivos pueden ser en forma de subsidios salariales, descuento de impuesto o de cotizaciones a la seguridad social. Estas medidas permiten concentrarse en jóvenes especialmente vulnerables.

La OIT resalta como un ejemplo de paquete completo de medidas de mercado de trabajo para los jóvenes es la garantía juvenil, a la cual hemos hecho referencia. El concepto de garantía juvenil implica el derecho a un empleo, formación o educación de un grupo definido de jóvenes que buscan trabajo, y la obligación para el servicio público de empleo (SPE) u otra autoridad pública de proporcionar los servicios y/o aplicar los programas en un período de tiempo determinado. Varios países europeos han obtenido buenos resultados con las garantías juveniles para prevenir el desempleo de larga duración y la desvinculación del mercado de trabajo.

- **Creación de oportunidades profesionales para los jóvenes a través de la promoción de la iniciativa empresarial y del trabajo por cuenta propia.** La iniciativa empresarial puede proporcionar oportunidades profesionales a los jóvenes liberando su potencial económico. Algunas estrategias en este sentido son las siguientes: Apoyar la cultura empresarial incluyendo educación y formación en iniciativa empresarial en las escuelas; promulgar normativas que favorezcan la creación de microempresas, pequeñas empresas, cooperativas y empresas sociales sostenibles; facilitar el acceso a la financiación, garantizando créditos y apoyando las iniciativas de microcrédito, y aumentar el abanico de servicios de apoyo (por ejemplo, marketing, cadenas de distribución, exportaciones, contrataciones públicas) disponible para los emprendedores jóvenes.
- **Garantía de igualdad de trato y de derechos en el trabajo para los jóvenes.** Las políticas nacionales de promoción del empleo juvenil deberían garantizar que los jóvenes reciben igual trato y que se les conceden derechos en el trabajo. La observancia de las leyes del trabajo y de los convenios colectivos debería fortalecerse, inclusive a través de mecanismos sancionadores más estrictos y más eficaces, como medio para proteger a los trabajadores jóvenes y facilitar su transición a empleos estables y decentes. El desarrollo de un marco coherente de política salarial que tome en consideración la observancia de los salarios mínimos establecidos por la ley o un convenio colectivo puede proporcionar a muchos jóvenes la oportunidad de superar la pobreza y el trabajo mal pagado. El aumento de su participación en las organizaciones de empleadores y de trabajadores y en el dialogo social, y un mejor conocimiento de sus derechos – inclusive a través de módulos en los planes de estudios de las escuelas – son instrumentos clave para que los jóvenes puedan expresar sus inquietudes y para mejorar la calidad de los empleos disponibles para ellos.

Pons Rotger, G., Nielsen Arendt, J. (2010). *The Effect of a Wage Subsidy on Subsidised Firm's Ordinary Employment*. AKF Working Paper, AKF, Danish Institute of Governmental Research.

Medida analizada	Efecto desplazamiento en los subsidios a la remuneración
Resultados	Impacto diverso según tipo de empleador

En el estudio de Pons Rotger y Nielsen Arendt busca analizar el impacto de los subsidios a la remuneración sobre el desplazamiento de trabajadores ya sea directamente desde empresas subsidiadas o indirectamente de otras empresas.

Del análisis de los datos obtenidos, concluyen que contratar a un trabajador subsidiado tiene, en promedio, un efecto positivo en la contratación de las empresas subsidiadas ya al mes después de iniciado el contrato subsidiado. Al pasar el tiempo, el efecto positivo en el empleo ordinario de la empresa se incrementa sugiriendo que en promedio, los empleadores subsidiados tienden a contratar a empleados subsidiados en condiciones regulares o usan el subsidio para financiar la contratación de otros individuos en condiciones regulares. Por su parte, los empleadores estacionales que buscan reemplazar personal regular por subsidiado, dada la falta de mecanismos preventivos en el sistema, por lo que se sugiere reforzar el control de las empresas estacionales respecto de su uso de empleados subsidiados.

Otro descubrimiento relevante es que los empleadores que usan en mayor extensión los subsidios y otras formas de empleo irregular (non-ordinary) y que dado el diseño del sistema de subsidios tienen incentivos a usarlos permanentemente, no muestran diferencias significativas en los efectos de estos respecto de los efectos promedio en los trabajadores regulares. Este hallazgo refuerza la evidencia que el subsidio a las remuneraciones ha sido efectivo y eficiente en la generación de empleos en Dinamarca en el periodo en que se realizó el estudio.

Smith, C. (2006). International Experience with Worker-Side and Employer-Side Wage and Employment Subsidy, and Job Search Assistance Programmes: Implications for South Africa. Labour Market and Social Policy, Massachusetts Institute of Technology, Poverty Action Lab.

Medida analizada	Subsidios al empleador; Subsidios al trabajador
Resultados	Baja eficacia de los subsidios entregados al empleador

Este estudio se enfoca en el análisis del impacto de los subsidios al trabajo otorgados al empleador y su contraposición de los otorgados al trabajador.

Los efectos teóricos del subsidio a la remuneración son idénticos independientemente de si el subsidio es dado a los trabajadores (incrementando su remuneración después de impuestos) o a las empresas (proporcionándoles un subsidio respecto de todos los trabajadores contratados), en la medida que el monto del mismo sea igual en cada caso.

Un subsidio por el lado del trabajador incrementa el empleo debido a un incremento en la demanda agregada de trabajo en la economía, ya que hay más trabajadores deseosos de trabajar que con la remuneración pre-subsidio. Un subsidio a la empresa incrementa el empleo debido a una mayor voluntad de contratar más trabajadores en comparación a la remuneración pre-subsidio. Ello implica que el nivel de empleo post-subsidio y la remuneración efectiva de los trabajadores será equivalente a pesar de que parte reciba el mismo. También es un importante punto de comparación desde el cual organizar estos programas, ya que en ausencia de cualquier fricción del mercado o costo adicional asociado al subsidio, los efectos del mismo deberían ser idénticos entre el subsidio para el trabajador o para la empresa.

La evidencia recopilada demuestra que los subsidios a las empresas son mucho menos efectivos para incentivar empleo adicional. Algunas razones por las cuales la respuesta en empleo a los subsidios a las empresas pueden diferir de los otorgados a los trabajadores incluyen:

- **Carga administrativa:** Como ha sido implementado en numerosos países, la carga administrativa en los subsidios a las empresas puede ser significativa. Esto porque la mayoría son focalizados hacia tipos específicos de individuos y las empresas deben confirmar la elegibilidad de los candidatos con el gobierno. Dado que ello toma tiempo, las empresas pueden estar inciertas del estatus del trabajador al hacer la opción por contratar y confirmar su elegibilidad con el gobierno, lo cual puede ser costoso. En cambio, los subsidios a los trabajadores son generalmente llevados por el Estado. Por ejemplo, los subsidios administrados a través del sistema de impuestos representan un costo adicional muy inferior para los trabajadores, quienes de todas formas deben presentar su declaración de impuestos.
- **Incertidumbre sobre la elegibilidad.** La falta de claridad en las empresas respecto de la elegibilidad de un candidato para el subsidio puede frustrar el objetivo del mismo. En los subsidios para los trabajadores parece ser un aspecto menor, ya que el propio trabajador se encuentra en una mejor posición para juzgar su

elegibilidad, si bien es un problema relevante para subsidios que son determinados en función de los ingresos anuales.

- **Desconocimiento del subsidio y de sus detalles.** Incluso si los subsidios están disponibles, sus efectos en el empleo se verán amortiguados si los trabajadores o las empresas desconocen del mismo o tienen poca claridad en sus detalles.
- **Los subsidios pueden afectar de manera diferente la contratación de trabajadores.** Por ejemplo, un subsidio a la remuneración entregado a los trabajadores puede inducir a una búsqueda adicional de trabajo y a un mayor esfuerzo en éste por parte de los trabajadores motivados, sin efecto en los trabajadores desmotivados. Los subsidios a las empresas, en cambio, pueden inducir a la contratación adicional de todo tipo de trabajadores.

Se debe tener además en cuenta que la implementación del subsidio varía dependiendo de la naturaleza de la tributación preexistente y las instituciones de transferencia. Por ejemplo, los bonos al empleo de trabajadores son fáciles de implementar en países con un mayor uso de seguros de desempleo o sistemas de bienestar, dado que los trabajadores desempleados son fácilmente localizados y focalizados.

Los subsidios a empleadores pueden ser clasificados como focalizados o no focalizados (los cuales aplican a todos los nuevos contratados). Los subsidios focalizados tienden a ser más comunes, aunque hay algunos ejemplos notables de los subsidios no focalizados. Un gobierno puede implementar subsidios focalizados que requieren que las empresas determinen la elegibilidad de nuevas contrataciones y envíen la información confirmatoria ellos mismos, o dando certificados a los trabajadores para alertar a las empresas de su elegibilidad – esto últimos se tenido mucho menos éxito en mejorar el empleo y a veces realmente es perjudicial para las perspectivas de un solicitante de empleo (debido al estigma asociado con ser etiquetado miembro de una clase de trabajadores elegibles). El ejemplo de una subvención a los empleadores no focalizada es el New Jobs Tax Credit, que existió en los Estados Unidos desde mediados de 1977 a 1978. Fue introducido como un esfuerzo para alentar nuevos empleos por subsidiar el crecimiento del empleo en las empresas: proporcionó un crédito fiscal del 50% para los primeros \$4.200 de salarios por empleado para todo empleo por lo menos el 2% por encima del nivel del año anterior (Katz 1998).

La experiencia internacional sugiere que los subsidios a los empleadores, aunque populares, son generalmente ineficaces en incentivar nuevo empleo. Dar y Tzannatos (1999) encontraron que la mayor contratación de trabajadores subsidiados a través de empleadores subsidiados habría ocurrido de cualquier modo y que los puestos hubieran sido llenados con trabajadores no subsidiados si el subsidio no hubiera existido. Similarmente, Betcherman *et al* (2004) nota que los subsidios a empleadores en países transicionales son particularmente poco alentadoras. Los bajos resultados son comunes en las experiencias en EE.UU. y Canadá. En Europa del Este los efectos tampoco han sido positivos y la evidencia experimental sugiere que los empleadores tampoco están más dispuestos a contratar producto del efecto de estigmatización. Estas experiencias sugieren que los montos de los subsidios tienden a ser muy bajos respecto de los riesgos asociados a contratar personas vulnerables y enfrascarse en largas relaciones de empleo a fin de recibir los subsidios.

MUJERES: TENDENCIAS EN RELACIÓN A LAS MEDIDAS PARA SU PROTECCIÓN.

En relación con este grupo específico se debe notar que la evidencia comparada muestra que aún se discuten temas clásicos de la seguridad en relación a las mujeres, como por ejemplo su baja tasa de cotización y su dependencia del hombre para tener derecho a prestaciones. Se resalta dentro de este contexto que las medidas adoptadas por Chile van en el correcto sentido para corregir las desigualdades en relación con las mujeres.

Cook, S., & Razavi, S. (2012). *Work and Welfare: Revisiting the Linkages from a Gender Perspective*. UNRISD Research Paper No.2012–7, United Nations Research Institute for Social Development.

Medida analizada	Seguridad Social bajo perspectiva de género
Sugerencias	Desvinculación de beneficios sociales con el trabajo

De acuerdo al estudio de Cook & Razavi (2012) los enfoques más recientes sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad (sobre todo en relación con el mundo en desarrollo) descansan sobre un conjunto de supuestos clave: en primer lugar destaca la idea de que el crecimiento basado en el mercado basta para generar empleo y así elevar los ingresos de individuos y familias, sacándoles de la pobreza; segundo, las políticas de bienestar pueden proteger a aquellos que necesitan asistencia (a corto plazo) debido a las contingencias que contraen el ingreso y el consumo hasta niveles inferiores al nivel básico;

y tercero, tanto el crecimiento como la disminución de la pobreza conducirán a reducir desigualdades. Dentro de este contexto un problema fundamental que presentan estos argumentos a la hora de traducir los patrones de crecimiento en resultados concretos de bienestar reside en sus supuestos acerca de la naturaleza de los mercados laborales y el empleo. Son varias las premisas que pueden cuestionarse: (i) la naturaleza del trabajo (remunerado o no) y la estructura y el funcionamiento de los mercados laborales; (ii) la relación entre el trabajo remunerado y no remunerado; y (iii) los vínculos entre trabajo y bienestar, sobre todo en lo que se refiere a si los derechos de bienestar están vinculados o no con el empleo.

Es posible obtener según Cook & Razavi (2012) un conjunto particular de ideas sobre estas relaciones cuando se las analiza desde la óptica del género. Las distintas funciones que cumplen el hombre y la mujer en el trabajo remunerado y no remunerado representan un punto de partida obvio para reexaminar los argumentos sobre la relación entre el trabajo y el bienestar. Dado que existe un elemento de género presente en la división del trabajo y en la naturaleza de los acuerdos institucionales que estructuran de forma diferenciada el acceso del hombre y la mujer a las oportunidades y a los recursos (incluido el empleo) en un contexto dado, los resultados entre los hombres y las mujeres con respecto a los mercados laborales probablemente varíen. En estas circunstancias, los distintos mercados laborales y las diferentes políticas sociales podrían arrojar resultados diferentes para hombres y mujeres, lo que a su vez tendría implicaciones para el bienestar social.

El suponer o alentar el ingreso de la mujer al trabajo remunerado como base para mejorar o adquirir derechos de previsión social tiene implicaciones para: (i) el funcionamiento de los mercados laborales mismos, a medida que la oferta de mano de obra cambie con respecto a la demanda; (ii) la relación entre las economías reproductiva y productiva (cuando la primera depende en gran medida del trabajo no remunerado de la mujer); y (iii) el acceso a la previsión social, con el riesgo de que las jerarquías y las exclusiones basadas en el empleo se repliquen y vean acentuadas en la política social. Alternativamente, el desvincular la previsión social del trabajo genera sus propios desafíos. A nivel macro, surge el problema de cómo financiar los programas de previsión social sin que sea a través de altos niveles de empleo; a nivel micro, si el trabajo no remunerado no se valora como trabajo propiamente dicho, con una compensación adecuada y derechos sólidos, aquellos que realizan este tipo de trabajo (y que en la actualidad son predominantemente mujeres) corren el riesgo de depender de componentes marginados y mal financiados del sistema de asistencia social.

Hujo, K., & Rulli, M. (2014). *The Political Economy of Pension Re-Reform in Chile and Argentina: Toward More Inclusive Protection*. Research Paper 2014–1, Instituto de Investigación para el Desarrollo Social; Naciones Unidas.

Medida analizada	Reformas de pensiones bajo perspectiva de género
Sugerencias	Adopción de medidas explícitas con enfoque de género en el sistema de pensiones

En el estudio realizado por Hujo & Rulli en 2014 los sistemas de pensiones privados profundizan las inequidades creadas por el mercado del trabajo y las diferencias demográficas. Esto dado que las cuentas individuales impiden la transferencia de recursos desde los hombres a las mujeres. Calvo et al. (2010) y Arza (2012a) han argumentado que los asuntos de género son una de las razones, entre otras, del descontento con el sistema privado de pensiones en América Latina, y han llevado a ciertas re reformas en algunos países de la región. En Bolivia y Chile, los asuntos de género han sido parte de la agenda de las reformas, mientras que el Nuevo Sistema argentino no ha adoptado medidas explícitas para mejorar la equidad de género, aunque la reforma, en general, beneficia más a las mujeres que a los hombres. Por su parte en Chile, la brecha de cobertura y las desigualdades de género parecen haber sido importantes motores de la reforma (Staab 2012).

En Argentina, aunque la reforma no se concentra explícitamente o materias de género, el plan de moratoria, que permite a la gente que no tuviera suficientes contribuciones acceder a pensiones a través de su participación en un plan para cancelar las contribuciones impagas, tiene un fuerte impacto en los niveles de cobertura, beneficiando principalmente a mujeres y personas con bajos ingresos (Bertranou et al. 2011). Desde el 2009 en adelante, las mujeres tienen mayores tasas de cobertura que los hombres y han sido beneficiados por mayores niveles de pensiones (Bertranou et al. 2011). Además, el retorno al sistema de reparto ha puesto fin a la inclinación de género asociada a los sistemas de capitalización privados, tales como tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Más allá de estas mejoras, la equidad de género es un problema pendiente en el sistema de pensiones argentino, especialmente respecto al incierto futuro de los beneficios no contributivos y semi contributivos (Arza 2012a; Mesa-Lago 2009a).

Organización Internacional del Trabajo. (2014). Identificación de acciones y estrategias para mejorar la protección de las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Medida analizada	Protección de migrantes
Sugerencias	categorías específicas de mujeres

En un estudio realizado para la OIT se realiza un análisis particular de las mujeres frente a la seguridad con énfasis en sus problemas migratorios. Sin embargo dicho estudio presenta los problemas y tendencias actuales en materia de cobertura de la mujer. Se señala que en diversos estudios (OIT, 2011; Pérez Orozco, 2008) se da cuenta de que las mujeres son las últimas en asegurarse a nivel de núcleo familiar; otras veces, dependen del seguro del cónyuge lo cual, si bien les da la posibilidad de obtener atención en salud, no les permite gozar a futuro de una pensión. En situación de irregularidad migratoria, quedan en total desamparo con el agravante de que muchas de ellas son jefas de hogar. Estos aspectos, entre otros, son indagados en el estudio de manera que el enfoque de género quede transversalizado y se obtengan recomendaciones sensibles al género.

Los mercados nacionales de trabajo son muy diferentes dentro de la región latinoamericana. Aunque la fuerte presencia de mujeres y la alta informalidad, son dos factores que se deben tener en cuenta al momento de pensar en la población migrante. Es necesario hacer notar que en América Latina la inseguridad del mercado laboral ha aumentado debido al gran crecimiento del trabajo informal, como señalaron Tilman y Uthoff. Estudios de la OIT y la CEPAL (CEPALC, 2006) muestran que siete de cada diez empleos fueron generados en la economía informal durante la década de los noventa (Uthoff, 2006, p. 13; Tilman y Uthoff, 2005, p.58). En el año 2005, aproximadamente el 50% de todos los trabajadores de la región se desempeñaban en la economía informal y en este sector, obviamente, un número importante no cuenta con ningún tipo de cobertura de la seguridad social (Uthoff, 2002, p. 42).

Tradicionalmente, la cobertura de la mujer por parte de la seguridad social ha estado asociada a su situación familiar. Mientras es menor de edad se la considera como dependiente del sostenedor de la familia y una vez adulta, se la considera en su condición de trabajadora y/o de acuerdo a su relación de familia. Muchas legislaciones consideran

las prestaciones que se le entregan a las mujeres en su condición de “mujer de” un trabajador y no necesariamente a la mujer como sujeto de la cual derivan derechos a prestaciones.

En la actualidad, la conformación de familias transnacionales se ha venido incrementando. Estas, cuyos miembros preservan fuertes vínculos entre sí a través de la comunicación y las remesas, se establecen sobre una lógica que conecta los territorios de origen y destino. La ruptura del núcleo familiar a partir del cual derivan derechos sociales se pretende evitar, o bien disminuir sus efectos, mediante la comunicación constante y sobre todo a través de los envíos de dinero entre los países. Dichos envíos o remesas producen una cierta dependencia por parte de las familias que son dejadas atrás y a la vez obligan al migrante a vivir en condiciones menos favorables, al tener que sacrificar parte de sus ingresos para enviarlos a su país de origen. Por ejemplo, en el caso de la migración nicaragüense, un 96% de los familiares de personas emigrantes entrevistados en el estudio sobre flujos migratorios regionales, afirmó que recibía remesas (Acuña González, 2011, p. 44; Pérez Orozco, 2008, pp. 65-87; Banco Mundial, 2010.)

Diferentes estudios muestran que las mujeres en sus trabajos suelen presentar altos grados de vulnerabilidad en sus derechos laborales, debido a que muchos patronos del servicio doméstico no se sienten ni son vistos como empleadores y por tanto, suelen negar sus responsabilidades patronales (Acuña González, 2011, p.104), entre ellas, el aseguramiento. Pérez Orozco (2008) señala como factores que contribuyen a esta vulnerabilidad: la ausencia o insuficiencia de regulaciones legales, la invisibilidad de las trabajadoras domésticas, los bajos niveles educativos de las trabajadoras, los bajos salarios percibidos por ellas, entre otros. Por otro lado, existen dificultades legales y procedimentales para fiscalizar el cumplimiento de los derechos laborales dentro de los domicilios privados.

La mayor precariedad laboral que experimenta la mujer, se puede constatar con los altos índices de exclusión de la seguridad social. Ello porque, frecuentemente, el empleador no declara a la trabajadora doméstica. Así por ejemplo, según la OIT el 100% de las trabajadoras domésticas en República Dominicana, cerca de un 80% en Panamá y cerca de un 40% en Costa Rica, están excluidas de la seguridad social (Panorama Social de América Latina 2012, p. 152).

En Costa Rica en relación a la medidas para la mujer migrante, su nivel de aseguramiento se ha incrementado en categorías específicas (trabajadoras domésticas). Sin embargo, las cifras muestran que las mujeres se encuentran presentes en todos los sectores de la economía y con una presencia fuerte en sectores urbanos. La transformación

de la permanencia irregular temporal a regular permanente, luego de convertirse en madres, hace necesaria una regulación mayor. Se constató en este sentido, que las trabajadoras domésticas migrantes utilizan la visa de reunificación familiar para poder obtener una visa de residencia fundamentada en su relación de parentesco con los hijos que den a luz en territorio costarricense. Según el artículo 110 del Reglamento número N° 36626-G para el otorgamiento de visas publicado en el Diario oficial el 22 de junio de 2011, para la protección de seguridad social se debe tener más en cuenta la condición de mujer y de trabajadora, a efecto de entregarle cobertura independiente de su estatus migratorio.

La mayoría de las personas trabajadoras inmigrantes en Centroamérica y República Dominicana, se encuentran en situación de vulnerabilidad laboral y social, especialmente las mujeres, quienes en importante número participan como trabajadoras domésticas y en cuidado en los países objeto del estudio. Resulta indispensable garantizar los derechos laborales y humanos de las mujeres migrantes, especialmente de aquéllas que trabajan en el sector del servicio doméstico, ya que éstas suelen ser las más vulnerables al laborar en domicilios privados, donde la fiscalización laboral es difícilmente practicable. A esto se debe agregar que, en algunos países de la región centroamericana, la legislación que regula el trabajo doméstico dista mucho de reconocer la igualdad de derechos al mismo nivel que para el resto de trabajadores.

Razavi, S. (2011). Engendering Social Security and Protection: Challenges for Making Social Security and Protection Gender Equitable. International Association for Feminist Economics (IAFFE).

Medida analizada	Reformas de pensiones de segunda generación
Sugerencias	Protección no contributiva; tablas de cálculo neutras; compensación del trabajo no pagado.

De acuerdo a Razavi y otros (2011) se señala con acierto que los seguros sociales responden a los riesgos del mercado del trabajo a través de transferencias financiadas por contribuciones realizadas por empleadores y trabajadores. Ya que la afiliación a estos programas se encuentra basada en la obligatoriedad para los empleados, la cobertura en los países en desarrollo ha tendido a ser limitada, dado el importante tamaño de la economía informal y la alta tasa de evasión de contribuciones.

Los programas de seguros sociales tienden entonces a ser insensibles al género, implicando que la mayoría de sus beneficios (con excepción de aquellos por maternidad y descanso maternal) no tratan a las mujeres de forma diferente a los hombres. Así, asumiendo un empleo a tiempo completo, formal y durante toda la vida, tales programas, implícitamente, discriminan a la mujer. Sin embargo, en algunos países los Estados han tomado medidas para adaptar sus sistemas de protección social a las transformaciones del mercado del trabajo, trayendo a la cobertura de los programas de salud a aquellos que están empleados informalmente o están autoempleados, haciendo la afiliación obligatoria y parcialmente subsidiada (Mesa-Lago 2008, Kwon and Tchoe 2005).

Para ilustrar algunas de las barreras de género el análisis de los sistemas de pensiones puede ser útil. En general las mujeres no han sido bien cubiertas por estos programas, ya sean públicos o privados. La inequidad de género en esta área deriva de la combinación de inequidades en el mercado del trabajo, por una parte, y rasgos en el diseño de las pensiones, por otra. (Arza 2011).

De acuerdo a Razavi y otros de 2011 los factores discriminatorios en el mercado del trabajo incluyen la baja participación de la mujer en la fuerza de trabajo, pausas más frecuentes en su vida laboral, mayor prevalencia del empleo a tiempo parcial o informal y menores ingresos. Sin embargo, ciertos rasgos de los sistemas de pensiones también trabajan contra las mujeres: por ejemplo, si el criterio de elegibilidad son los años de trabajo contribuyendo, o si el número de años para acceder al beneficio es alto. Adicionalmente, si la forma de cálculo de los beneficios depende de los activos acumulados, los menores ingresos de la mujer trabajan en contra de ella.

Por otro lado, el movimiento hacia la privatización y la individualización de los beneficios ha producido o exacerbado las inequidades de género (Arenas de Mesa y Montecinos 1999, Huber y Stephens 2000, ILO 2001, Arza 2011), ya que los niveles de los beneficios se encuentran correlacionados con los antecedentes de ingresos, eliminando la redistribución hacia los grupos de menores ingresos. Considerando que la mayor expectativa de vida de las mujeres es utilizada para el cálculo de los beneficios, estos son comparativamente menores. Otros factores de desventaja incluyen comisiones fijas en los salarios, como costo de administración, y dificultades de las mujeres para calificar a pensiones mínimas.

La segunda generación de reformas en Latinoamérica ha tratado parcialmente algunas medidas relacionadas al género. Ello ha incluido la creación o fortalecimiento de un pilar solidario financiado por el Estado para mejorar las pensiones de los trabajadores con algunas contribuciones pero con bajas pensiones; la adopción de tablas de mortalidad

neutras para el cálculo de beneficios; la eliminación de costos fijos en las cuentas individuales; y el pago de créditos por hijos. Es demasiado pronto para decir si tales cambios supondrán alguna diferencia en el acceso a pensiones por las mujeres. Tal es por ejemplo el caso chileno.

Razavi, S., Arza, C., Braunstein, E., Cook, S., & Goulding, K. (2012). *Gendered Impacts of Globalization: Employment and Social Protection*. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)

Medida analizada	Sistemas de pensiones bajo perspectiva de género
Sugerencias	Compensación del trabajo no pagado; igualación del mercado del trabajo; seguridad social no vinculada al empleo.

De acuerdo a Razavi y otros (2012) la política necesita tener en cuenta las trayectorias de empleo de las mujeres como ellas son, más que como debieran ser, de acuerdo a una visión androcéntrica. Esto trae al frente las inequidades de género en el empleo, ingresos y contribuciones a los sistemas. Algunas de estas diferencias son atribuibles a las obligaciones sociales de las mujeres de cuidar de otros, pero otras se deben a normas sociales que crean jerarquías en el mercado del trabajo. Considerando estas inequidades, existen tres diferentes estrategias, si bien complementarias, que son necesarias para igualar la protección social entre hombre y mujeres.

1.- Eliminar las prácticas discriminatorias en los programas de seguros sociales a fin de obtener resultados más iguales. Un buen ejemplo de ello es el establecimiento de créditos al sistema de pensiones para compensar el tiempo dedicado al trabajo de cuidado no pagado.

2.- Fortalecer la regulación del mercado del trabajo y previsión social para crear un campo de acción más igualado para las mujeres dentro del mercado del trabajo. Esto incluye el establecimiento de salarios mínimos, eliminación de la discriminación de salarios y el establecimiento de servicios de cuidados públicos que mejoren la empleabilidad de las mujeres.

3.- Desarrollar sistemas de protección social que no estén vinculados al empleo a través de programas de protección social, por ejemplo.

Es importante destacar que estas tres medidas son complementarias y no sustitutas. Igualmente, debe ser indicado que no se debería poner presión excesiva en los sistemas de protección social. En suma, la protección social no puede sustituir a las adecuadas políticas macroeconómicas, industriales o agrícolas, ni puede crear suficiente empleo en calidad y cantidad necesario para la justa distribución del ingreso por sí. Como tal, es necesario trabajar en tándem con varias políticas para crear sociedades más prosperas e iguales (Razavi 2011).

Rofman, R., Fajnzylber, E., & Herrera, G. (n.d.). *Reformando las reformas previsionales: Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile*. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 4, Banco Mundial.

Medida analizada	Reforma de pensiones argentina
Resultados	Incremento de beneficios mínimos; indexación automática

De acuerdo al estudio de las medidas para mejorar la equidad de género en el sistema previsional en que se comparan las reformas chilena y argentina realizado por Rofman y otros⁷⁵. La reforma puso especial atención en introducir medidas que pudieran incrementar la equidad de género entre hombres y mujeres. En general, las mujeres tienden a i) pasar largos períodos sin realizar aportes, asociados usualmente con el cuidado de hijos u otros parientes dependientes, ii) ser empleadas en ocupaciones de menor remuneración (en relación a hombres con similar nivel educativo), iii) pensionarse antes que los hombres y iv) tener una esperanza de vida mayor. Todos estos elementos, combinados en un sistema de pensiones que no contemple una redistribución entre sexos durante la fase de retiro, crean diferencias significativas en la distribución de beneficios de hombres y mujeres.

Consideradas en conjunto, las reformas previsionales en la Argentina llevadas a cabo en los últimos años apuntaron a cambiar la cobertura y el nivel de los beneficios del sistema, sus parámetros fiscales, el rol del Estado y del sector privado en cuanto a su gestión y, también, algunos aspectos regulatorios del esquema privado. Las reformas se adoptaron a través de distintos instrumentos legales, incluyendo varias leyes, decretos y reglamentaciones. Las principales leyes fueron la N° 26.222, sancionada el 27 de febrero

⁷⁵ Rofman, R., Fajnzylber, E., & Herrera, G. (n.d.). *Reformando las reformas previsionales: Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile*. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 4, Banco Mundial.

de 2007; la N° 26.417, sancionada el 1° de octubre de 2008; y la N° 26.425, sancionada el 4 de diciembre de 2008.

Esta última ley eliminó completamente el esquema de capitalización, llevando a todos los contribuyentes a un único sistema público de reparto a partir del primer día de 2009. El traspaso incluyó a los beneficiarios del sistema de gestión privada (a menos que éstos estuvieran recibiendo sus haberes a través de una renta vitalicia) y a los activos financieros acumulados. El principal impacto de esta reforma fue institucional y político, al eliminar la participación del sector privado en la gestión del sistema previsional. Fiscalmente, la reforma implicó el traspaso de una importante masa de activos financieros (en su mayoría ilíquidos) a la ANSES, así como de un flujo futuro de contribuciones, por parte de los trabajadores activos, y un flujo futuro de beneficios. Por ello, el efecto fiscal en el corto plazo fue necesariamente positivo, aunque es difícil evaluar con precisión el impacto que la reforma pueda tener en el mediano y largo plazo, una vez que los trabajadores traspasados se jubilen. En cuanto a los aspectos previsionales, la reforma no tuvo efecto alguno sobre la cobertura (ya que no modifica las condiciones de participación o acceso a los beneficios básicos del sistema) y su efecto sobre los haberes actuales fue mínimo (ya que la mayoría de los beneficiarios se encontraban percibiendo el beneficio mínimo) y podría tener un impacto positivo sobre los beneficios futuros.

Respecto al nivel observado por las prestaciones previsionales, el estudio de Rofman y otros señala que durante los años recientes se tomaron acciones en tres áreas. En primer lugar, se tomó la decisión de incrementar significativamente los beneficios mínimos; en segundo término fueron introducidas modificaciones en relación a los beneficios esperados por los afiliados al sistema público de reparto; y en tercer lugar se reintrodujo, luego de trece años, un mecanismo de indexación automática para las jubilaciones del sistema de reparto.

CAPÍTULO 5: TRABAJADORES VULNERABLES

African Economic Conference. 2013. Auto-enrolment of informal sector workers in pension scheme to strengthen the regional integration in EAC. Case of Rwanda.

Grupo beneficiado:	<i>Trabajadores informales, miembros de cooperativas, trabajadores independientes.</i>
Medida analizada:	<i>Adhesión obligatoria para todos los trabajadores por encima de la línea de pobreza, con sistemas diferenciados según formalidad; Pensiones para trabajadores independientes formales, a través del sistema tributario (ingresos por sobre la línea de la pobreza); Plan de pensiones para miembros de cooperativas, de participación voluntaria y con aportes pareados por el Estado; Pensiones para trabajadores del sector informal, con incentivos vinculados a la entrega de beneficios pre retiro; Auto de inscripción y pago de anticipo de cuotas por el teléfono móvil; Programa de educación en Seguridad Social; Recoger aportaciones y el pago de las prestaciones mediante terceros ajenos al sistema de pensiones así como soluciones tecnológicas como los cajeros automáticos, y la telefonía móvil, entre otras.</i>

Este estudio analiza la percepción de los trabajadores del sector informal de Ruanda, respecto de diversas opciones para extender la cobertura de pensiones existentes en la experiencia internacional. Para ello aplica una encuesta a una muestra de 165 mototaxistas de 5 provincias de Ruanda⁷⁶.

Ello en el contexto de un fuerte interés gubernamental por cerrar la brecha de cobertura de pensiones como parte de los objetivos locales de convertirse en un país de renta media para el año 2020, considerando que en 2010, sólo el 22% del PIB correspondía a la participación del sector formal.

⁷⁶ Los autores del estudio señalan que el análisis hubo de excluir la incorporación a la muestra de trabajadores agrícolas por restricciones presupuestaria.

Entre las opciones analizadas se encuentra la adhesión obligatoria para todos los trabajadores que se encuentren por encima de la línea de la pobreza (55% de la población de Ruanda), en el entendido que se considera que en tal nivel cuentan con recursos suficientes para pagar una contribución al régimen de pensión. Con todo, se plantea la creación de tres regímenes especiales: uno para los trabajadores independientes formales, en que el cobro de las cotizaciones se encuentre asociado a la aplicación de la tributación interna⁷⁷; un segundo régimen para los miembros de cooperativas, en el cual la participación es voluntaria contándose con incentivos estatales en la forma de aportes pareados a las contribuciones; y un régimen de pensiones para el sector informal, el cual es concebido como un sistema de contribuciones definidas (atendida la dificultad que la irregularidad de aportes supone en un mecanismo clásico de beneficios definidos) con incentivos a la participación por medio de la entrega de beneficios no relacionados con el sistema de pensiones, tales como beneficios de educación o subsidios a la vivienda, entre otros, siguiendo así la experiencia de otros países africanos como Kenia, cuyo plan de pensiones contributivas para el sector informal, el plan de pensiones Mbaao, fue lanzado en 2009. En igual sentido se rescata entre los resultados de la encuesta aplicada que para los trabajadores informales los gastos de jubilación no son prioritarios (7,3%) en comparación a gastos como la educación (38,8% de los encuestados).

Más allá de los resultados de la encuesta aplicada, el estudio plantea la posibilidad de aplicar la auto inscripción al sistema de pensiones y su pago anticipado por medio de los teléfonos móviles. Ello basado en las experiencias en la recaudación del IVA en la República de Mauricio y el impuesto a los servicios de telefonía móvil para el seguro de salud aplicado en Ghana. Este sistema aprovecha la legislación local que vincula el número del teléfono móvil con el número de identificación nacional del usuario, lo que permite su uso como número de seguridad social. Así, se aplicaría una tasa a favor de las obligaciones al régimen de pensiones, en cada recarga del teléfono, con un primer tramo exento, las cuales constituirían un adelanto a las cuotas respectivas, cuya declaración y pago también podría realizarse por vía móvil en el periodo de tiempo que corresponda al régimen respectivo.

Finaliza el estudio recalcando la importancia de la aplicación constante y general de programas de educación en seguridad social producto del alto desconocimiento de los beneficios y el funcionamiento del sistema mismo encontrado en los encuestados⁷⁸. Sugiere su aplicación a través de los sindicatos, a los que considera los enlaces más

77 En este punto la experiencia chilena en el establecimiento de la obligatoriedad para los trabajadores independientes es referida.

78 Si bien existe una importante cantidad de estudios que rescatan la importancia de la educación financiera en los resultados de los sistemas de pensiones, los estudios considerados que refieren a la educación apuntan a un nivel más básico de conocimiento: el del sistema mismo, su funcionamiento y los beneficios que entrega.

cercanos del trabajador con la seguridad social; la introducción obligatoria de educación en seguridad social al programa educacional de cada establecimiento y la formación de monitores voluntarios en cada distrito del país a fin de orientar al resto de la comunidad en la importancia del sistema de protección.

Ajit, Ghose. 2012. Addressing the employment challenge: India's MGNREGA.

Grupo beneficiado:	<i>Trabajadores agrícolas</i>
Medida analizada:	<i>Planes de empleo público</i>

Este estudio presenta el funcionamiento de la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi (MGNREGA), aprobada en septiembre de 2005. Conforme a esta normativa se reconoce al empleo como un derecho y establece la obligación por parte del Estado de entregar cada año 100 días de empleo asalariado como mínimo, en la forma de trabajo manual no calificado.

Con todo, el estudio destaca la falta de datos que permitan evaluar en profundidad esta política, ya que si bien estudios que establecen que desde la creación de estos programas han aumentado los ingresos de las familias rurales pobres, no ha sido posible medir la magnitud de este aumento, ya que muchos de los trabajadores que ahora tienen un empleo MGNREGA, antes tenían otro empleo.

Igualmente se presenta un efecto secundario del programa, ya que la disminución de los niveles de pobreza, debido a que al aumento de ingresos ha generado una mayor demanda por alimentos, lo que se ha traducido en inflación por el incremento de su valor, incidiendo en la disminución del crecimiento de otros sectores productivos, debido a que no sólo los pobres han debido destinar una parte de sus ingresos a cubrir el aumento de precio de los alimentos y no a otros fines.

Destaca el informe que el MGNREGA, durante el periodo 2006-2007 se convirtió en el mayor programa de empleo del mundo, con cerca de **53 millones de hogares rurales beneficiados**, siendo fundamental en el cumplimiento de su focalización la entrega de trabajos manuales no calificados, que permite que tales trabajos se concentren en los sectores más pobres, siendo la mayor parte de los mismos labores agrícolas.

Esta focalización, en conjunto con el efecto en el empleo y en los ingresos que genera para la población más pobre, permitiría que personas que hasta ahora han estado al margen de realizar cotizaciones previsionales lo comiencen a hacer y podría generar también un aumento de la cifra por la cual se cotiza.

Arteaga Riquelme, Jéssica Beatriz y Peña Asenjo, Leyla Yasmin. 2009. Diagnóstico de seguridad social de los pescadores artesanales de la comuna de Valdivia. Tesina presentada para optar al grado de Licenciado en Administración. Universidad Austral de Chile.

Grupo beneficiado:	<i>Trabajadores informales del sector pesquero</i>
Medida analizada:	<i>Adaptación del programa de beneficios de FONASA (cobertura anual para trabajadores temporeros)</i>

Este estudio busca conocer los factores que influyen en que los pescadores artesanales de la comuna de Valdivia no se acojan al sistema de seguridad social en Chile.

Para ello se recurre a los pescadores inscritos en el registro pesquero artesanal, agrupados en sindicatos de trabajadores independientes y afiliados a la Federación Provincial de Pescadores Artesanales del Sur, los cuales suman 334 integrantes, aplicando un cuestionario a una muestra de 75 de ellos, miembros de algunos de los ocho sindicatos de trabajadores independientes, miembros de la FIPASUR.

La caracterización de los miembros encuestados resultó en una composición de un 20% de mujeres y un 80% de hombres. En relación al estado civil de los pescadores 41 de ellos son casados, 16 son convivientes, 15 son solteros y sólo 3 de ellos son separados. La mayoría de los pescadores artesanales se encuentran entre 31 y 60 años de edad, de los cuales 19 están próximos a cumplir la edad necesaria para jubilar, pero sin estar realizando cotizaciones previsionales actualmente.

En relación al nivel educacional 43% no completó su enseñanza básica; 31% aprobaron su enseñanza básica completa y sólo un 11% aprobó la enseñanza media o técnico profesional. Un 5% del total de pescadores artesanales nunca asistió a un establecimiento educacional.

En lo que se refiere a la actividad laboral, prevalece la actividad de pescador con 26 personas, seguida por el buceo con 15 personas y de la actividad de recolección de algas con 12 personas.

Respecto a su relación con la Seguridad Social, la encuesta aplicada encuentra que el 79% de los pescadores no conocen todos los beneficios y prestaciones del sistema y que sólo el 14% se encuentra afiliado a una AFP, de los cuales sólo cuatro de ellos aparece cotizando al momento de su aplicación, cuestión producida por su desempeño en otra actividad laboral dependiente.

Las principales razones obtenidas en torno a la falta de cotización correspondieron a la falta de recursos monetarios, la falta de interés y la falta de información.

Sin embargo, se destaca igualmente otra variable relevante en la ausencia de cotizaciones: la periodicidad de tiempo en la recepción de ingresos, que en el caso de los pescadores artesanales suele ser diaria, contrastando con la regularidad mensual que exige el sistema previsional chileno, lo cual se suma a la falta de ahorro que les permitiría realizar sus cotizaciones.

Destaca el informe, que esta realidad se extiende no sólo al sistema de pensiones, sino también al seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, encontrándose desprotegidos ante una posible incapacidad por algún accidente que puedan sufrir en el mar, al igual que sus familias si éstos mueren realizando su actividad laboral.

En el ámbito de la salud común, y en línea con la ausencia de cotizaciones, se encuentra que el acceso a la misma se realiza a través de la atención primaria de salud, contando con atención sólo en establecimientos públicos como consultorios y hospitales, debido a que sus bajos ingresos les impiden acceder a la salud privada o a la compra de bonos en Fonasa. Sugiere este estudio extender el programa de FONASA de cobertura de trabajadores temporeros a la cobertura de trabajadores independientes, lo cual permitiría acceder a prestaciones de salud con un limitado número de tiempo cotizado y una cobertura temporal extendida a todo el año para el trabajador y su familia.

Bertranou, Fabio, Casanova, Luis y Sarabia, Mariela. 2013. Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el periodo 2003-2012

Grupo	<i>Trabajadores informales, trabajadores de casa particular,</i>
--------------	--

beneficiado:	<i>miembros de cooperativas, trabajadores independientes.</i>
Medida analizada:	<i>Facilitación del registro y burocracia; incentivos tributarios para el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social; subsidios a las cotizaciones y obligaciones tributarias.</i>

Este estudio explora las causas de la importante reducción en la informalidad del empleo que se produjo en Argentina tras la crisis de 2001-2002, la cual ascendió a 15 puntos porcentuales, desde el 49% hasta el 34%. Consideran sus autores que la reducción obedece a la creación neta de empleo formal y, en menor medida, a la destrucción neta de empleo no registrado. Junto con el fenómeno mismo de la reducción, el estudio considera las medidas y programas que pudieron incidir en la misma.

Conforme la evidencia estadística levantada por el estudio, la economía Argentina comenzó a registrar elevadas tasas de crecimiento, 7,8% en promedio, hasta 2011. La actividad económica mostró el correlato respectivo, reduciéndose la tasa de desempleo desde el 16,1%, a mediados de 2003, hasta el 7,2%, a mediados de 2012. Junto con ello, en el periodo de análisis se redujo el empleo no registrado para todas las calificaciones ocupacionales, aunque lo hizo en mayor medida en el caso de los trabajadores que realizaban tareas operativas (reducción de 18,8 p.p.), seguido por aquellos que realizaban tareas no calificadas (reducción de 12,3 p.p.). La participación de las categorías profesional y técnica, por su parte permaneció prácticamente inalterada.

Atribuye el estudio esta reducción al establecimiento de diversas estrategias de formalización, entre las que destaca el Programa Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) implementado a partir de 2003, que buscó facilitar la inscripción de trabajadores, la identificación de empleadores y la fiscalización en el cumplimiento de la normativa. Destaca entre las medidas los incentivos para el registro del trabajo doméstico, por medio de la deducción, en la determinación de la base imponible del impuesto a las ganancias, los importes abonados para cancelar las contribuciones patronales del Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico.

Finalmente, destaca entre las medidas aplicada la figura del Monotributo Social, que cuenta con 190 mil puestos de trabajo registrados. Dicho mecanismo contribuye a la reducción de la informalidad al facilitar el reconocimiento legal de las actividades productivas, comerciales y de servicios de la población en situación de vulnerabilidad social mediante su inscripción en una categoría tributaria especial. Esta inscripción es

lograda a través de un subsidio parcial del seguro de salud (del 50% en relación con el régimen general del Monotributo) y total para el régimen previsional, permitiéndoles emitir facturas y ser proveedores del Estado por compra directa.

Centro de Políticas Públicas. 2012. Análisis de los incentivos que general los actuales programas sociales y políticas públicas sobre cobertura, nivel y densidad de cotizaciones previsionales

Grupo beneficiado:	<i>Trabajadores informales</i>
Medida analizada:	<i>Afiliación automática el sistema previsional</i>

El Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, mediante su estudio: “Análisis de los incentivos que generan los actuales programas sociales y políticas públicas sobre la cobertura, nivel y densidad de las cotizaciones previsionales”⁷⁹ ha propuesto la afiliación automática a una AFP.

Esta medida se justifica en la gran cantidad de personas que no están afiliadas al Sistema de Pensiones. Según datos de la Encuesta CASEN 2009, **3.741.539 personas mayores de 15 años no están afiliadas**, de este grupo se excluyen los estudiantes. De los no afiliados, un **41,2%** pertenece a la Población Económicamente Activa, equivalente a **1.541.978 personas**.

La afiliación automática se traduciría en una vinculación inicial con el Sistema Previsional, facilitando la cotización futura de las personas que reciben ingresos pero no se encuentran afiliadas al Sistema.

Lo que se propone es asegurar la afiliación al Sistema Previsional automáticamente a todos los mayores de 18 años. Se propone además, estudiar la posibilidad de hacer un aporte inicial por parte del Estado a las cuentas de los afiliados de bajos quintiles, aporte al que solo se tendría acceso al momento de la jubilación con el requisito que la persona tenga una determinada cantidad de años de cotizaciones, de lo contrario este aporte estatal inicial y sus intereses devengados se perdería para el afiliado.

Se ha sostenido que este tipo de medidas tiene mayores efectos de Educación Previsional que de mejoramiento de las pensiones, debido a que los datos indican que

⁷⁹ Op.cit.

estar afiliado automáticamente no supone un mejoramiento de la densidad de las cotizaciones.

Chile: Ministerio del Trabajo y Protección Social. 2010. Trabajadores de Casa Particular.

Grupo beneficiado:	<i>Trabajadores de Casa Particular</i>
Medida analizada:	<i>Entrega de información respecto del funcionamiento del sistema, impacto de la ausencia de cotizaciones y la subcotización, realizada de forma accesible.</i>

A nivel nacional el principal estudio respecto de la inserción de los trabajadores domésticos en el sistema de pensiones fue realizado el año 2010 a requerimiento de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.

El estudio encuentra en este segmento de trabajadores rasgos concordantes aquellos asociados a los trabajadores informales en general, primeramente, una importante heterogeneidad interna, que permite distinguir en grupos con plena identificación con la actividad que realizan (legalmente laborales a su oficio y su identidad laboral es ser trabajadora de casa particular); aquellos que la conciben como un puente para obtener recursos y experiencia para otras actividades; y aquellos que no obstante realizar labores de servicio doméstico no conciben su actividad como tal.

Conforme los datos recabados en el mismo, una parte considerable de estos trabajadores labora sin contrato de trabajo (56,7%) lo cual se atribuye al menor poder negociador de este segmento; la ausencia de una cultura laboral, lo cual les lleva a aceptar la situación de ausencia de contrato; y la sensación de complejidad de reducir a un contrato la relación laboral.

Igualmente importante que la problemática de la ausencia de contrato es la extensión de la práctica de subdeclaración de ingresos, la cual se encuentra asociada a los desincentivos que se producen en el sistema de seguridad social al relacionar beneficios con niveles de ingresos produciéndose el efecto de que “se beneficia más al que cotiza menos. Esta situación ha sido objeto de un extenso estudio por parte de la Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica respecto a los incentivos y desincentivos al comportamiento previsional que generan los programas sociales. A ello se suma la

importancia que se otorga al consumo presente, particularmente entre los segmentos más jóvenes y a un pesimismo en cuanto a su real capacidad de aportes al sistema de pensiones junto con la existencia de la pensión solidaria.

El estudio encuentra una particular preminencia de la falta de contratos de trabajo, respecto de los trabajos realizados por horas o por días, al desconocerse la posibilidad de realizar contratos en este tipo de relaciones.

Con todo, entre quienes buscan tener su relación formalizada por un contrato de trabajo, citan como principal razón de ello el acceso que les da a atención en salud, jubilación y seguridad ante eventualidades, en ese orden. Esta preferencia se daría principalmente entre las trabajadoras de mayor edad que se sienten asociadas a su identidad como TCP.

No menos importante, es el grado de desconocimiento que se encuentra respecto del funcionamiento de la seguridad social y del sistema de pensiones, particularmente entre los grupos menos educados, cuestión que golpea por igual a los trabajadores de este grupo como a sus empleadores, impidiéndoles medir los efectos en la realidad personal de la subdeclaración.

Consecuentemente con ello, el estudio entrega recomendaciones de orden comunicacional que apuntan a entregar conocimientos respecto al funcionamiento del sistema, el impacto de la ausencia de cotizaciones y la subcotización y la accesibilidad y cercanía de la información otorgada, preferentemente a través de medios masivos.

Kast, Felipe. 2010. Desafíos para la Extensión de la Cobertura de hacia los Trabajadores de Menores Ingresos.

<i>Grupo beneficiado:</i>	<i>Trabajadores informales pertenecientes a grupos vulnerables objeto de focalización de beneficios estatales</i>
<i>Medida analizada:</i>	<i>Creación de cuenta individual para grupos vulnerables.</i>

La reforma previsional promulgada el año 2008, significó un robustecimiento del sistema de pensiones, particularmente en los segmentos más vulnerables de la población.

Sin embargo, aún se mantiene la necesidad de aumentar la cobertura hacia sectores de menores ingresos.

Si bien se crearon mecanismos para aumentar la cobertura del sistema, disminuyendo la vulnerabilidad en la vejez, aún es necesario extender la cobertura del sistema de pensiones, particularmente en los sectores de menos ingresos y de trabajo informal.

En la conferencia: “Desafíos para la Extensión de la Cobertura hacia los Trabajadores de Menores Ingresos”⁸⁰ dictada durante el Seminario Internacional “Desarrollando el potencial de los sistemas de capitalización” se ha propuesto la extensión del mecanismo del ahorro previsional voluntario, para la parte de la población del país que recibe transferencias estatales, en virtud de programas sociales, concediéndoles la posibilidad de realizar ahorro voluntario de un porcentaje de esas transferencias. Los subsidios estatales recibidos por las personas serían depositados en una cuenta bancaria, teniendo la opción de destinar de manera automática una parte de ellos a una cuenta de ahorro o a un fondo de capitalización.

Dichos fondos serían ahorrados para la vejez de los beneficiarios de los programas sociales con transferencias directas y podrían tener condiciones similares a las del APV tradicional, del que se benefician los sectores de ingresos medios-altos.

Se planteó un ejemplo práctico: Se presenta a una familia compuesta por una mujer trabajadora informal, madre de tres hijos menores de 18 años, perteneciente al 40% más pobre de la población, en el segundo semestre de programa Chile Solidario, y que vive en Santiago. Esta mujer recibe mensualmente, conforme lo indicado en la conferencia, los siguientes subsidios:

Subsidio Único Familiar: CLP 6.500 por cada hijo = CLP 19.500.

Subsidio Agua Potable: CLP 9.500 (aprox)

Bono Chile Solidario: CLP 10.500

La jefa del hogar del ejemplo recibe una suma mensual de CLP 39.050.

80 F. Kast, “Desafíos para la Extensión de la Cobertura hacia los Trabajadores de Menores Ingresos”, Seminario Desarrollando el Potencial de los Sistemas de Capitalización, FIAP, 2010, Viña del Mar, Chile, 41-51 pp.

El caso práctico propuesto establece que si la jefa de hogar ahorra CLP 2.000 mensualmente en un fondo de capitalización al 5,5% de interés anual durante 40 años, dicho ahorro podría significar unos CLP 20.000 mensuales al momento de pensionarse. Si además existiera un subsidio estatal de la forma en que funciona el APV, esta cifra podría aumentar a CLP 22.879 adicional al mes. Además, el hecho de cotizar se traduciría en que esa persona dejaría de ser beneficiaria de la PBS, accediendo finalmente a una mejor pensión a través del APS.

También se plantea que al agregar a estos aportes otras transferencias como las del Ingreso Ético Familiar u otros programas que se establezcan con el paso del tiempo, aumentaría la cantidad de dinero transferido directamente a las personas de menores ingresos, aumentando también el fondo desde el cual podría destinarse un porcentaje para ahorro previsional voluntario.

Conviene tener en cuenta que el ejemplo está realizado sobre la base de 40 años de aporte previsional voluntario extraído de los subsidios estatales y la mayoría de estos programas tienen límites de tiempo bastante menores para sus beneficiarios. Así en el ejemplo que se menciona, el subsidio único familiar se prolonga hasta el cumplimiento de los 18 años por parte de los hijos menores de edad.

Finalmente se propone evaluar la posibilidad de asignar un segundo fin a este ahorro voluntario, estableciendo que pueda ser un ahorro preventivo para ser utilizado en momentos de emergencia por parte de las familias beneficiarias de los subsidios estatales o por parte del titular de la cuenta de ahorro o de capitalización.

En el mismo sentido el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile⁸¹ ha señalado que es necesario generar incentivos que vuelvan atractivo destinar parte de las transferencias monetarias directas focalizadas a una cuenta de capitalización y ahorro previsional para la vejez.

En el estudio de la PUC se señala que la mera posibilidad de ahorrar una parte de los beneficios recibidos no resulta suficientemente atractiva frente a la opción de utilizar esa parte para cubrir necesidades presentes, por lo que se deben crear mecanismos que hagan que este ahorro para la vejez además se trasunte en un beneficio presente.

En esta propuesta el dinero acumulado sólo podría retirarse en forma de pensiones, no se propone evaluar la vinculación de este ahorro voluntario con la

81 Op. cit., pp. 318-319.

posibilidad de la utilizar el dinero presente en las cuentas como mecanismo para enfrentar contingencias (ahorro preventivo).

Finalmente se sostiene que con esta medida se espera una mayor afiliación de la población hasta ahora excluida del sistema de previsión, también significaría una menor liquidez presente de los beneficiarios de las transferencias y un aumento de la pensión de vejez de las mismas personas. Todo lo anterior se traduciría en un incremento de la valoración del ahorro para la ancianidad.

MacKellar, Landis (ed). 2009. Pension Systems for the Informal Sector in Asia

Grupo beneficiado:	<i>Trabajadores informales, trabajadores agrícolas, trabajadores pesqueros, trabajadores sin contrato.</i>
Medida analizada:	<i>Aportes complementarios Estatales; Recoger aportaciones y el pago de las prestaciones mediante terceros ajenos al sistema de pensiones así como soluciones tecnológicas.</i>

Este artículo examina las experiencias de varios países de Asia en la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones para trabajadores del sector informal, destacando el desarrollo de nuevas respuestas desarrolladas y probadas en países como Vietnam, China, Tailandia, Indonesia, Filipinas, Corea, Sri Lanka, India y Bangladesh.

Basándose en las ponencias presentadas en el taller, "Extender Pensión cobertura a Informal Sector trabajadores: el desafío asiático," del Banco Mundial, realizado en Bangkok, Tailandia, este informe ofrece un resumen de las cuestiones claves y retos implicados en la expansión de la cobertura de Pensiones en el sector informal.

El estudio plantea la particular urgencia que tiene para los países asiáticos el cierre de la brecha en la cobertura en los programas de pensiones debido, principalmente, a la rapidez del cambio demográfico, que resulta en que casi la mitad de la población mundial mayor de 60 años vivió en Asia en 2005, esperándose que aumente a más de dos tercios para el año 2050.

Entre las dificultades encontradas para afiliar al sector informal, se destaca la dificultad y costo implicado por la diseminación territorial de estos trabajadores; unos

costos administrativos relativamente altos en relación a los aportes que se puedan realizar en sistemas contributivos y la ausencia de economías de escala, resultando en prestaciones bajas, las cuales estiman pueden no alcanzar siquiera el nivel de pobreza. La posibilidad de entregar subsidios es cuestionada al considerarse conllevar los mismos costos fiscales de los enfoques de carácter no contributivo.

A nivel de países el estudio presenta los siguientes casos con incidencia en el tema de este informe:

India: Con uno de los sectores informales más grandes del mundo (sólo 7-10% de la fuerza laboral total formalizada), parte importante de los cuales corresponde al sector agrícola⁸², el estudio presenta la paulatina transformación del sistema previsional desde un esquema de prestaciones definidas a uno de contribuciones definidas de carácter voluntario, para aquellos trabajadores del sector informal por encima de la línea de pobreza. El principal incentivo a la participación se encuentra en las contribuciones pareadas gubernamentales y la exención de impuestos para los aportes de los afiliados.

Sri Lanka: Siendo uno de los países con mayor cobertura formal de seguridad social en el Sur de Asia, el estudio presenta los resultados de los tres regímenes voluntarios establecidos para los trabajadores formales de los sectores de la agricultura, pesca y autónomos. La cobertura alcanzada por estos sistemas es reportada en un 36%, 79% y 8% de cada grupo, respectivamente, los cuales sin embargo mantienen aportes irregulares. Los bajos ingresos, la inestabilidad o estacionalidad de los mismos son las principales razones indicadas para ello, a lo que suma, en el caso de los trabajadores autónomos, el alto costo de pagar las contribuciones de trabajador y empleador.

China: El informe destaca el establecimiento de sistemas piloto en las provincias chinas de Jiang Su, la ciudad de Dong Guan y Beijing especialmente diseñados para entornos rurales. El enfoque estándar en esquemas pilotos es la institución de las cuentas personales en el que se guardan las contribuciones hechas por el individuo y se entrega un subsidio por parte del distrito.

Con todo, se indica que la extensión de estos programas a nivel provincial se produce principalmente en áreas que experimentan una rápida urbanización, con suficientes

82 107 millones los trabajadores agrícolas sin tierra y, 130 millones otros trabajadores agrícolas.

ingresos fiscales locales para el gobierno local y la economía lo que permite subsidiar parcialmente la participación de los agricultores.

Vietnam: Con un fondo de pensiones para los agricultores establecido en la década del 80 en algunas localidades en el norte y centro de Vietnam, que funcionan en base a aportes voluntarios y flexibles, la principal debilidad presentada por el estudio se encuentra en relación con la posibilidad de efectuar retiros de los mismos antes de la edad de jubilación, ya que las frecuentes inundaciones en Vietnam produjeron la presión de los campesinos para retirar su dinero.

Concluye el estudio con las consideraciones que estima deben tenerse presentes al diseñar un sistema de protección para trabajadores informales: subsidios gubernamentales para enfrentar los altos costos que supone llegar a estos trabajadores; la utilización de actores no previsionales como vía de reducir dichos costos, así como el empleo de tecnologías; y mantener presente la necesaria portabilidad entre los sistemas formales e informales, que permita incentivar la inserción de los últimos.

Organización Internacional del Trabajo. 2014. Identificación de Acciones y Estrategias para mejorar la protección de los trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social

Grupo beneficiado:	<i>Trabajadores migrantes y trabajadores informales</i>
Medida analizada:	<i>Obligación de cotizar no importando su situación migratoria; recolección de cotización y afiliación de trabajadores informales a través de terceros, por ejemplo de un sindicato.</i>

En Costa Rica los niveles de afiliación a la seguridad social son altos, ya sea por el seguro social o por el régimen no contributivo. Sin embargo, existen grupos que permanecen sin aseguramiento, los que se pueden explicar por el trabajo dentro de la economía informal, que en gran número es realizado por personas migrantes. Conviene hacer notar, que el aumento del flujo de migrantes hacia Costa Rica ha sido sostenido en

las últimas décadas, particularmente desde Nicaragua y en menor medida desde Colombia. Lo que ha supuesto el desafío de incorporar a estos grupos de extranjeros a la cobertura de seguridad social costarricense.

Ilustración 2. Costa Rica

Población ocupada de 15 años y más por condición de aseguramiento y tipo social.

Población ocupada de 15 años y más	Tiene seguro social								No tiene seguro social de la CCSS	
	Total	Asalariado(a)	Cuenta propia, voluntario o convenio	Régimen no contributivo	Pensionado(a)	Familiar	Por el Estado	Otro		
Costa Rica	1.670.632	1.427.574	940.158	281.839	4.894	19.106	128.878	43.143	9.556	243.058

Fuente: Censo 2011

El sistema de seguridad social de Costa Rica, en virtud de un mandato constitucional, no excluye a ninguna persona de protección, por lo cual las personas migrantes, regulares como irregulares, tienen atención hospitalaria en caso de emergencia aún sin estar asegurado. Sin embargo, no sucede lo mismo para la cobertura de vejez, para la cual es necesario estar asegurado por el sistema, lo que implica afiliación, contribución y situación migratoria regular.

El año 2010 entró en vigencia la Ley General de Migración y Extranjería la que desarrolla el principio de integración de las personas migrantes. Esta ley en su artículo 5° establece la obligación para el Estado de promover la integración de personas migrantes al desarrollo del país y la Dirección General de Migraciones y Extranjería tiene el mandato de diseñar estrategias y políticas públicas para el cumplimiento de ese fin.

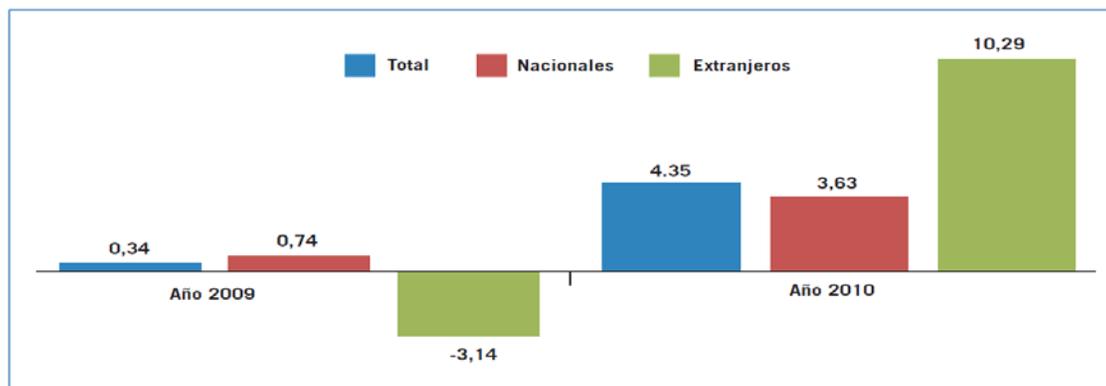
El artículo 7 de dicha ley establece que la política migratoria costarricense debe implementar acciones conjuntas con los países expulsores de población migrante tendiente a conseguir en otras cosas: “La tramitación de toda gestión migratoria deberá garantizar el aseguramiento a la seguridad social por parte de las personas migrantes. Tal garantía obligará a que todo trámite migratorio deba contemplar, como uno de sus requisitos básicos, contar con los seguros que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)”.

En el 2010, se registró un aumento general del número de cotizantes a la seguridad social. El aumento de trabajadores extranjeros que contribuyen es más significativo en

2009, un 10,29%, en comparación con los nacidos en Costa Rica, el cual aumentó su tasa en un 3,63% durante el mismo tiempo. Esto se debe a la entrada en vigor de la nueva Ley General de Migración y Extranjería, que establece como requisito para la regularización migratoria, estar afiliado al sistema nacional de salud de la CCSS.

Ilustración 3. Costa Rica

Variación del número de cotizantes al seguro social, periodo 2009-2010.



Fuente: Dirección General de Migración y Extranjería.

En particular en la protección de la vejez, invalidez y sobrevivencia, la protección de las personas migrantes está condicionado a que se encuentren afiliados al régimen respectivo de la CCSS. Se ha sostenido que para dar continuidad a la cobertura de los trabajadores migrantes es necesario reconocer los periodos de cotización realizados en los países de origen y para eso es necesaria la firma de acuerdos con esos países. El temor que lleguen personas únicamente a pensionarse a Costa Rica, por el otorgamiento de mayores beneficios, es infundado, ya que los mecanismos de coordinación entre distintos países no incluyen traspasos de dineros, se trata únicamente de reconocimiento de años de cotización para tener derecho a determinadas prestaciones.

Finalmente se puede establecer que la legislación que entró en vigencia el año 2010, ha permitido una extensión y formalización de la situación del trabajador migrante que pertenece a determinadas categorías, por ejemplo, los trabajadores de la construcción, servicio doméstico o agricultura, quedando excluidos de jure otras categorías, debiendo recurrir estas últimas a la figura de la afiliación como trabajador independiente.

República Dominicana (AMUSSOL).

Por su parte, en República Dominicana, como en otros países, uno de los desafíos más importantes del Sistema de Seguridad Social es incorporar a los trabajadores

independientes, en muchos de los casos se trata de trabajadores migrantes procedentes en su mayoría desde Haití los que se encuentran excluidos de los beneficios de la seguridad social.

Para enfrentar esta realidad es que se ha creado AMUSSOL que pretende incorporar a los trabajadores de la economía informal hacia la formalidad y entregarles cobertura de seguridad social. Se trata de una Asociación para servir de representante de los trabajadores, ingresando al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). En el fondo, esta Asociación hace las veces de empleador para que los trabajadores informales tengan acceso a la seguridad social.

Cuenta hoy en día con una planilla de más de **14.000 afiliados titulares**, a los cuales se les debe sumar los beneficiarios como dependientes, llegando a un total de más de **40.000 personas**. Cuenta entre sus afiliados con un número importante de vendedores ambulantes y de trabajadoras domésticas, grupos comúnmente excluidos de la seguridad social.

Se debe señalar que, la forma de cobertura pasa por un aseguramiento voluntario, el cual depende de las cotizaciones que se efectúen. Si el beneficiario no cotiza, no obtiene cobertura; excluyendo, además, a aquellos grupos que no tiene capacidad contributiva.

Peticara, Marcela y Celhay, Pablo. 2010. Informalidad laboral y políticas públicas en Chile

Grupo beneficiado:	<i>Trabajadores informales.</i>
Medida analizada:	<i>Facilitar la inserción laboral de trabajadores informales (jóvenes y mujeres); Mejorar el régimen legal para la microempresa familiar; Generar conciencia de que hay beneficios importantes de optar por la formalización; Transitar hacia un esquema de protección contra el desempleo derogando el régimen actual de indemnizaciones por años de servicios.</i>

Este estudio analiza la situación de los trabajadores informales en Chile. Según estadísticas presentadas por el mismo, el año 2003, sólo el 18% de los trabajadores urbanos eran asalariados informales, mientras que un 22% eran trabajadores

independientes informales, con niveles de subdeclaración de impuestos y contribuciones a la seguridad social relativamente bajos: 2-3% en empresas con 100 o más trabajadores, pero cercanos al 8% en empresas de hasta 5 trabajadores.

Los trabajadores informales son caracterizados en dos grupos: informales independientes e informales asalariados. En el grupo de trabajadores informales independientes para el año 1998 un 70.3% son hombres, mientras que en los informales asalariados esta cifra se reduce a 56.5%. En el grupo de trabajadores no informales el porcentaje de hombres es de 65.2%. Estas diferencias se mantienen al 2006. La edad promedio de los trabajadores independientes informales es 6 años más que la de trabajadores no informales. Esta diferencia se invierte al comparar trabajadores asalariados informales con no informales – estos últimos tienen en promedio 2 años más de edad. En cuanto a escolaridad, en 1998 ambos grupos de informales tienen en promedio menos años de escolaridad que el grupo de trabajadores no informales, siendo los trabajadores informales independientes los con menor nivel de educación. En términos de ingreso en 1998, los informales asalariados ganan menos que los informales independientes y los trabajadores formales. Los trabajadores informales independientes ganan más que los trabajadores no informales en general. Sin embargo entre el grupo de trabajadores independientes, los informales están en peores condiciones, ganando hasta un 40% del salario que reciben los trabajadores independientes formales según datos de la encuesta CASEN 2006. Finalmente, los trabajadores informales aparecen trabajando mayoritariamente en empresas pequeñas (menos de 10 trabajadores) y presentan una mayor tasa de pobreza – sobre todo en el grupo de trabajadores informales asalariados donde la tasa de pobreza es de 21.9% en 1998, y 14% en el año 2006, comparada con un 10.2% y 7.3% respectivamente, para los trabajadores informales independientes. Las mayores tasas de informalidad se registran entre trabajadores no calificados, trabajadores u obreros agrícolas y vendedores o comerciantes. Entre los asalariados la máxima tasa de informalidad se registra entre los trabajadores domésticos, llegando a más del 60% en el año 2006.

Del análisis de los datos presentados por el estudio, concluyen que los trabajadores que se perpetúan como informales son en general mayoritariamente personal no calificado o trabajadores en servicio doméstico, mientras que los trabajadores que se mantienen como asalariados formales tienen una mayor proporción de profesionales, técnicos y administrativos. En dos ocupaciones, trabajadores de comercio y personal agrícola parece haber alta proporción tanto de trabajadores “siempre” formales como informales.

La alta informalidad entre los independientes y entre las micro y pequeñas empresas es considerada el resultado de los altos costos de formalización versus escasas posibilidades de financiación y beneficios inciertos que entrega la formalidad. Sin embargo, encuentran razones para pensar que parte del empleo informal es “opción”, cuando ciertos grupos, por ejemplo jóvenes y mujeres, quieren compatibilizar el trabajo con estudio o familia.

Concluye el estudio con propuestas de políticas públicas que contribuyan a la disminución del empleo informal:

- (i) facilitar la inserción laboral de trabajadores informales (jóvenes y mujeres) en el sector formal mediante la desregulación de algunos aspectos de la jornada laboral y el subsidio del trabajo a tiempo parcial;
- (ii) mejorar el régimen legal para la microempresa familiar;
- (iii) generar conciencia de que hay beneficios importantes de optar por la formalización (acceso a subsidios por enfermedad, jubilación, protección contra accidentes laborales, entre otros);
- (iv) transitar hacia un esquema de protección contra el desempleo derogando el régimen actual de indemnizaciones por años de servicios.

Maldonado, Fernanda. 2007. Reforma al sistema previsional chileno: análisis de una reforma en proceso a través del caso de los trabajadores agrícolas de temporada.

Grupo beneficiado:	<i>Trabajadores agrícolas.</i>
Medida analizada:	<i>Considerar ciclos de ingresos y contribuciones en forma anualizada; Aportes complementarios Estatales; Fiscalización focalizada.</i>

El estudio, anterior a la aplicación de la reforma de 2008, parte de la base de la alteración de los patrones de empleo del sector agrícola y composición de su fuerza de trabajo como consecuencia, entre otras razones, de la aplicación de la economía de libre mercado. Resultado de ello es la disminución de los puestos permanentes provocada por la introducción de nuevas tecnologías en la industria, generando un aumento de la contratación de mano de obra por temporada. Entre este grupo de trabajadores indican

que una porción considerable (56,01 %) no cuenta con contrato laboral, por lo que no cumplen con la obligación de cotizar mensualmente. Señalan que tales trabajadores valoran más el ingreso presente que el futuro por lo que prefieren que el empleador no pague las cotizaciones, para que así no sean descontadas de su salario. En el ámbito espacial, la región donde se concentra la mayor cantidad de trabajadores es la VII región con un 20% del total, siendo consistente con el lugar donde se concentran las plantaciones más importantes del país de viñedos y que son importantes demandadores de mano de obra. Después le siguen la V región con un 17%, la VI con un 15% y por último la VIII con un 9%. Entre las cuatro regiones se alcanzaría un 61% del total de trabajadores del sector agrícola.

Considera el informe que la integración de estos trabajadores al sistema de pensiones debe ser realizada por medio de una mayor fiscalización de la aplicación de los contratos laborales. Sin embargo, considera igualmente necesario el establecimiento de algún tipo de incentivo, ya sea al empleador o al trabajador, para legalizar las relaciones laborales, toda vez que los bajos niveles de ingreso y la precariedad laboral, sesgan fuertemente las preferencias de estos trabajadores hacia el consumo presente, desechando preocupaciones por eventos no programados como enfermedades, accidentes y vejez. Según datos presentados de la CASEN 2003, sólo un 43,9% de los trabajadores agrícolas de temporada posee contrato de trabajo, en tanto un 61,4% no cotiza, aun teniendo contrato laboral.

Por ello, concluye recomendando considerar los ingresos y las contribuciones en forma anualizada, la realización de aportes complementarios por parte de Estado, como incentivo a la cotización mensual y la focalización de la fiscalización, dirigiéndose específicamente a las actividades en donde es más probable encontrar incumplimientos a la Ley, como es el caso de los predios agrícolas que se encuentran en zonas rurales alejadas.

CAPÍTULO 6: PROPUESTAS DE INCENTIVO A LA COTIZACION

Conforme los objetivos planteados por la licitación, en aras a analizar y proponer mecanismos de incentivos para incrementar el ahorro previsional de todo tipo de trabajadores, se ha realizado la revisión de los informes disponibles referentes a incentivos respecto a trabajadores dependientes e independientes (producto 2); respecto a los trabajadores dependientes vulnerables focalizados por la reforma previsional de 2008 (producto 3); y aquellos referentes a la inserción de trabajadores asociados a grupos por motivos de estacionalidad, precariedad laboral y similares (producto 4).

El presente informe realiza una selección de las medidas que, siendo presentadas en los estudios recopilados, aparecen como viables de aplicación en el contexto nacional. Dichas medidas pueden referir a uno o más de los grupos analizados, detallándose en cada caso el grado de aplicación que se estima puede alcanzarse.

Debe mantenerse presente las limitaciones impuestas por los objetivos, en orden a analizar estudios, lo que implica recoger o adaptar las propuestas presentadas en los trabajos utilizados, estando por tanto limitados por aquellas.

En términos generales, los estudios recopilados indican que la posibilidad de incentivar la cotización respecto de personas que carecen de recursos suficientes para atender necesidades básicas es imposible. Destaca en este punto el estudio respecto a Ruanda, donde la línea de la pobreza constituye el límite a partir del cual es posible exigir la contribución a un régimen de seguridad social cualquiera. Superada la barrera de la falta de recursos la capacidad de influenciar el comportamiento del sujeto respecto al sistema previsional está dada, en primer lugar, por el conocimiento que éste tenga del mismo, su composición y los beneficios/prestaciones que puede obtener, todo lo cual incide en la apreciación que logra respecto de la correlación entre costos y beneficios por contribuir al sistema previsional.

Más allá de este conocimiento básico del sistema, está la capacidad de evaluar y decidir las acciones propias y sus efectos en el sistema previsional. Aquí la variedad que otorga el sistema en sus múltiples decisiones conspira contra sí mismo al generar un exceso de información que dificulta el actuar. El caso neozelandés es particularmente destacable en ese sentido, ya que la gran cantidad de factores que actúan sobre un elemento concreto (los costos) puede tornar inmanejable la información para el afiliado promedio. La entrega de información simplificada, de un nivel adecuado respecto al público al cual está dirigida contribuye a despejar parte de la sobrecarga informativa.

Ambos tipos de acciones han sido una constante en los estudios revisados,

particularmente en aquellos de autores nacionales.

Fuera del nivel informativo, las posibilidades de incentivar la cotización discurren por dos causas diferentes: uno, de orden más bien administrativo, se focaliza en las dificultades que enfrenta el individuo para cumplir con sus obligación de aportación. Enfrentado a un obstáculo, por mínimo que sea, y a falta de un nivel real de sanción, la opción del sujeto será el estatus quo, la inmovilidad, razón por la cual una persona que desee realizar aportaciones debe contar con las mayores facilidades posibles para su concreción, otorgándose a su vez los beneficios correspondientes respecto al nivel de contribuciones. Con todo, debe destacarse que el efecto de status quo puede ser utilizado a favor del sistema configurando los regímenes para una afiliación obligatoria pero con permanencia voluntaria. Su bien parte de los afiliados optará por su exclusión, para una porción el trámite de desafiliación será un desincentivo mayor que la permanencia.

El eje final de incentivos se encuentra en la percepción de prioridades de las personas. Teniendo excedentes limitados de los que disponer se tenderá a preferir aquellas necesidades sentidas como más urgentes. Salvo a edades avanzadas, ello no ocurre respecto de la previsión, cuya prioridad cede ante los requerimientos de atención sanitaria, educación o vivienda, razón por la cual vincular beneficios en estas áreas a la calidad de cotizante puede constituirse en una importante estrategia respecto a algunos grupos de trabajadores.

Respecto de este último punto, es menester destacar que la experiencia recogida muestra que existen pocos grupos específicos que puedan ser tratados de forma diferenciada, que a su vez sean diferentes a los abordados por la reforma previsional de 2008. En consecuencia, y considerando que las evaluaciones de las medidas introducidas por dicha reforma todavía son muy tempranas, no se consideran como grupos específicos ni a las mujeres ni a los jóvenes. Igualmente, se han establecido medidas específicas destinadas a otro importante segmento de trabajadores con altos niveles de informalidad, las trabajadoras de casa particular. Por ello, y siguiendo la experiencia de los estudios recopilados, los grupos específicos seleccionados son, por una parte, el conjunto de trabajadores informales, y por otro, aquellos trabajadores afectos a impuestos de nivel local (patentes municipales) y/o registro sectorial, considerando el buen resultado de las medidas que se apoyan en estos canales para obtener el cumplimiento de las obligaciones de cotización al sistema previsional.

1.- Modular la comisión de administración a la obtención de utilidades

Justificación

La comisión de administración que obtienen las AFP como retribución por su gestión es uno de los elementos que incide en la baja evaluación del sistema de pensiones por parte de la ciudadanía. El cobro de la comisión actualmente se hace a todo evento, ya sea se obtengan utilidades o no, constituyendo una obligación de medios. Un paso hacia un cambio de sentido de esta comisión consiste en que ésta sea una obligación de resultado. Se estima que esta modulación puede tener un efecto importante en la opinión que el afiliado/usuario tiene sobre el sistema.

Es importante recalcar que esta medida funciona de forma independiente del resto de los mecanismos actualmente existentes, lo cuales buscan alinear los intereses de la administradora con los del usuario. El resultado aquí buscado es visibilizar los efectos de las estrategias de inversión de las administradoras en los costos del servicio. Si bien el sistema cuenta actualmente con resguardos para incentivar a la administradora a una mayor eficiencia, relacionando sus inversiones y su patrimonio⁸³, los mismos no son fácilmente comprensibles para la generalidad de los afiliados, no incidiendo en el costo a pagar por la administración. La experiencia Belga demuestra que no es imposible que un fondo de pensión asegure un nivel de rentabilidad cada año, incluso en periodos de crisis financiera. Se ha propuesto establecer una renta garantizada para cada multifondo teniendo en cuenta criterios como el riesgo de los instrumentos de cada fondo. Es decir, que la obligación de las AFPs deje de ser de medios para transformarse en una obligación de resultado. Se podría entonces supeditar el pago de las comisiones a la existencia de una rentabilidad mínima garantizada. Una propuesta más avanzada, incluiría recompensar el esfuerzo de administración, estableciendo que a mayor rentabilidad, mayor sea la comisión. Ello incorporaría un elemento de proporcionalidad entre las cotizaciones, la rentabilidad y el pago de las comisiones. Una propuesta como esta podría incluso repercutir en la validación del actuar de las AFPs frente a la comunidad, ayudando también a reducir la evasión de las cotizaciones por parte de los afiliados.

Debe hacerse presente que ya existen propuestas de las propias administradoras en la línea de modificar los mecanismos de cobro por administración a fin de generar una mayor percepción a alineamiento entre costos y resultados de su gestión. Así, AFP Habitat ha sugerido cambiar la comisión desde flujos hacia saldo y reembolsar las comisiones en

⁸³ En este sentido, hay que considerar la obligación de las administradoras de invertir para de sus recursos en los mismos instrumentos financieros que utilizan para sus afiliados, con lo cual la rentabilidad de éstas no es indiferente del rendimiento de los Fondos de Pensiones.

casos de rentabilidad negativa.

En igual sentido, es importante destacar que la introducción de este mecanismo no interfiere con la licitación de primeros afiliados al sistema de pensiones, toda vez que ésta opera sobre los costos de comisión, los cuales cuentan con un mayor peso para los afiliados con bajos saldos, para los cuales la rentabilidad tiene una menor influencia. Garantizar una rentabilidad, a la vez que se licitan las cuentas de afiliados nuevos a la menor comisión, permite crear una alternativa atractiva para trabajadores de bajos ingresos, poco interesados en el riesgo de los fondos variables.

Experiencia Internacional considerada:

Bélgica, por medio de su sistema de Pensio B, para trabajadores de la construcción, en el cual se ha garantizado una rentabilidad mínima del 3,25%, sin que a la fecha se hayan obtenido resultados bajo ese umbral. Tampoco se han informado mayores dificultades con su aplicación.

Propósito (s) de la medida

Modificar la percepción existente sobre la administración de las cuentas individuales por las AFPs intentando obtener una mayor valoración por parte del afiliado

Medida Operativa

Modificar el DL 3.500 de 1980 estableciendo que las AFPs sólo podrán cobrar comisiones por administración cuando en el respectivo fondo del afiliado se hayan obtenidos ganancias.

Factibilidad de su aplicación:

Posible. Medidas similares han sido propuestas por las propias administradoras.

Indicadores de medida

Medición de la percepción sobre las AFPs.

Medición de la movilidad de los fondos y de su rentabilidad

2.- Establecer la posibilidad de usar los fondos previsionales como garantía en casos calificados

Justificación

El afiliado del sistema de pensiones no posee una verdadera vinculación con los fondos acumulados sino que hasta el momento en que debe decidir por la opción de prestación de vejez que utilizará. Durante su periodo como activo los fondos que ahorra parecen no incidir en su vida. Este error de pensamiento hace que el afiliado se desinterese respecto de la acumulación de cotizaciones.

La opción de dar un segundo destino, no previsional a los fondos destinados a pensiones ha sido considerado en el extranjero, destacando el caso de la India, donde enfrenta fuertes críticas por las fugas que genera, y Nueva Zelanda, donde ha tenido mejores resultados, siendo parte importante de los mecanismos de financiamiento hipotecario.

En lo que respecta a la India, las posibilidades de retiro de fondos respecto de la población cubierta por planes de pensiones ocupacionales es bastante amplia (matrimonio, educación, tratamiento médico; adquisición y reparación de vivienda, etc.) beneficiando tanto al afiliado como a sus familiares, en algunos casos hasta el nivel de hermanos. Ello, sumado a la amplia informalidad del trabajo termina dando lugar a montos previsionales muy bajos al final de la vida laboral en los planes ocupacionales (USD 520). Por su parte, la experiencia neozelandesa no presenta, entre los autores recopilados, críticas al establecimiento de un segundo uso de los fondos (excepto su concurrencia con otros subsidios), alcanzando a 11 mil operaciones para 2014, si bien ha de considerarse la diferente naturaleza del Kiwisaver, un mecanismo voluntario, en comparación con los sistemas obligatorios de la India o Chile.

Sin embargo, una opción como la planteada, incluso sujeta a destinos específicos y restringidos sólo tiene verdadera utilidad como incentivo respecto de los trabajadores informales, los cuales no son captados eficientemente por el sistema previsional, careciendo de una real palanca para una contribución obligatoria, los cuales por sus bajos ingresos mantienen sus excedentes de recursos ahorrados como resguardo ante todo tipo de eventualidades, siendo en extremo difícil convencerlos de inmovilizar sus recursos en aras de un beneficio de tan largo aliento como la pensión, perdiendo a la vez la protección financiera frente a otro tipo de eventualidades.

Experiencia Internacional considerada:

El Kiwisaver neozelandés, el cual permite el uso de fondos previsionales antes de la edad

estipulada de jubilación, por motivos calificados (dificultades financieras, enfermedad grave, compra del primer hogar) con una incidencia en el 5% de la venta de residencias. El sistema Indio de pensiones ocupacionales, que permiten el retiro de fondos en una serie de situaciones.

Propósito (s) de la medida

Crear un incentivo a cotizar que permita una mayor motivación a ahorrar a los afiliados.

Medida Operativa

Reformar el DL 3.500 de 1980 autorizando al afiliado a garantizar una obligación bajo supuestos muy restrictivos. Se propone que uno de estos criterios sea para la compra de una vivienda.

Factibilidad de su aplicación

Compleja. A diferencia del modelo neozelandés, en que se aplica la medida al pilar voluntario, su uso en el pilar obligatorio podría generar perjuicios antes que beneficios, en caso de aplicarse a la generalidad de los afiliados. Este tipo de beneficios tiene mayor viabilidad como mecanismo de atracción de informales en el esquema de afiliados voluntarios.

Indicadores de medida

Evaluación de la cantidad de obligaciones garantizadas en un mediano plazo. Aumento de afiliados voluntarios.

3.- Flexibilización de la base de cálculo de la cotización

Justificación

Los mecanismos existentes de base de cálculo no necesariamente permiten al afiliado poder realizar sus aportaciones. La remuneración puede ser calculada por periodos inferiores a un mes de acuerdo a lo establecidos en el Código de Trabajo. Por ello se considera oportuno flexibilizar el mecanismos de cálculo y recaudación de las cotizaciones, pudiendo ser adelantadas (por el empleador o trabajadores) respecto de los periodos normales de pago bajo la forma de un pago previsional de cotizaciones; o bien extendido su periodo de pago y bases de cálculo a periodos más largos (sólo para trabajadores) manteniendo siempre la posibilidad de pagos anticipados.

El DL. 3500 dispone el pago mensual de las cotizaciones previsionales en su artículo 19.

Incluso los afiliados voluntarios, que carecen de remuneración, deben enterar los pagos durante el periodo mensual de pago, pudiendo hacerlo por uno o más meses de cotizaciones. Con el sistema de cotización de los trabajadores independientes se flexibiliza para estos la base de cálculo con la introducción de los pagos provisionales. Símil mecanismo podría ser utilizado para los diferentes periodos de pago.

Experiencia Internacional considerada:

Los sistemas flexibles de cálculo y recaudación de cotizaciones tienen aplicación en Costa Rica, Colombia, Brasil, Francia y Uruguay, varios de ellos por medio de la asociación a obligaciones impositivas.

Propósito (s) de la medida

Adaptar la recaudación y pago de la cotización a las modalidades de pago de remuneraciones existentes en el mercado de trabajo.

Medida Operativa

Reforma de la base de cálculo de las cotizaciones establecida en el DL 3.500 de 1980 incluyendo la posibilidad que sea no solo mensual sino que también contenga otras posibilidades como semanal o diario o por hora, haciendo la base de cálculo congruente con la posibilidad de pago de remuneraciones establecidas en materia laboral. Este mecanismo puede ser considerado una extensión, de menor escala, de los pagos provisionales de cotizaciones.

Factibilidad de su aplicación

Media. Si bien se considera posible adaptar los mecanismos de cálculo, ello apunta a facilitar la formalización de trabajadores actualmente ajenos al sistema, por lo que su cobertura numérica es limitada.

Indicadores de medida

Medición de las cotizaciones aportadas por cada nueva modalidad de cálculo y de recaudación.

4.- Nuevas alternativas de pago de cotizaciones.

Justificación

La experiencia internacional recopilada muestra que es posible la introducción de medios tecnológicos (teléfonos, cajeros) que puedan facilitar el pago de la cotización o que permitan el pago anticipado de una obligación previsional futura. En el caso de zonas aisladas o de grupos de trabajadores asociados, debe considerarse la posibilidad de que la recaudación de cotizaciones sea realizada por entidades debidamente calificadas, que luego enteren los recursos en la respectiva administradora.

Experiencia Internacional considerada:

Respecto del uso de medios tecnológicos, el estudio referente a Ruanda presenta experiencias exitosas realizadas en Mauricio y Ghana; por su parte, el uso de terceros como vehículo de recaudación tiene importantes efectos en India. Finalmente, los sistemas flexibles de cálculo y recaudación de cotizaciones tienen aplicación en Costa Rica, Colombia, Brasil, Francia y Uruguay, varios de ellos por medio de la asociación a obligaciones impositivas.

Propósito (s) de la medida

Adaptar la recaudación y pago de la cotización a los medios tecnológicos disponibles.

Medida Operativa

Reforma del mecanismo de declaración y pago establecido en el DL 3.500 flexibilizándolo y permitiendo que se permita pagar las cotizaciones a través de otros medios tecnológicos tales como teléfonos móviles.

Reforma legal que permita a la administración estatal pueda establecer un convenio que sirva de vehículo de recaudo de la cotización a actores seleccionados, entre los cuales se puede contar a sindicatos, asociaciones gremiales, agrupación de trabajadores, etc.

Factibilidad de su aplicación

Media. Al apuntar a facilitar la formalización de trabajadores actualmente ajenos al sistema, tiene una cobertura numérica limitada.

Indicadores de medida

Medición del número de convenios establecidos.

Medición del aumento de cotizaciones de los grupos involucrados en los convenios

5.- Obligación de cotizar independiente de la situación migratoria

Justificación

De acuerdo a la información que ha hecho pública la Dirección de Extranjería y Migración existe en nuestro país cerca de 500.000 extranjeros. Este grupo ve dificultado su acceso a las prestaciones sociales debido a que para poder ser beneficiado se necesitan de contar con un número de cotizaciones. En este caso podrían optar por no cotizar y solo beneficiarse de las prestaciones no contributivas asistenciales de origen estatal.

Facilitar el acceso al sistema de seguridad social no importando su situación migratoria, sea regular o irregular, permite además estar en concordancia con el artículo 25 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Convenio internacional que ha sido ratificado por nuestro país.

Experiencia Internacional considerada:

El caso de Costa Rica es el más avanzado en materia de inclusión de migrantes.

Propósito (s) de la medida

Aumentar la cobertura de seguridad social, no solo de pensiones, de trabajadores extranjeros que por una situación de orden administrativa ven postergada en el tiempo su cobertura social.

Medida Operativa

Modificar el DL 3.500 de 1980 permitiendo que los extranjero puedan afiliarse a una AFP sin necesidad de tener tramitado completamente su estatuto migratorio, en otras palabras sin necesidad que cuenten con un numero de RUT como extranjeros.

Factibilidad de su aplicación

Posible. La recaudación debería realizarse en base al documento identificador del país de origen o a un número aleatorio sujeto a biometría. Tales mecanismos ya son utilizados habitualmente en todo tipo de operaciones que requieran identificación del sujeto.

Indicadores de medida

Medición del aumento de afiliados extranjeros al sistema de pensiones chilenos

6.- Generar una mayor conciencia acerca de los alcances de la cotización en materia de seguridad social

Justificación

De la evidencia estudiada resulta que en muchos casos el aumento de la cotización pasa por una ignorancia de los alcances que tiene el efectuar la cotización al sistema de seguridad social. Se debe hacer entender la relación existente entre la cotización y no solo la pensión de vejez sino que también con otros beneficios que entrega el sistema de seguridad social. En este sentido se debe entregar de información a grupos de trabajadores específicos que podrían estar optando por no cotizar sobre el impacto de la no cotización y la subcotización.

En la actualidad el estado de Chile promueve el financiamiento de estrategias, programas e iniciativas destinadas a desarrollar educación previsional, centrada en diversos focos de personas, tramos de edad y condiciones socio económicas. Luego de seis años de ejecución de proyectos de educación previsional, los resultados esperados no son observables, debido a la falta de sistematicidad en los programas de formación. Este problema se ve profundizado por la ausencia de recursos para implementar programas de gran tamaño, la presencia de variadas organizaciones no especialistas que intervienen y la falta de rigor por parte de la autoridad para imponer estrategias de calidad técnico-pedagógica. Todo esto se traduce en un mínimo impacto (no evaluado) y en una carrera por parte de las entidades para competir por los recursos disponibles, con el consecuente desgaste anual de armar nuevas estructuras.

Experiencia Internacional considerada:

Parte importante de los estudios considerados destacan la necesidad de contar con programas estables y duraderos de educación previsional. El caso de Uruguay es quizá el más avanzado en la materia, con la inclusión de la temática previsional desde la educación primaria.

Propósito (s) de la medida

Crear conciencia sobre el impacto efectivo de la cotización en la obtención de prestaciones de seguridad social

Medida Operativa

Creación de un programa de educación previsional: “Programa de Educación Previsional e incentivo al ahorro”, Programa que debe ser de largo aliento, considerando:

1. Aumento del presupuesto disponible, ya que no se puede construir verdaderas políticas públicas a partir de presupuestos tan exigüos.
2. Desarrollo de programas con continuidad, evaluables en el tiempo. Esto significa eliminar la concursabilidad de todas aquellas entidades que han sustentado programas exitosos a lo largo del tiempo, y que han mantenido coherencia en los focos de atención.
3. Desarrollar de una política pública nacional que convoque al Ministerio de Educación, ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Hacienda, Bancos y Administradores, a fin de crear un gran plan nacional de educación previsional, impactando a toda la población en edad escolar y superior, formando para ello docentes especializados a nivel de carreras universitarias.

Factibilidad de su aplicación

Media. Chile cuenta con un Fondo para educación previsional, sin embargo, es necesario contar con un programa más continuo y general de educación, idealmente en el marco del sistema educacional.

Indicadores de medida

Medición regular de los niveles de conocimiento del sistema previsional chileno.

7.- Entrega de indicadores que visibilicen los efectos de las alteraciones previsionales.

Justificación

Del mismo modo que el desconocimiento del funcionamiento del sistema impulsa a evitar la cotización, la incapacidad de comprender los indicadores del sistema induce a los afiliados a adoptar comportamientos autodestructivos respecto su situación previsional, como la subcotización. La entrega de información puntual y comparable en el tiempo puede ayudar a combatir tal comportamiento, para lo cual se considera necesario introducir algunos indicadores adicionales en las cartolas cuatrimestrales de los afiliados. Entre las opciones posibles se encuentran:

a) La separación del capital acumulado por cotizaciones previsionales de las ganancias producto de la rentabilidad entregada por las administradoras. Con ello se logra visibilizar el real efecto de la administración previsional, tanto positiva como negativa.

b) La base de cálculo de la pensión mensual considerando los datos actuales del afiliado. Las prestaciones del sistema de pensiones se calculan con la información de los años que anteceden al retiro. Sin embargo, para entonces las posibilidades de alterar el comportamiento previsional e influir en la pensión son nulas. La información actualmente proporcionada por las administradoras proyecta el resultado de la pensión en base a la mantención del comportamiento previsional del afiliado, sin embargo, si se le indica en la cartola previsional la variación de la base de cálculo de los beneficios conforme a su comportamiento actual, se pone de manifiesto los efectos que tienen las lagunas previsionales y la subdeclaración, así como los esquemas remuneracionales basados fuertemente en ingresos no imposables.

Experiencia Internacional considerada:

El sistema previsional de Nueva Zelanda y de Australia desarrollan mecanismos de simplificación de la información previsional para el ejercicio de las opciones que ambos permiten a sus afiliados. En el primer caso, ello es realizado por medio de la disponibilidad de sistemas de cálculo de los costos de las diferentes alternativas de Kiwisaver, a fin de solucionar el problema de la comparación de costos. Por su parte, en el caso australiano la información que busca entregarse guarda relación con el nivel de riesgo de los fondos donde se invierten las pensiones. Para ello, el nivel de riesgo se presenta como un formato estándar que indica la frecuencia de retornos negativos en un espacio determinado de tiempo.

Propósito (s) de la medida

Visibilizar los efectos sobre las pensiones de los comportamientos y elecciones de los afiliados.

Medida Operativa

Inclusión en la cartola cuatrimestral de indicador de cotizaciones aportadas y de base actual de cálculo de prestaciones.

Factibilidad de su aplicación

Alta. Se trata de indicadores sencillos que visibilicen los efectos del comportamiento propio del afiliado.

Indicador de la Medida

Cumplimiento de la inclusión en la cartola de la información indicada.

PROPUESTAS DESTINADAS A GRUPOS ESPECÍFICOS

GRUPO DE TRABAJADORES DEL SECTOR INFORMAL:

8.- Vinculación de la cotización de seguridad a otros beneficios del sistema

Justificación

Los estudios revisados, en particular el relativo a los pescadores de la zona de Valdivia, muestran que los trabajadores del sector informal encuentran mayor interés en las prestaciones que cuentan con mayor inmediatez, particularmente aquellas relacionadas con el sector salud. De allí que un medio de incentivar la cotización de este grupo para el sector pensiones, poco atractivo para ellos, sea el subsidio de su incorporación al sector salud, ya sea común o laboral, que entregan prestaciones directas e inmediatas a los afiliados, o bien bonificar el comportamiento previsional que tengan con puntaje para postular a beneficios estatales no asociados a la seguridad social, tal como los subsidios habitacionales

Experiencia Internacional considerada:

Los estudios considerados de Ruanda, Australia y el ya referido de Chile, dan cuenta que la temática previsional no es prioritaria para los trabajadores del sector informal, quienes encuentran más acuciantes sus necesidades en salud, educación y vivienda. Por ello, se estima posible incentivar la participación de este grupo, en la calidad de afiliados voluntarios, al vincular su regularidad previsional (una cantidad determinada de ingresos mínimos al año) con beneficios distintos a pensiones. Ellos pueden considerar el subsidio de todo o parte de las cotizaciones de otro régimen (salud común o laboral), un cambio de categoría en el sector salud, a fin de permitir el acceso a atención fuera de la modalidad institucional; o la bonificación de puntaje en beneficios otorgados por el Estado, como subsidios habitacionales. Un caso más extremo lo representa China, donde la entrega de beneficios previsionales a quienes no cumplen con los requisitos establecidos en el sistema, pueden acceder a ellos en la medida que sus hijos se encuentren afiliados al mismo (family binding).

Propósito (s) de la medida:

Incrementar la afiliación al sistema de pensiones y la regularidad de las cotizaciones.

Medida Operativa:

Subsidiar la incorporación de los trabajadores informales que coticen regularmente como voluntarios al sector salud, común o laboral, o bien bonificar su comportamiento previsional en otros beneficios estatales.

Factibilidad de su aplicación:

Variable, dependiendo del beneficio asociado. Aquellos que implican subsidios requieren de la voluntad de aplicar recursos. Sin embargo, otros beneficios apuntan más al estatus de la persona respecto de una prestación particular, sin generar mayores costos fiscales (bonificaciones de puntaje; acceso a modalidad libre elección). Sin embargo, cualquiera sea el beneficio subsidiado en razón del comportamiento previsional, su establecimiento deberá enmarcarse en un proceso de evaluación y corrección de los incentivos proporcionados por los diversos beneficios del sistema de seguridad social y del Estado en general. Sin dicho proceso, proponer beneficios concretos para esta medida es aventurado, ya que se podrían generar desincentivos al empleo formal. Con todo, los ejemplos sugeridos han sido realizados sobre la base de los principales intereses manifestados por los trabajadores informales.

No menos importante será el nivel de beneficio a que se pueda acceder, ya que el mismo debe ser suficientemente importante como para constituir un incentivo a cotizar, pero a la vez limitado para no incentivar la informalidad.

Indicadores de medida:

Número de cuentas de cotizantes voluntarios.

Número de postulaciones que invocan el comportamiento previsional para su calificación.

GRUPOS QUE TIENEN UN REGISTRO AUNQUE ESTE SEA MINIMO Y AMPLIAR MECANISMO SIMILAR AL DEL INDEPENDIENTE.

9.- Vinculación de las obligaciones impositivas o registrales y las cotizaciones.

Justificación

La experiencia argentina y uruguaya⁸⁴ con el monotributo, así como la experiencia francesa con el auto empresario, muestran que es factible utilizar los canales tributarios para el cobro de las obligaciones previsionales. En parte la actual obligación de cotización para los trabajadores independientes sujetos al impuesto de segunda categoría contiene dicha lógica. Sin embargo, es posible extender este mecanismo a otros vehículos tributarios que permitan facilitar el cumplimiento de la obligación de cotizar de aquellos trabajadores ya obligados, o alcanzar a segmentos de trabajadores que no están actualmente considerados por no ser emisores de boletas. Para ello bastaría asociar un recargo a impuestos asociados a personas naturales que cuenten con una periodicidad mayor que el impuesto a la renta (como las patentes municipales) o el establecimiento de una tasa para el cumplimiento de obligaciones registrales sectoriales, como en el caso de los pescadores artesanales. Los recursos así obtenidos se enterarían en las cuentas individuales de las personas conforme la calidad que ostenten durante el año respectivo: para los trabajadores dependientes constituirán pagos provisionales, y para los no trabajadores cotizaciones a la cuenta voluntaria. Al tratarse de vehículos asociados a actividades específicas, se facilitaría el establecimiento de beneficios focalizados a actividades o zonas determinadas, ya sea que su financiamiento se dé a nivel central o local, en la forma de aportes pareados u otros beneficios asociados al estatus de cotizante activo.

Experiencia Internacional considerada:

Principalmente Argentina, Uruguay, Brasil y Francia⁸⁵, los cuales consideran mecanismos de cobro de cotizaciones asociados al sistema impositivo. Debe considerarse que dichas experiencias, en mayor o menor medida, involucran un subsidio para los grupos cubiertos, como forma de obtener su registro, ya que se accede al pago unificado de impuestos y cotizaciones a un valor menor que aquel que correspondería en caso de su pago separado.

Propósito (s) de la medida

Constituir pagos provisionales de cotizaciones de trabajadores independientes sujetos a tributación sectorial o local.

Generar cotizaciones previsionales para trabajadores actualmente no obligados a cotizar que cuenten con obligaciones sectoriales de registro.

Medida Operativa

⁸⁴ Como ya se ha señalado la experiencia uruguaya resulta muy relevante y se ha incorporado un anexo con una descripción general de dicho modelo.

⁸⁵ Tratados respectivamente en las paginas 102 (Argentina) y 58 (Uruguay, Brasil y Francia)

Establecimiento sobretasas asociadas a tributos locales de personas naturales o registros sectoriales de los mismos.

Derivación de las sumas así recaudadas a las cuentas obligatorias o voluntarias de los pagadores.

Información de los beneficios adquiridos por el pago de la sobretasa.

Establecer ejemplos con categorías de trabajadores a los cuales se les pueda aplicar esta medida:

Pecadores artesanales, por medio del registro pesquero artesanal.

Taxistas y transportistas, por medio del Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros o del Registro Nacional de Servicios de Transporte Remunerado de Escolares.

Personas naturales afectas patentes municipales, tanto comerciales, profesionales, industriales o de alcoholes. A su respecto, la sobretasa constituiría un pago provisional de cotizaciones si se encuentran ya sujetos a obligaciones previsionales.

Personas naturales afectas a sistemas de tributación presunta, en la medida que desee extenderse la obligación de cotización a independientes no afectos al art. 42 N° 2 de la ley de la renta.

Meseros/as: Estos trabajadores actualmente ven incrementados sus ingresos fuertemente por las propinas que reciben. La generalidad de ellos poseen un contrato en que sus remuneraciones pueden ser pactadas al equivalente del sueldo mínimo o un monto levemente superior. Sin embargo, en la actualidad por los montos que perciben por propinas no pagan impuestos ni tampoco cotización de seguridad social. La ley nº 20.729 de 4 de marzo de 2014 estableció la obligación de sugerir el monto de la propina al cliente, dejando a este la facultad de pagarla o no. Si bien no existe la certeza que todo el mundo pague la propina existe el medio para tener un registro del monto de propina del que puede verse beneficiado un mesero en particular. Teniendo esto en cuenta se sugiere aplicar sobre el monto registrado un determinado porcentaje que se utilizara como base de cálculo del impuesto a la renta y además para el pago de cotizaciones. En este sentido se sugiere fijar como porcentaje de las propinas tributable e imponible el 80% de lo que se sugiera mensualmente como propina para un mesero/a en particular.

Factibilidad de su aplicación

Variable, dependiendo el vínculo y entidad de la tasa aplicable. Ha de considerarse que a

lo menos una parte de los afectados estaría optando actualmente por la informalidad, y siendo su situación muy cercana a la formalidad fiscal. Se requiere de una autoridad involucrada en la fiscalización. Además, ha de tenerse en cuenta el grado de intensidad con que se aplique la propuesta pudiendo ser obligatoria o voluntaria.

Indicadores de medida

Número de personas afectas al impuesto/registro cubiertos por el régimen de pensiones.

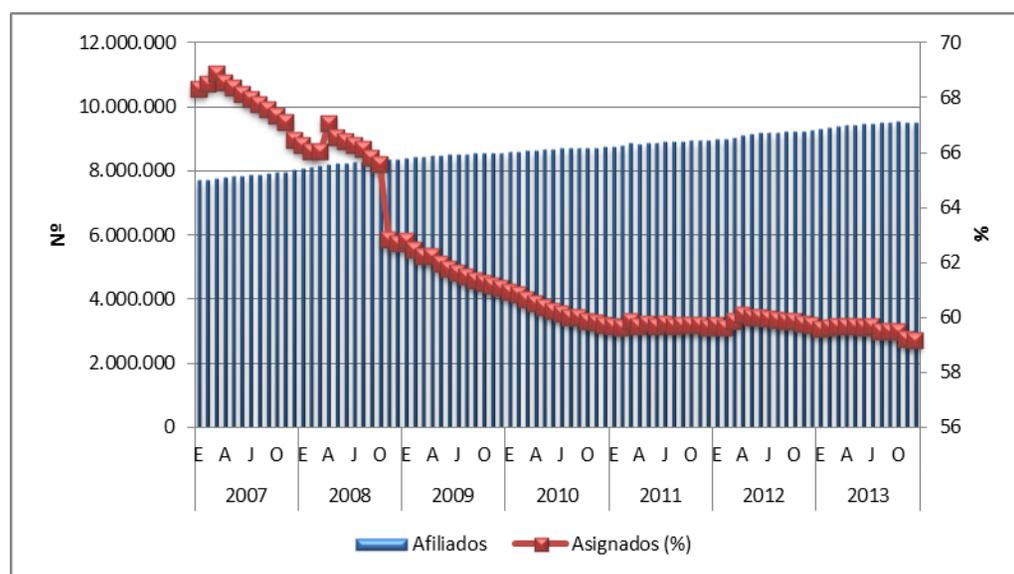
ANEXO 1: EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: ESTADO DE SITUACIÓN

COBERTURA DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Afiliados

A lo largo del período analizado es posible observar una tendencia al alza en el número de afiliados al sistema de capitalización individual (ver Gráfico N° 1). Durante el año 2013 se produjo un alza del 2,8% en el número de afiliados, llegando a un total de 9,5 millones a diciembre de dicho año. A su vez, desde enero de 2011 a diciembre de 2013 se aprecia un alza de 8,6%.

Gráfico N° 1: Afiliados al sistema de AFP y elección de fondos



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Un elemento que contribuyó a la incorporación de nuevos afiliados es la figura del Afiliado Voluntario, creado por la Reforma Previsional e implementado en octubre de 2008. Adicionalmente, las medidas a favor de la contratación, disminuyendo así el empleo informal, también apuntan a la afiliación de nuevos trabajadores, como por ejemplo el subsidio al empleo joven de la Ley N° 20.338 y el subsidio al empleo de la mujer del artículo 21 de la Ley N° 20.595.

Cabe destacar que de las personas afiliadas al sistema a diciembre de 2013, tan solo el 41% escogió su fondo de pensiones, mientras que el restante 59% fue asignado de forma automática según lo establecido en el D.L. N° 3.500. El mecanismo de asignación se

hace respecto a la edad del afiliado, destinándolos a los multifondos de acuerdo al contrato de traspasos futuros (Básico o Ampliado). En el Cuadro N° 1 se presenta la estructura de la asignación automática según tipo de contrato.

Cuadro N° 1: Contrato de Traspasos Futuros de fondos de pensiones

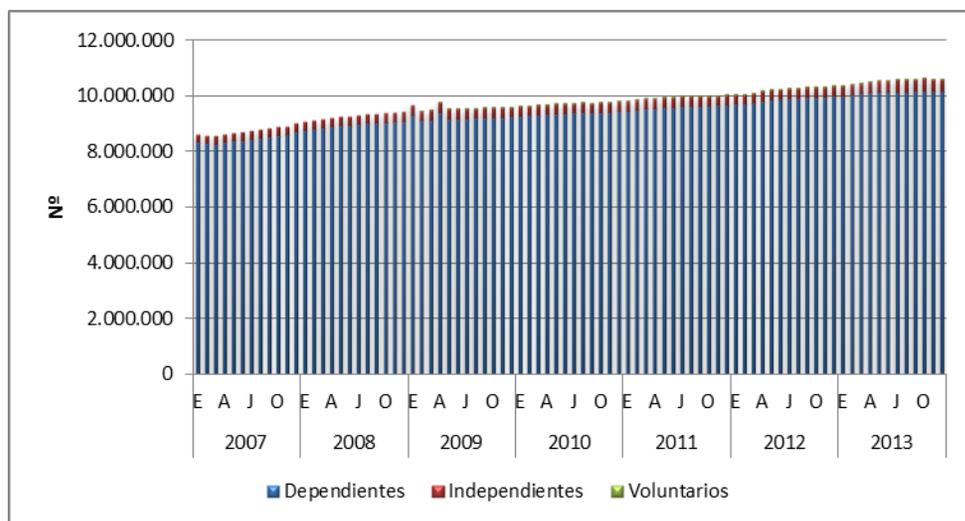
	Tramo de edad				
Hombre	Hasta 30	31 a 35	36 a 55	56 a 60	Desde 61
Mujer	Hasta 30	31 a 35	36 a 50	51 a 55	Desde 56
Fondo A	[Red]			[Black]	
Fondo B	[Blue]		[Red]		
Fondo C			[Blue]	[Red]	
Fondo D				[Blue]	[Red]
Fondo E					[Red]

[Blue] = Contrato Básico.
 [Red] = Contrato Ampliado.

Elaboración: CIEDESS en base a la normativa vigente.

Respecto al tipo de afiliado, se registra un aumento de 1,6% en el número de dependientes durante el 2013, mientras que los independientes crecieron en un 26,2%. A diciembre de 2013 el total de afiliados se compone por un 95,7% de trabajadores dependientes, un 4,2% de trabajadores independientes y el restante 0,1% son afiliados voluntarios (ver Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2: Afiliados al sistema de AFP por tipo



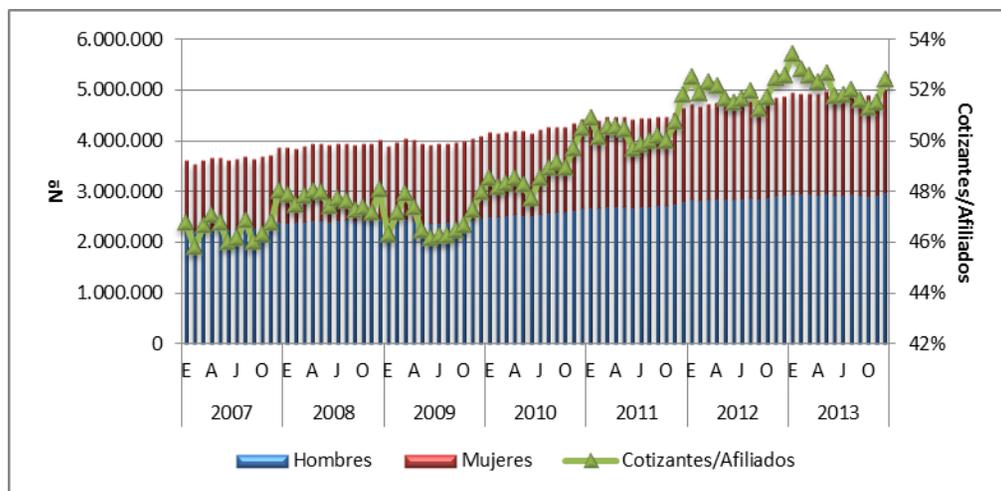
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Cotizantes

Por otro lado, el número de cotizantes a las AFP pasó de 3,6 millones en enero de 2007 a 5 millones en diciembre de 2013, lo que significa un 38,6% de incremento, mientras que para el año 2013 se registró un alza de 2,5%. Tomando en cuenta el género de los cotizantes, tanto hombres como mujeres registran un alza en su cantidad, incrementándose un 47,8% las mujeres y un 33% los hombres en el período 2007-2013. Estos resultados se presentan en el Gráfico N° 3.

Gráfico N° 3: Cotizantes del sistema de AFP por género



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

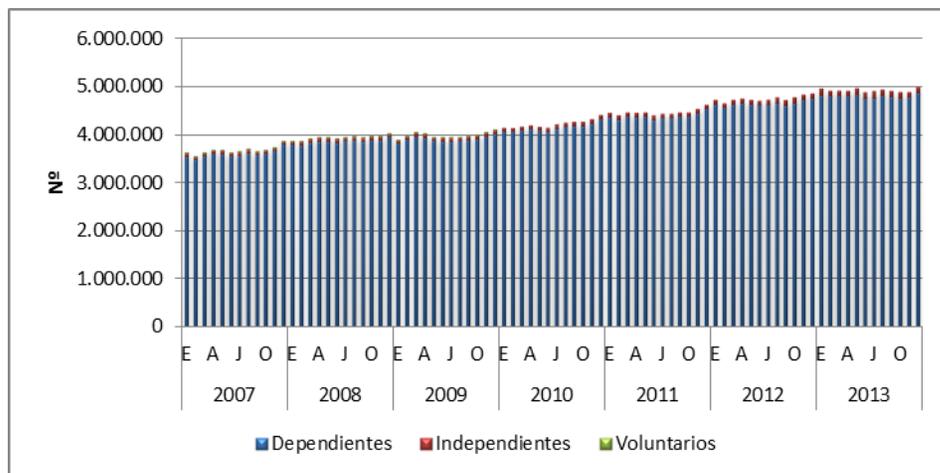
En promedio, los cotizantes representaron 52,2% del total de afiliados al sistema durante 2013. Esta cifra ha aumentado en el último tiempo; en enero de 2007 la tasa era de 46,7%, mientras que en diciembre de 2013 llegó a 52,4%, lo que significa un crecimiento de 12,1%.

El segmento de edad de mayor participación respecto al total de cotizantes a diciembre de 2013 fue el de 26 a 30 años de edad con el 14,2%, seguido por los de 31 a 35 y 36 a 40 con un 14% y 13,1%, respectivamente. Por su parte, el segmento de mayor crecimiento de los cotizantes es el de 55 a 65 años, el cual creció un 103,7% entre marzo de 2007 y diciembre de 2013. Clasificando este resultado por género, los hombres presentan la mayor tasa de crecimiento, con un 105%, mientras que para las mujeres el alza fue de 100,7%. Caso particular es la evolución de las mujeres cotizantes mayores de 70 años, las que cayeron en un 70,8% para el período 2011-2013, explicado principalmente por el término de las vinculaciones derivadas del Bono por Hijo que se realizaron con más fuerza desde 2009 a 2012.

Los cotizantes se concentran en el grupo de 26 a 50 años, el que a diciembre de 2013 representaba el 65,8% del total. Caso opuesto resulta para los jóvenes menores de 21 años, que han postergado su ingreso al sistema previsional principalmente por razones de estudio, cayendo desde 173.260 en marzo de 2011 a 171.959 en diciembre de 2013 (caída de 0,8%), siendo crítico al saber que los aportes tempranos son los de mayor relevancia en el saldo final.

Asimismo, si tomamos en cuenta el tipo de trabajador, se puede observar un aumento de 2,3% en el número de dependientes durante el 2013, mientras que los independientes crecieron en un 8,7%. A diciembre de 2013 el total de cotizantes se compone por un 97,64% de trabajadores dependientes, un 2,34% de trabajadores independientes y el restante 0,02% son cotizantes voluntarios (ver Gráfico N° 4).

Gráfico N° 4: Cotizantes del sistema de AFP por tipo

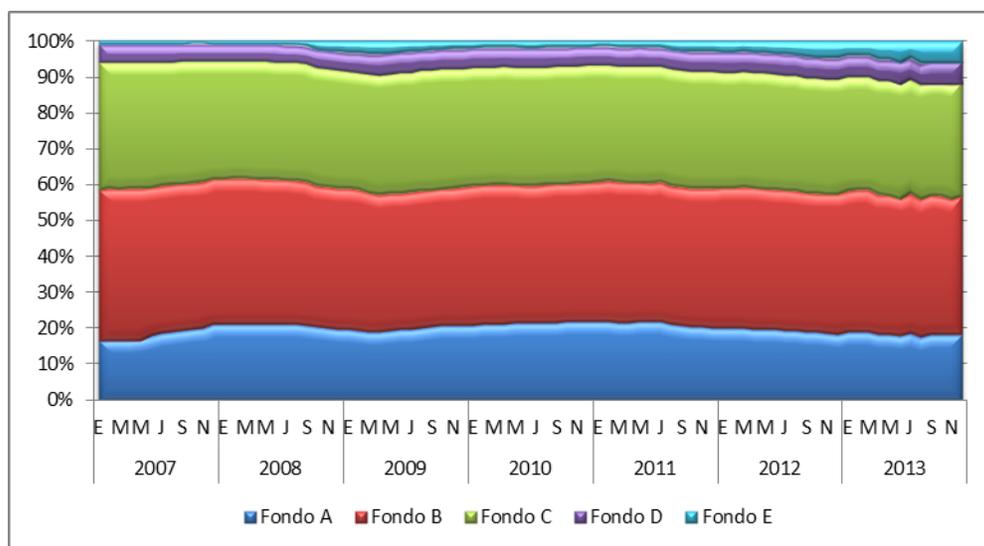


Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

En el Gráfico N° 5 se presenta la distribución de los cotizantes según el Tipo de Fondo de pensión, destacando el incremento paulatino de los fondos más conservadores, debido en parte al envejecimiento de la cartera y la mayor volatilidad de los mercados. La guía de estos resultados es la visión de largo plazo que se mantiene sobre las inversiones de los fondos. A diciembre de 2013 la distribución de los cotizantes se compuso de un 18,3%, 38,6%, 31,8%, 5,8% y 5,5% para los fondos Tipo A, B, C, D y E, respectivamente.

Gráfico N° 5: Distribución de cotizantes del sistema de AFP por tipo de fondo



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

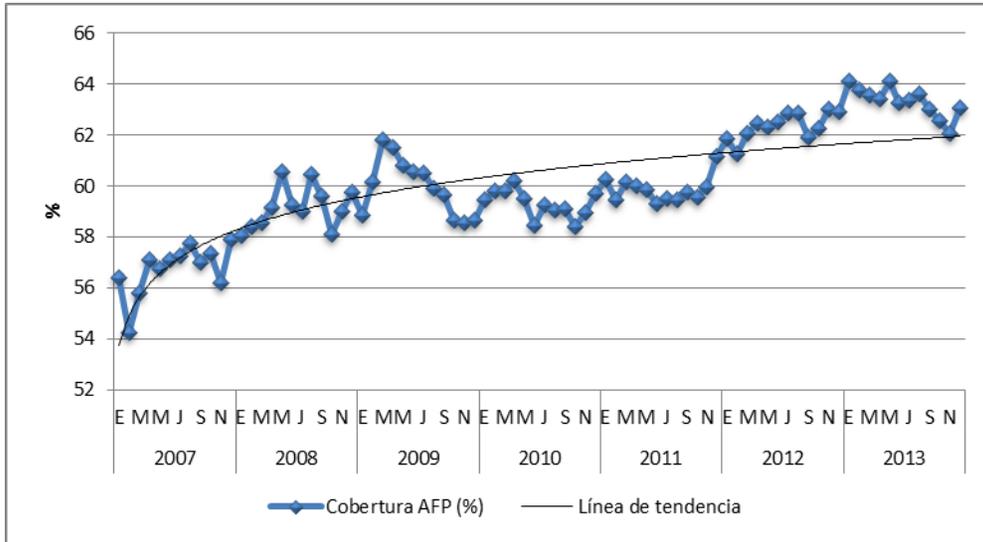
Cobertura

Tomando como referencia el público objetivo del sistema de pensiones, es decir, la fuerza de trabajo ocupada (trabajadores dependientes e independientes), se obtiene la tasa de cobertura del sistema en función del número vigente de cotizantes.

El sistema de capitalización individual ha puesto énfasis en incrementar la cobertura de los grupos desprotegidos, especialmente trabajadores independientes, empleadas domésticas y sectores informales. La Reforma Previsional incorpora la cotización obligatoria de los trabajadores independientes, quienes a diciembre de 2013 tienen una tasa de cobertura de un 7,5%⁸⁶. La incorporación de este grupo se hará de forma gradual, llegando a su plenitud para el año 2015. Por su parte, los trabajadores dependientes alcanzan un nivel de cobertura de 87,3% (calculado como el número de cotizantes dependientes sobre los trabajadores asalariados). A lo largo del período analizado la cobertura total en el sistema de capitalización individual ha aumentado en un 11,8%, desde un 56,4% en enero de 2007 a un 63,1% en diciembre de 2013. Los resultados de cobertura se presentan en los Cuadros N° 6, 7 y 8.

⁸⁶La tasa de cobertura es calculada como el número de cotizantes independientes sobre los trabajadores por cuenta propia.

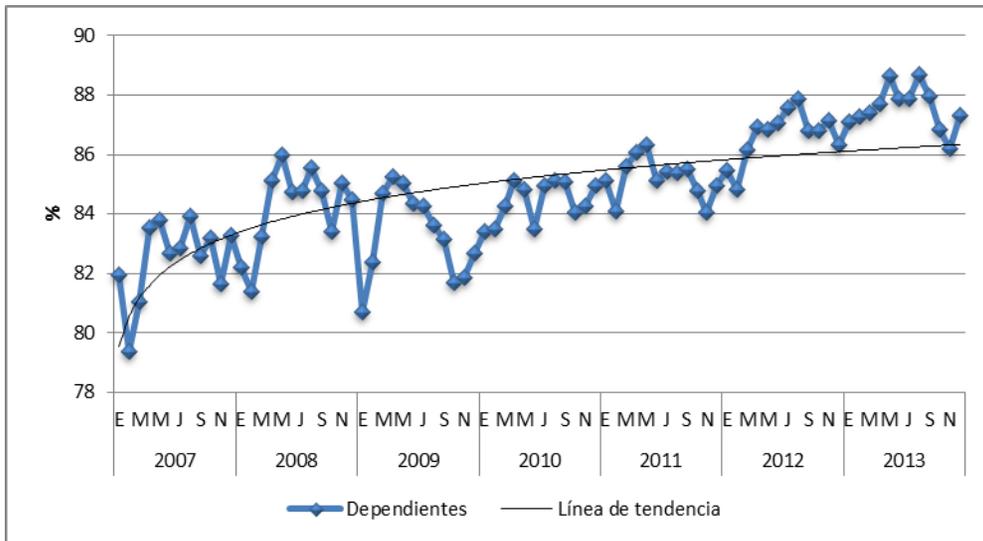
Gráfico N° 6: Cobertura total del sistema de AFP (cotizantes/ocupados)



Fuente: INE y Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

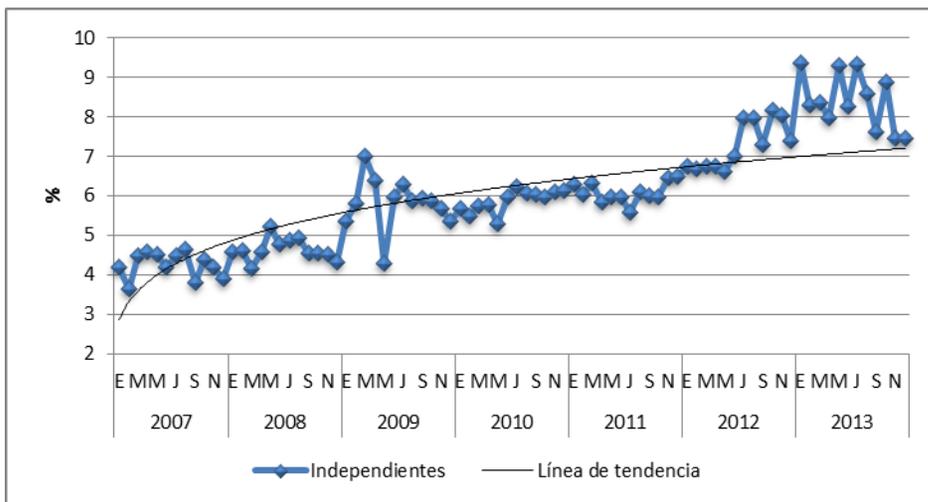
Gráfico N° 7: Cobertura de dependientes en el sistema de AFP (cotizantes dependientes/asalariados)



Fuente: INE y Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Gráfico N° 8: Cobertura de independientes en el sistema de AFP (cotizantes independientes/trabajadores por cuenta propia)



Fuente: INE y Superintendencia de Pensiones.

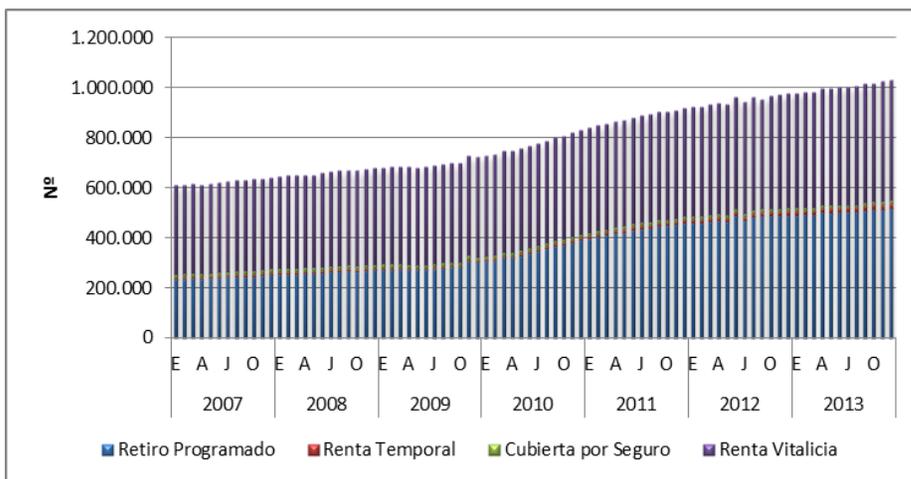
Elaboración: CIEDESS.

PENSIONES

Pensiones pagadas

El número de pensionados ha aumentado sostenidamente durante el período estudiado, pasando de 608.589 en enero de 2007 a 1.031.207 a diciembre de 2013, lo que equivale a un aumento de 69,4%. A su vez, para el año 2013 el crecimiento fue de 5,6% (ver Gráfico N° 9).

Gráfico N° 9: Pensiones pagadas por modalidad



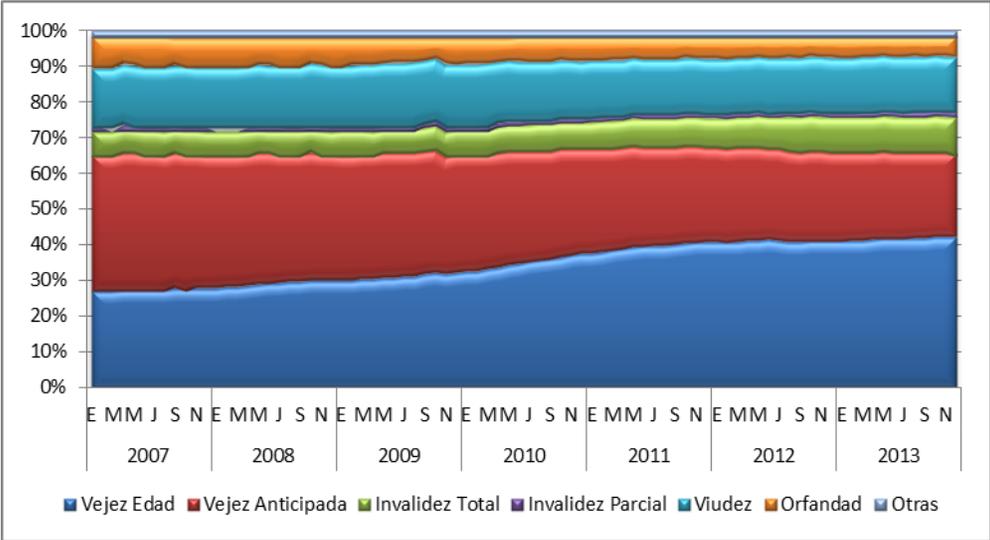
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Hasta marzo de 2011 la modalidad de pensión más utilizada era la renta vitalicia, pero desde abril del mismo año la modalidad de retiro programado pasó a ser la de mayor participación respecto al número de pensiones pagadas. Por su parte, la modalidad que presentó la mayor tasa de crecimiento durante el período analizado fue la renta temporal, aumentando en un 188,4%, seguida por el retiro programado con un alza de 122,4%. Durante el 2013 la modalidad que más creció fue la renta temporal, con un 21,5%, en cambio la modalidad cubierta por el seguro presentó una disminución de 2,4%. Esta última modalidad corresponde a los pensionados por tal alternativa, existente antes de las modificaciones introducidas al D.L. N° 3.500 por la Ley N° 18.964, publicada el 10 de marzo de 1990.

Considerando el tipo de pensión, durante el período analizado, las pensiones de vejez edad son las que más han aumentado, pasando de 164.105 en enero de 2007 a 434.398 en diciembre de 2013, lo que equivale a un crecimiento de 164,7%. A diciembre de 2013 el tipo de pensión con la mayor proporción es vejez en edad de retiro con el 42,1%, seguido de vejez anticipada con el 23,5% (ver Gráfico N° 10).

Gráfico N° 10: Distribución de pensiones pagadas por tipo



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

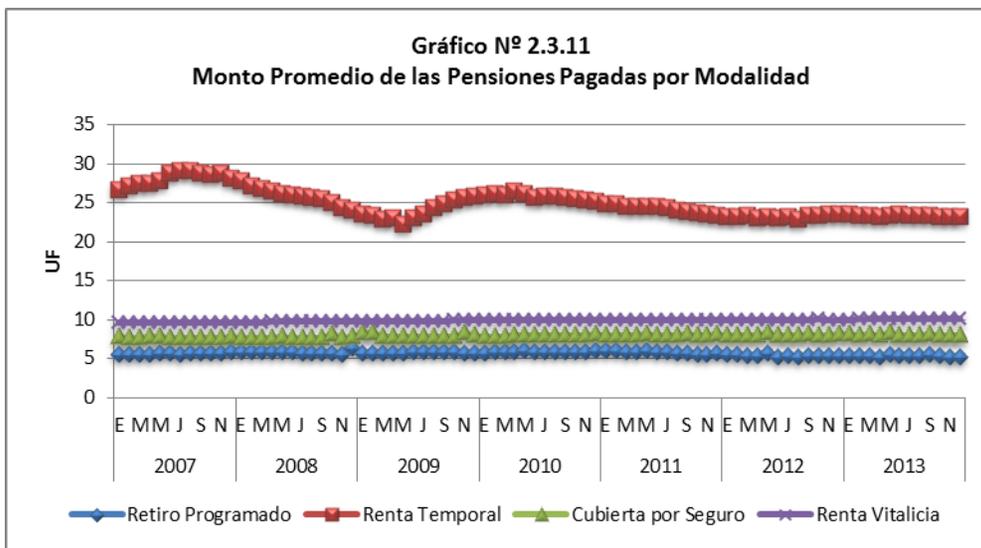
Elaboración: CIEDESS.

Cabe destacar que las pensiones anticipadas han reducido su participación constantemente, esto está en directa relación con las mayores exigencias de acceso, la tendencia de seguir en el mercado laboral y la necesidad de trabajar más años para cubrir un período de jubilación más prolongado (dada las mayores expectativas de vida, que generan un efecto negativo en el monto de las pensiones).

Monto de Pensión

El monto promedio de las prestaciones también presenta diferencias respecto a modalidad y tipo de pensión. Tomando la primera categoría, se observa que la renta temporal es un caso especial, debido al saldo que se deja en la cuenta de capitalización individual antes de pasar a la renta vitalicia definitiva, esto proporciona un monto superior por un lapso determinado. Las demás modalidades no presentan mayores fluctuaciones, siendo la renta vitalicia superior al retiro programado a lo largo de toda la serie, con un monto promedio de 4,22 UF de diferencia (ver Gráfico N° 11).

Gráfico N° 11: Monto promedio de las pensiones pagadas por modalidad

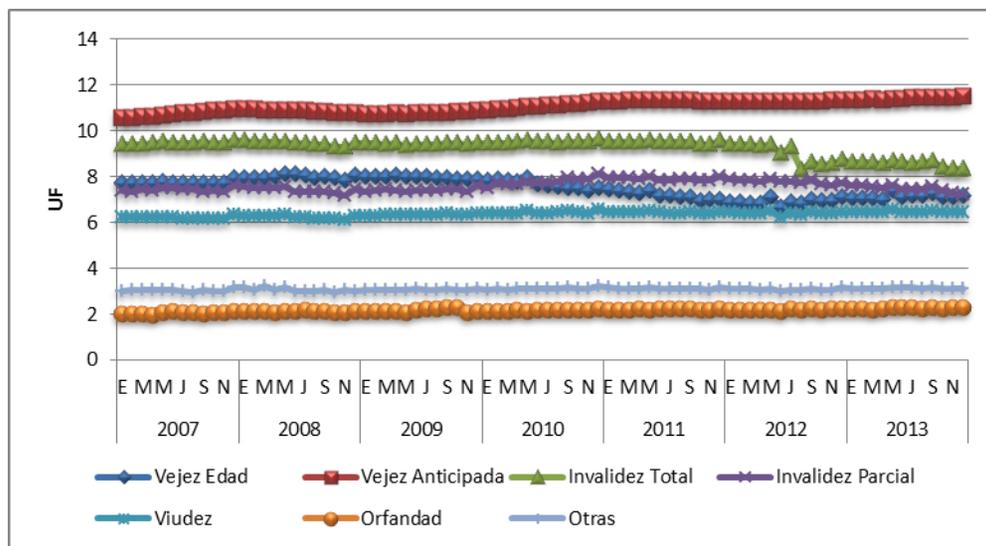


Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Al igual que la clasificación por modalidad, el monto promedio de las pensiones, en sus múltiples tipos, fue prácticamente constante para el período analizado. Las pensiones de vejez edad pasaron de un monto promedio de 7,74 UF en enero de 2007 a 7,16 UF en diciembre de 2013, equivalente a una disminución de 7,5% (ver Gráfico N° 12).

Gráfico N° 12: Monto promedio de las pensiones pagadas por tipo



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

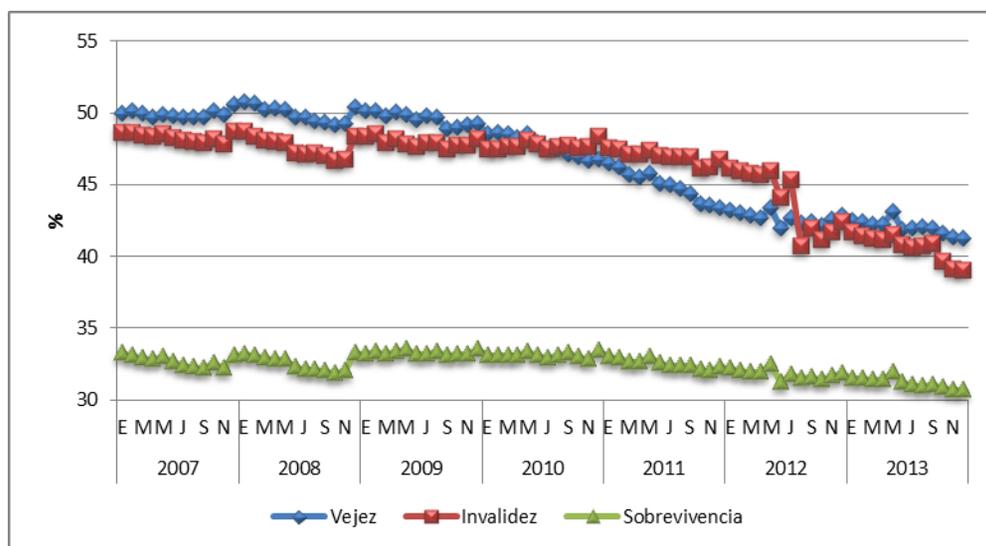
Elaboración: CIEDESS.

Tasa de Reemplazo

Con los datos presentados anteriormente es posible ver la tasa de reemplazo del sistema, correspondiente al monto de la pensión como porcentaje del promedio de las rentas imponibles de los últimos 10 años de trabajo. Para esto, comparamos el monto promedio de las pensiones de cada mes con la remuneración imponible promedio del sistema para los 120 meses anteriores, montos previamente reajustados. Cabe destacar que esto es sólo un indicador, ya que se toman datos promedios del sistema total y no de cada persona.

La tasa de reemplazo, durante el período analizado, presenta una tendencia a la baja, más pronunciada para las pensiones de invalidez y de vejez. Según los datos presentados en el Gráfico N° 13, para el año 2013 las tasas promedio para las pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia son de 42,1%, 40,7% y 31,2%, respectivamente.

Gráfico N° 13: Tasa de reemplazo promedio en el sistema de AFP



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Si bien los resultados se alejan de la tasa de reemplazo comúnmente considerada como óptima (70%), aún no es posible testear los datos para pensionados pertenecientes completamente a este sistema. El nuevo sistema lleva algo más de 33 años de funcionamiento, por lo que aún faltan otros 10 años para poder observar a un trabajador que haya ingresado a los 22 años de edad (considerando una jubilación a los 65 años, edad legal de jubilación para los hombres).

Situación de Independientes

El número de cotizantes a las AFP pasó de 4,5 millones en enero de 2011 a 5 millones en diciembre de 2013, lo que significa un 11,9% de incremento. Tomando en cuenta el género de los cotizantes, tanto hombres como mujeres incrementaron su cantidad, incrementándose en un 13,9% las mujeres para el período 2011-2013, mientras que los hombres crecieron un 10,5%.

El segmento de edad de mayor participación respecto al total de cotizantes a diciembre de 2013 fue el de 26 a 30 años de edad con el 14,2%, seguido por los de 31 a 35 y 36 a 40 con un 14% y 13,1%, respectivamente. Por su parte, el segmento de mayor crecimiento de los cotizantes es el de 61 a 65 años, el cual creció un 39,1% entre marzo de 2011 y diciembre de 2013. Clasificando este resultado por género, los hombres de 60 a 64 años presentan la mayor tasa de crecimiento, con un 39,3%, mientras que para las mujeres el alza fue de 38%. Caso particular es la evolución de las mujeres cotizantes mayores de 70 años, las que cayeron en un 61,6% para el mismo período anterior,

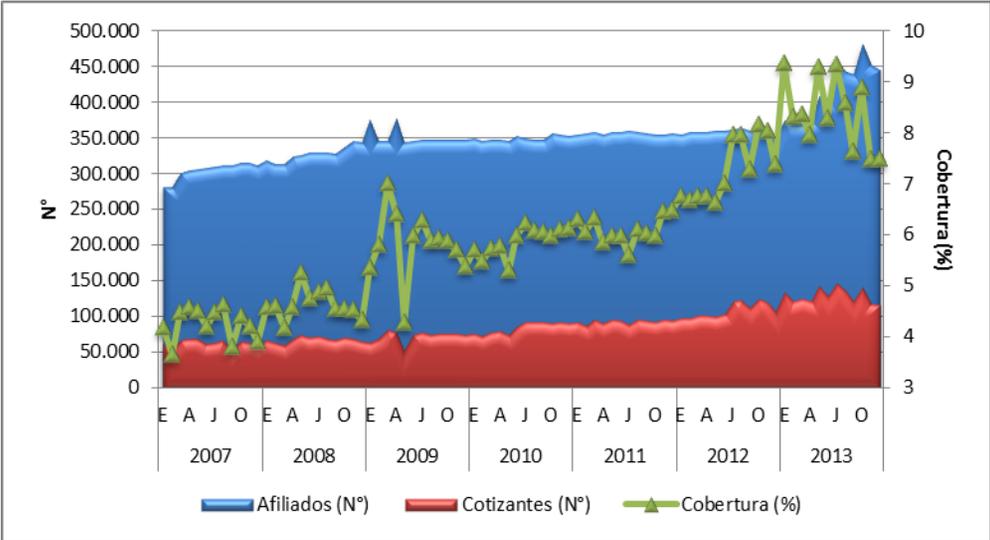
explicado principalmente por las vinculaciones derivadas del Bono por Hijo que se realizaron con más fuerza desde 2009 a 2012.

Los cotizantes se concentran en el grupo de 26 a 50 años, el que a diciembre de 2013 representaba el 65,8% del total. Caso opuesto resulta para los jóvenes menores de 21 años, que han postergado su ingreso al sistema previsional principalmente por razones de estudio, cayendo desde 173.260 en marzo de 2011 a 171.959 en diciembre de 2013 (caída de 0,8%), siendo crítico al saber que los aportes tempranos son los de mayor relevancia en el saldo final.

Asimismo, si tomamos en cuenta el tipo de trabajador, se puede observar un aumento de 2,3% en el número de dependientes durante el 2013, mientras que los independientes crecieron en un 8,7%. A diciembre de 2013 el total de cotizantes se compone por un 97,64% de trabajadores dependientes, un 2,34% de trabajadores independientes y el restante 0,02% son cotizantes voluntarios.

Aproximadamente un 20% de la fuerza de trabajo ocupada en Chile puede clasificarse como independiente y en su gran mayoría no se encuentra cubierta previsionalmente –solo el 8% de los trabajadores independientes son cotizantes del sistema de AFP a 2013 (ver Gráfico N° 14)–.

Gráfico N° 14: Cobertura de Independientes en el Sistema de AFP



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Las soluciones para este grupo no son fáciles, pues aún no existían formas efectivas para obligarles a pagar las cotizaciones. Por tal motivo se han creado incentivos que

promuevan los aportes voluntarios, permitiéndoles acceder solo a una parte de los beneficios –pensiones de invalidez y sobrevivencia– tomando los resguardos necesarios para evitar que trabajadores dependientes dejen de cumplir con sus obligaciones simulando ser independientes.

Conforme lo establecido por la ley 20.255, los trabajadores independientes pasan a tener un nuevo régimen de cotizaciones conforme su situación tributaria. Aquellos trabajadores afectos al impuesto de segunda categoría de la ley de la renta pasan a encontrarse obligados a cotizar, mientras que los trabajadores independientes no afectos a dicho régimen tributario mantienen la voluntariedad de la cotización, bajo el régimen de los cotizantes voluntarios. Los empleadores, en tanto trabajadores independientes para la seguridad social, cotizan como voluntarios, pero mantienen los beneficios de los trabajadores independientes obligados.

Los trabajadores independientes afectos al impuesto de segunda categoría de la ley de la renta se caracterizan por la realización de actividades con predominio del conocimiento sobre el uso de herramientas⁸⁷, los cuales, tributariamente, están obligados a entregar boletas de honorarios.

Este grupo, en concreto, corresponde a:

- Quienes obtienen honorarios por actividades independientes; o
- Perciban rentas por las cuales tengan la obligación de emitir boletas de honorarios o boletas de prestación de servicios de terceros; o
- Generen ingresos por participaciones en rentas de una sociedad de profesionales, salvo que estas últimas optasen por tributar en primera categoría.

Por su parte, se encuentran excluidos, aun encontrándose dentro de los parámetros anteriores:

- Quienes al 1 de enero del 2012 tengan 55 años de edad o más, en el caso de los hombres, o 50 años de edad o más, en el caso de las mujeres⁸⁸.

⁸⁷ El referido artículo 42 N° 2, establece un impuesto sobre los ingresos de las profesiones liberales y demás actividades lucrativas no afectas ni a primera categoría ni al impuesto de segunda categoría al trabajo dependiente. Para ello, entiende por actividad lucrativa a aquella ejercida en forma independiente, por persona natural, en que predomine el trabajo personal basado en el conocimiento de una ciencia, arte, oficio o técnica sobre el empleo de maquinarias, herramientas, equipos u otros bienes de capital. Se incluye también en este impuesto a los auxiliares de la administración de justicia, a ciertos corredores y a las sociedades profesionales que únicamente prestan servicios o asesorías profesionales.

⁸⁸ Ley 20.255, artículo vigésimo noveno transitorio, inciso final.

- Estén acogidos a pensión de vejez, vejez anticipada, o invalidez total, salvo pensionados por invalidez de la ley de accidentes del trabajo⁸⁹.
- Afiliados que coticen mensualmente en calidad de trabajadores dependientes por una remuneración igual al límite máximo imponible mensual.
- Independientes cuya renta anual sea inferior al Ingreso Mínimo Mensual vigente a diciembre del año al que corresponden las rentas⁹⁰.
- Imponentes de algún régimen administrado por el Instituto de Previsión Social, IPS; de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, DIPRECA; o de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, CAPREDENA⁹¹.

Obviamente, al ser su propio empleador, el afiliado independiente asume sobre sí la totalidad de las cotizaciones: 10% para la cuenta de capitalización individual para pensiones, más la cotización el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (1,49%, en la actualidad) y la comisión de la AFP; 7% de Salud o el monto superior correspondiente al costo del plan de la ISAPRE; y el 0,95% por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales más la cotización adicional diferenciada respectiva según la actividad desempeñada (entre un 0% y un 3,4%)⁹².

Esta base, a diferencia de la correspondiente al trabajador dependiente, no se encuentra constituida por la totalidad de los ingresos, sino que se anualiza, y corresponde al 80% del conjunto de rentas gravadas por el artículo 42 N° 2 de la ley de la Renta y, de recibirse remuneraciones conjuntamente en la calidad de trabajador dependiente, estas se suman⁹³. Ello permite determinar los correspondientes topes de las cotizaciones de seguridad social, con una base de un ingreso mínimo mensual y un máximo de doce veces el tope mensual de cotizaciones, con el valor de la unidad de fomento del último día de Diciembre del año correspondiente⁹⁴.

La periodicidad anual de la obligación de cotizar trae aparejadas obvias complejidades, tanto para los cotizantes, que se enfrentarán a un pago de considerable magnitud en una determinada época del año, como para los regímenes con modelos de

⁸⁹ DL 3.500, de 1980, artículo 69.

⁹⁰ DL 3.500, de 1980, artículo 90.

⁹¹ DL 3.500, de 1980, artículo 92 I.

⁹² Conforme a la circular N° 2808 de la SUSESO, la cotización adicional diferenciada para estos afiliados se determina conforme los valores indicados por el DS. 110 de 1968, de Ministerio del Trabajo y Previsión Social, correspondientes a la principal actividad del trabajador, de realizar más de una. Por actividad principal se entenderá aquella a la que más horas de trabajo se destinen.

⁹³ DL 3.500, artículo 90, inciso 1° y 2°.

⁹⁴ DL 3.500, artículo 90. Como ya se indicó, actualmente el tope es de 67,4 UF. Consecuentemente, el tope anual es de 808,8 UF.

reparto (salud y riesgos del trabajo), razón por la cual la ley considera herramientas que permiten una gestión mensual de las obligaciones.

Por una parte, se adopta la estrategia tributaria de los pagos provisionales, que permiten adelantar el entero de las cotizaciones mensuales para, posteriormente, ser reliquidadas y determinar las eventuales diferencias que hubiere respecto de la obligación anual.

Para los sistemas de salud y riesgos del trabajo, en cambio, la solución consistió en establecer la obligación de cotizar de forma mensual, por la cantidad declarada por el trabajador como ingreso, con los topes mensuales de cotización conocidos⁹⁵. Éstas son anualmente reliquidadas para ajustarlas a la base anual, lo que implica, en la práctica, que la remuneración mensualmente declarada deberá ser el 80% de la realmente percibida, de lo contrario se podría generar un saldo a favor del cotizante cuyos procedimientos de devolución no están aún contemplados. Igualmente, se generan problemas debido al dispar límite mínimo de cotizaciones⁹⁶, por cuanto un independiente puede quedar obligado anualmente, pero eximirse de la cotización mensual.

Conforme al cronograma de gradualidad de aplicación de la Reforma Previsional, en esta materia, a partir de 2012 y hasta 2014, se desarrolla la fase de incorporación obligatoria para pensiones y accidentes del trabajo. En estos tres años la cuantía sobre la que se efectúen las cotizaciones será del 40% de la base imponible, el primer año (2012), 70%, el segundo (2013), y 100% el tercero (2014).

En este periodo es posible solicitar la exclusión de la obligación de cotizar. Dicho procedimiento se realizará, para el año 2012, ante el Servicio de Impuestos Internos entre Junio de 2012 y Abril de 2013⁹⁷.

A partir de 2015, la obligación de cotizar de los trabajadores independientes no aceptará exclusiones, salvo las indicadas al inicio de este artículo.

Por su parte, en materia de salud las disposiciones respectivas, entrarán en vigor a contar del 1 de enero 2018. Durante el período intermedio, la cotización de salud se efectuará conforme a las reglas actualmente vigentes⁹⁸.

⁹⁵ Artículos 92 inciso 5° del DL. 3.500, de 1980, y 89 inciso 4° de la ley 20.255

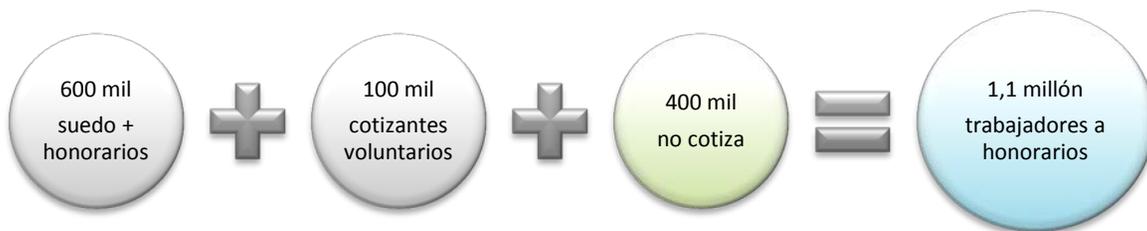
⁹⁶ DL 3.500, artículo 92, inciso 5° y Ley 20.255, artículo 88.

⁹⁷ Conforme lo señalado por la Subsecretaría de Previsión Social en la página: <http://www.previsionsocial.gob.cl/cotizacion-honorarios/pagina1.html>

⁹⁸ Los trabajadores independientes afiliados para pensiones deben cotizar obligadamente para salud, pero a partir de 2018.

Cabe destacar que el ingreso de los actuales independientes no será de forma homogénea, así como su cotización en la AFP dependerá de su actual vínculo o no con alguna de estas. La primera cotización efectuada a una Administradora por un independiente, produce su afiliación al Sistema y su adscripción al Fondo por el que éste opte. Por lo tanto, existe un número no menor de independientes que ya se encuentran afiliados, pero en estos momentos no cotizan.

Según las cifras entregadas por el Servicio de Impuestos Internos (SII), existen 1,7 millones de contribuyentes afectos al Artículo 42 N° 2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, de los cuales 1,1 millones emiten boletas de honorarios. De esta última cifra, se estima que 600 mil ya cotizan por recibir remuneraciones (contrato y honorarios), mientras que de los 500 mil restantes, 100 mil están afiliadas a una AFP y cotizan regularmente. Por lo tanto, se espera que el universo potencial de nuevos afiliados independientes que ingrese gradualmente al sistema sea de 400 mil.



Uno de los puntos que se busca mejorar es la baja densidad de cotizaciones de los afiliados, esto incrementaría el saldo acumulado de sus cuentas. Existe una parte importante de afiliados que, aparte de recibir su remuneración como dependientes, emite boleta de honorarios, así como otro grupo que realiza labores independientes en períodos de cesantía, por lo que la obligatoriedad de cotizar complementará el aporte actual y minimizará las lagunas previsionales respectivamente.

La incorporación de este segmento de trabajadores significará una disminución en la carga financiera del Sistema de Pensiones Solidarias. Por cada independiente nuevo que cotiza, el Estado se estará ahorrando una eventual Pensión Básica; mientras que con el mayor aporte de un independiente ya afiliado, se estará ahorrando parte o la totalidad de un eventual Aporte Previsional Solidario.

Considerando la información proporcionada por el SII para el segundo proceso de licitación, es posible estimar la magnitud de los fondos que se traspasarán a los fondos de pensiones por la incorporación de los independientes. Para el año tributario 2010 se observa que 1.143.510 trabajadores declaró honorarios a través del Formulario N° 22, cuyos ingreso bruto alcanzaron los \$ 4.467.326 millones (\$ 325.557 mensuales).

Cuadro N° 2: Contribuyentes afectos al Art. 42 N°2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta

Tipo de Contribuyente	Nº	Ingresos Brutos Anuales (MM\$)	Ingreso Bruto Promedio Mensual (\$)
Solo registran honorarios	1.143.510	4.467.326	325.557
Reciben sueldo (menor a tope imponible) y honorarios	547.683	151.374	23.032
No reciben sueldo ni honorarios	7.959	7.270	76.123
Total	1.699.152	4.625.970	226.876

Fuente: SII. Superintendencia de Pensiones (Licitación de cartera de nuevos afiliados 2010).

Elaboración CIEDESS.

AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO

Industria en General

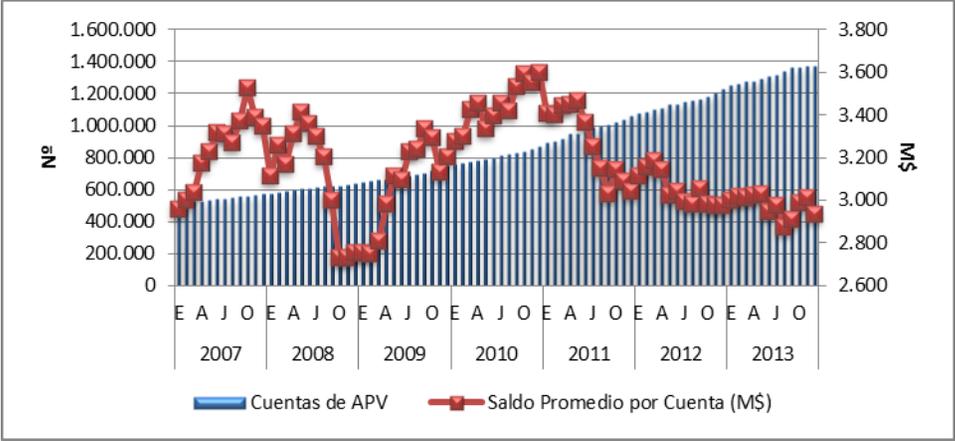
El ahorro previsional voluntario (APV) es una alternativa adicional a la cotización obligatoria, con el objetivo primordial de incrementar el saldo acumulado de la cuenta de capitalización individual y, por consiguiente, el monto de la futura pensión. Adicionalmente, el APV es una alternativa utilizada en ocasiones para anticipar el proceso de jubilación o compensar lagunas previsionales. Debido a su carácter de no embargable, el 10% obligatorio no puede ser utilizado hasta el momento de generarse la pensión, en cambio los montos de APV pueden ser utilizados para los fines que se estimen convenientes, retirándolos antes de pensionarse.

El APV se hace imprescindible para las personas cuya remuneración excede el tope imponible, ya que si se desea obtener una pensión cercana a la última remuneración es necesario un aporte adicional. Las mujeres y jóvenes también son grupos con énfasis especial, las primeras porque presentan cinco años menos de cotización (jubilan a los

sesenta años) y poseen una mayor expectativa de vida, lo que genera un menor ahorro y un menor monto de pensión respectivamente; mientras que para el segundo grupo es fundamental su incorporación al sistema de pensiones de forma temprana, por lo que ahorrar voluntariamente antes de ingresar al mercado laboral extiende las ganancias por rentabilidad.

La evolución del número de cuentas de APV se presenta en el Gráfico N° 15, donde se observa un aumento sostenido para todo el período analizado. Entre enero de 2011 y diciembre de 2013 la cantidad de cuentas de APV se incrementó en un 54%, desde 891.904 a 1.373.753. Por otra parte, el saldo promedio de las cuentas presenta una tendencia decreciente, pasando de \$3,4 millones en enero de 2011 a \$2,9 millones en diciembre de 2013, es decir, una disminución de 13,9%.

Gráfico N° 15: Evolución del APV



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

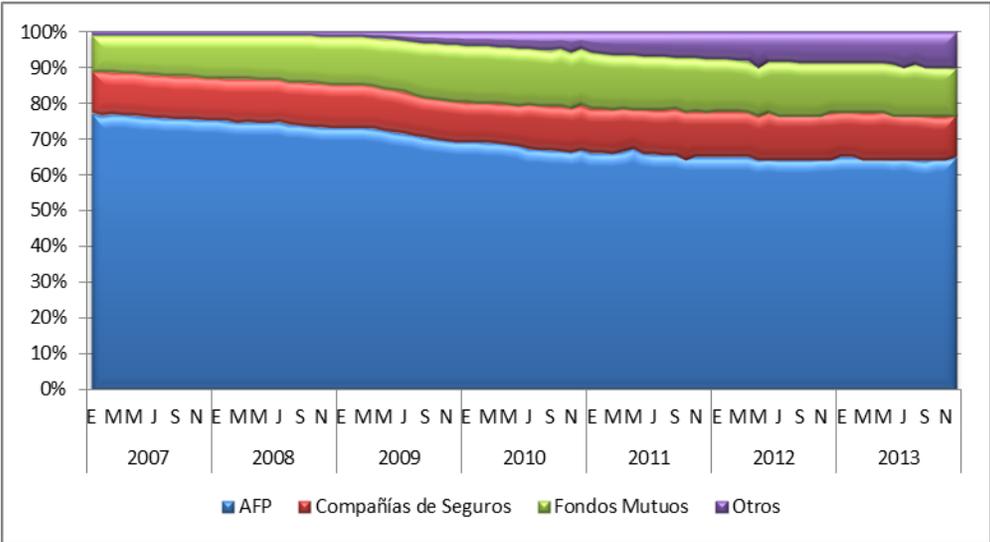
Elaboración: CIEDESS.

El APV lo pueden realizar todos aquellos trabajadores, ya sean dependientes o independientes, que realicen cotizaciones previsionales en una AFP o en el IPS (ex INP). Junto con las AFP, existen otras instituciones autorizadas para administrar cuentas de APV, tales como compañías de seguro de vida, bancos y sociedades financieras, administradoras de fondos mutuos, administradoras de fondos de inversión, administradoras de fondos para la vivienda, corredores de bolsa, agentes de valores y otras instituciones que autorice la Superintendencia de Valores y Seguros.

La distribución de las cuentas de APV por industria, presentada en el Gráfico N° 16, nos permite observar el protagonismo de las AFP. La Industria con mayor crecimiento de

cuentas de APV en el período 2011-2013 es precisamente la de AFP, con un 51,5%, seguido por las Compañías de Seguros con un 48,9%. En la categoría Otros se incluyen bancos, fondos de inversión, fondos para la vivienda e intermediarios de valores, destacando el desarrollo de estos últimos, con un crecimiento de 173,3% en el período señalado.

Gráfico N° 16: Distribución de las Cuentas de APV por Industria

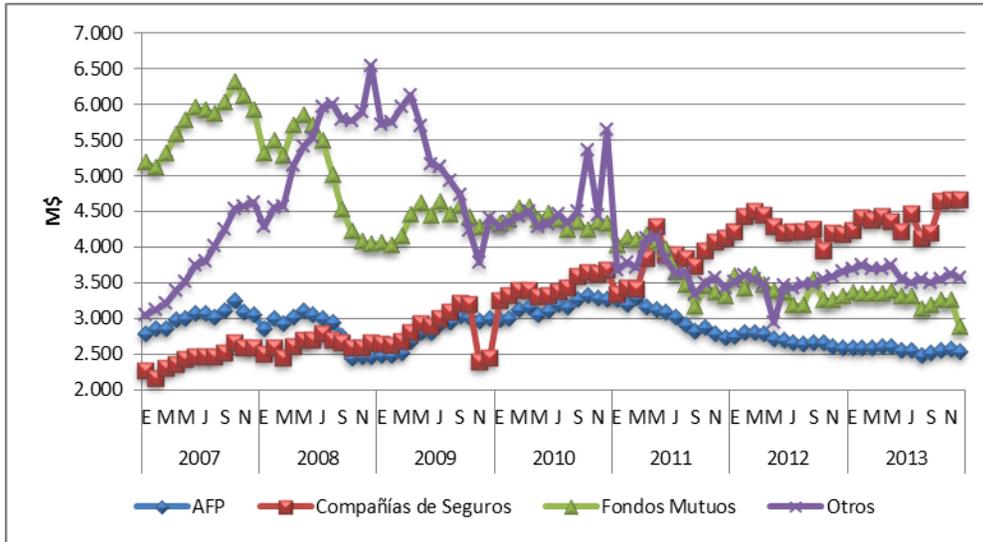


Fuente: Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Superintendencia de Valores y Seguros.

Elaboración: CIEDESS.

Respecto al saldo promedio de las cuentas de APV, la industria que presenta las mayores cifras a diciembre de 2013 son las compañías de seguros, con un promedio de \$4,7 millones; e intermediarios de valores, con un promedio de \$3,7 millones en igual mes. A su vez, la industria que registró la mayor baja en su saldo promedio fue AFP, pasando desde \$3 millones en 2011 a US\$2,6 millones en 2013, es decir, una disminución de 15,2%. Contrariamente, la industria con la mayor alza fue Compañías de Seguros, con un crecimiento de 15,1%, pasando desde \$3,8 millones en 2011 a \$4,4 millones en 2013. En el Gráfico N° 17 se presentan los saldos promedios de las cuentas de APV por industria, donde se observa una brecha en las cifras para las industrias de AFP y compañías de seguros.

Gráfico N° 17: Saldo Promedio de APV por Industria



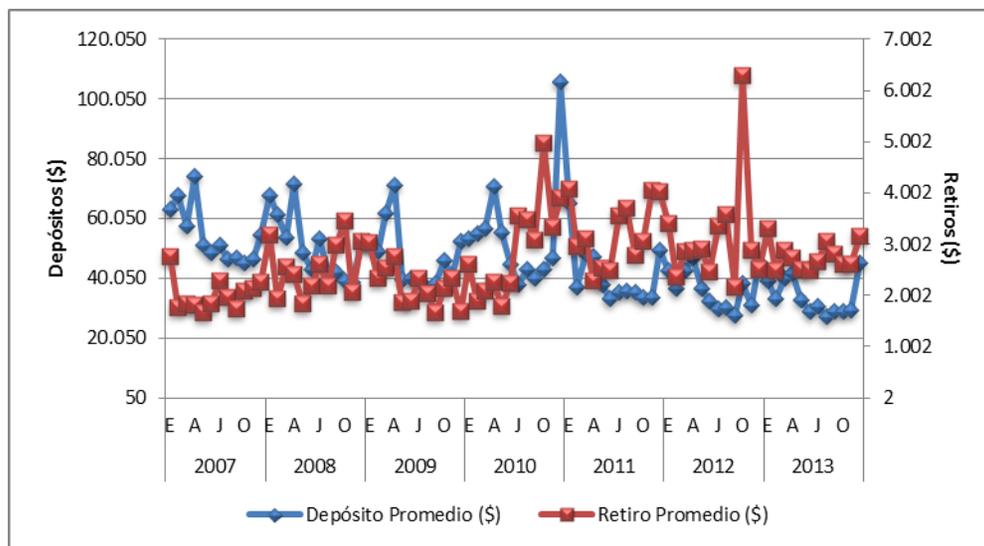
Fuente: Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Superintendencia de Valores y Seguros.

Elaboración: CIEDESS.

Una de las principales características del APV es la posibilidad de disponer en cualquier momento de todos o parte de los fondos ahorrados, sin necesidad de esperar la jubilación. No obstante, se debe tener presente el pago del Impuesto Global Complementario (con un recargo entre el 3% y 7%). Esta característica de liquidez es especial para responder a ciertos imprevistos, generalmente de salud y cesantía.

En el Gráfico N° 18 se presenta el monto promedio por cuentas vigentes de los depósitos y retiros mensuales. Los depósitos tienen la particularidad de aumentar a comienzos de cada año, lo que puede explicarse por los bonos o dividendos que reciben los trabajadores a raíz de los resultados anuales de sus empresas, los cuales frecuentemente son depositados bajo la figura de APV el primer semestre del año. El monto promedio por depósito pasó de \$65.047 en enero de 2011 a \$44.949 en diciembre de 2013, equivalente a una disminución de 30,9%. De igual forma, el monto promedio de los retiros cayó un 22,7%, desde \$4.062 a \$3.141 respectivamente.

Gráfico N° 18: Monto Promedio Depósitos y Retiros de APV



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

Elaboración: CIEDESS.

La Reforma Previsional perfeccionó el sistema de ahorro voluntario, incorporando, entre otros elementos, los planes de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC); modificaciones al tratamiento tributario del APV, con un nuevo régimen para favorecer a personas de ingresos bajos y medios; y la creación de la figura del Afiliado Voluntario. Estas modificaciones rigen desde el primero de octubre de 2008.

Administradoras de Fondos de Pensiones

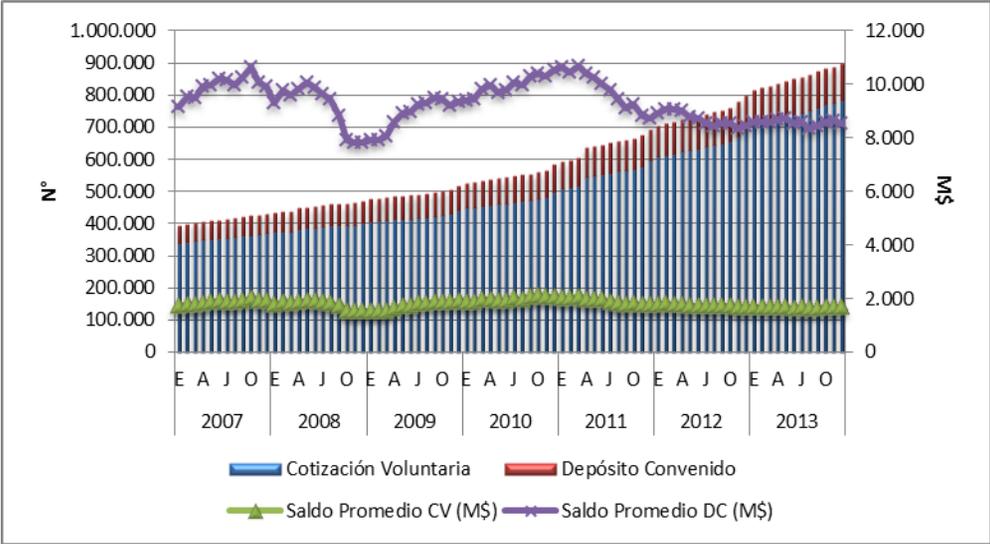
Dada la mayor preferencia de los ahorrantes por las AFP, se estudiará con más detalle esta industria. El APV en las AFP se puede realizar en las siguientes modalidades: cotizaciones voluntarias y depósitos convenidos. En el primer caso, los afiliados pueden cotizar libremente con exención tributaria hasta 50 UF mensuales (en caso que tenga APVC se suman ambos ahorros). Los aportes de esta modalidad pueden ser retirados en cualquier momento por el trabajador sujetos al régimen tributario por el que haya optado. La segunda modalidad es el Depósito Convenido, donde el trabajador puede convenir con su empleador un monto de cotización con el único propósito de incrementar el monto de la pensión de vejez o de anticiparla.

El número de cuentas de APV en las AFP han tenido un aumento sostenido durante el período analizado, pasando de 592.767 en enero de 2011 a 897.852 en diciembre de

2013, es decir, una variación de 51,5%. Según las modalidades disponibles, la de mayor auge es la cotización voluntaria con un crecimiento de 54,3% en el mismo lapso anterior, mientras que el depósito convenido creció en un 34,8%. La cotización voluntaria es la modalidad más requerida, con el 87,2% del total de cuentas vigentes a diciembre de 2013.

Entre enero de 2011 y diciembre de 2013 el saldo promedio por cuenta de APV cayó un 15,9%, desde \$3,5 a \$2,9 millones respectivamente (ver Gráfico N° 19).

Gráfico N° 19: Cuantías de APV y Saldo Promedio en AFP



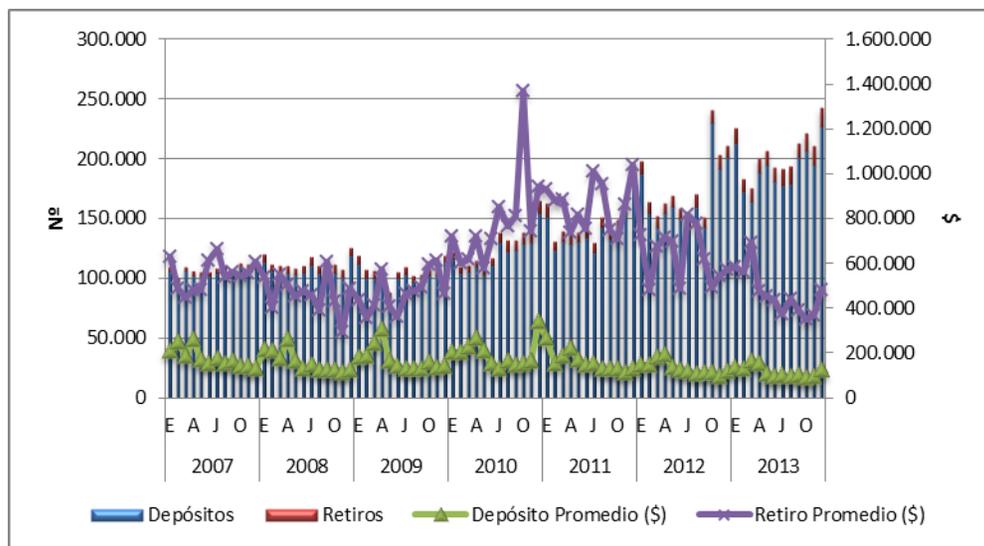
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Como ya se mencionó, el APV puede servir como alternativa de liquidez en situaciones complicadas, como desempleo o salud, o simplemente disponer de ellos cuando sea necesario. La modalidad que permite girar de la cuenta de APV es la cotización voluntaria. Los depósitos y retiros mensuales son presentados en el Gráfico N° 20, donde los primeros superan ampliamente a los segundos.

A su vez, se observa que el monto promedio de los depósitos y retiros varía de forma distinta en el tiempo, siendo mayores estos últimos en promedio. El monto promedio de los depósitos se concentra en torno a los \$120 mil, registrando sus mayores cifras en los primeros semestres de cada año. El monto promedio de los depósitos pasó de \$268 mil en enero de 2011 a \$124 mil en diciembre de 2013, equivalente a una disminución de 53,8%. De forma paralela, el monto promedio de los retiros se concentró en \$550 mil durante los últimos años, con un decrecimiento de 48,6%, pasando de \$933 mil en enero de 2011 a \$480 mil en diciembre de 2013.

Gráfico N° 20: Monto Promedio de Depósitos y Retiros de APV en AFP



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

La cotización voluntaria tiene asociados beneficios tributarios, dependiendo del régimen que se utilice al momento de cotizar. Para efectos del tratamiento tributario del APV y APVC, los trabajadores tienen que optar por a alguno de los siguientes regímenes tributarios:

Los aportes no se rebajan de la base imponible del impuesto único de segunda categoría. Sin embargo, cuando los fondos son retirados, pagan impuesto sólo por la rentabilidad obtenida. La AFP o Institución autorizada informa la rentabilidad de los retiros al trabajador y al Servicio de Impuestos Internos (SII), para su declaración de impuestos. El retiro de los aportes por el trabajador, no serán gravados.

Los aportes se rebajan de la base imponible del impuesto único de segunda categoría. Sin embargo, 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, entre un 3% y 7%, que está obligado a pagar o ser retirados como excedentes de libre disposición, si corresponde.

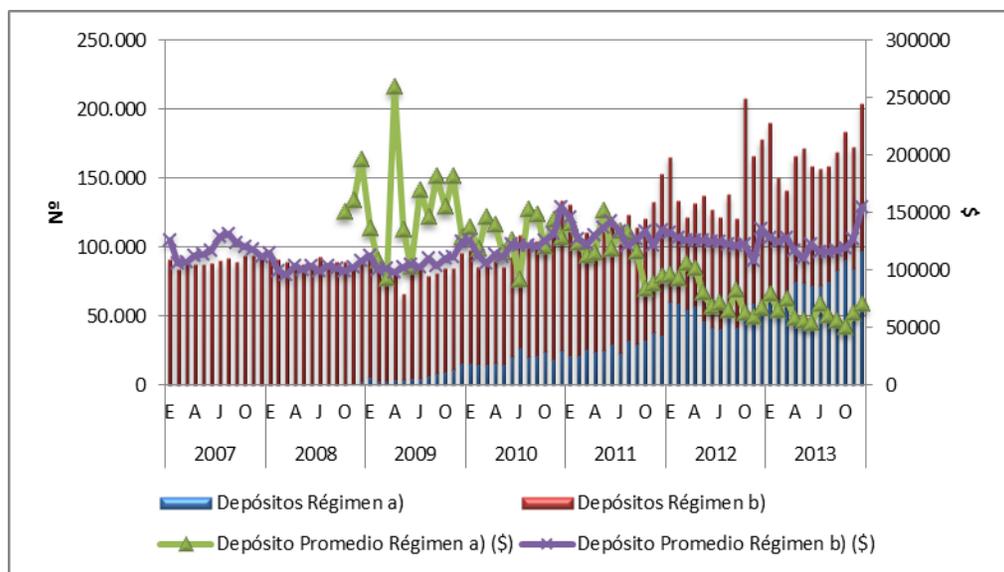
Una vez elegido uno de los regímenes tributarios anteriores, el afiliado siempre podrá optar por el otro régimen para los sucesivos aportes. El monto total de los aportes que se realicen acogiendo a uno u otro régimen tributario, no podrá exceder las 600 UF cada año calendario.

Adoptando el primer régimen tributario (letra a), se otorga una bonificación por parte del Estado, la cual consiste en un aporte del 15% de todo o parte del ahorro del trabajador destinado a adelantar o incrementar su pensión, cuyo tope máximo es de 6 UTM anuales.

En el Gráfico N° 21 se presentan los depósitos de cotización voluntaria por régimen tributario. El régimen a) fue creado por la Reforma Previsional y comenzó sus aplicaciones en octubre de 2008. Se observa una evolución de 21.867 depósitos bajo este régimen en enero de 2011 a 97.239 en diciembre de 2013, lo que corresponde a un aumento de 344,7%. Por su parte, los depósitos del régimen b) pasaron de 108.849 en enero de 2011 a 106.834 en diciembre de 2013, correspondiente una caída de 1,9%.

Por su parte, el monto promedio por depósito en el régimen a) presenta una mayor variación, pasando de \$141 mil en enero de 2011 a \$70 mil en diciembre de 2013, lo que significa una caída de 50,4%, observándose la cifra más alta en mayo de 2011 con \$151 mil. A su vez, el monto promedio de los depósitos del régimen b) ascendió a \$146 mil en enero de 2011, pasando a \$155 mil en diciembre de 2013, lo que equivale a un crecimiento de 6,3%.

Gráfico N° 21: Depósitos por Cotización Voluntaria según Régimen Tributario en AFP



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

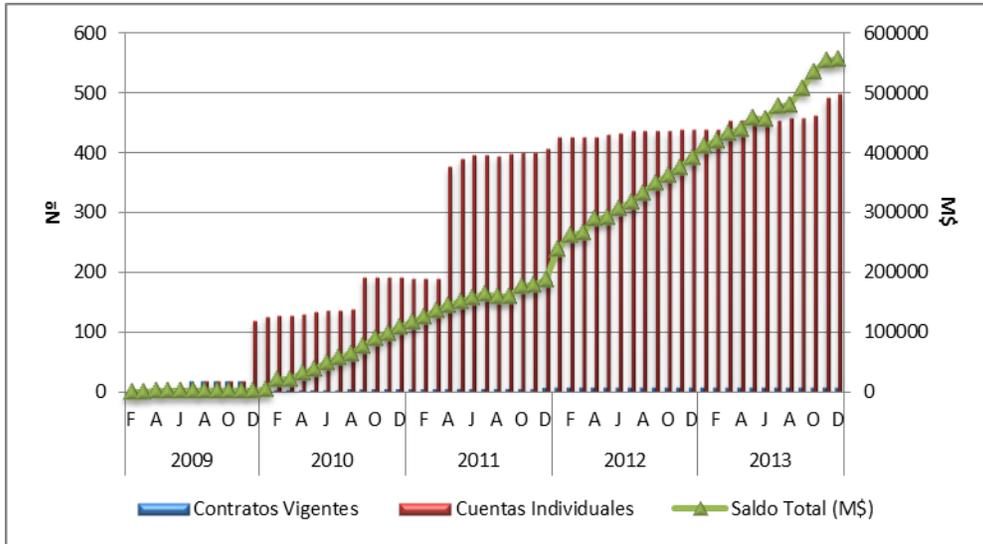
A partir de octubre de 2008 se implementó una nueva forma de ahorro llamada ahorro previsional voluntario colectivo, la cual considera un aporte bipartito entre trabajador y empleador.

No obstante, el APVC ha tenido una baja penetración, lo que se debe a algunos elementos propios de su estructura. En primer lugar está el escaso incentivo al empleador para hacer un aporte a las cuentas de sus trabajadores. En este sentido, se habla principalmente de incentivos tributarios, ya que los aportes del empleador son considerados como gastos necesarios para generar la renta (por lo que se descuentan de la base imponible del impuesto de primera categoría); mejor clima laboral, ya que crea vínculos internos más fuertes en la relación entre jefatura y trabajadores, así como proponer una cultura de ahorro; y la posibilidad de retener a los buenos trabajadores por un máximo de dos años, mediante cláusulas de permanencia en el contrato. Estos incentivos parecen no ser lo suficientemente atractivos para los empleadores, quienes en definitiva son los mayores gestores al momento de impulsar el APVC.

En segundo término, se plantean los requisitos para implementar el APVC. El porcentaje mínimo de trabajadores que se deben adherir a alguno de los contratos no puede ser inferior al 30% de la nómina total de trabajadores de la empresa, lo que muchas veces es difícil de cumplir. Además, se debe llegar a un acuerdo global entre las partes involucradas, ya que el contrato de APVC es uniforme. Pese a que existe la posibilidad de crear diferentes contratos, llegar un acuerdo colectivo entre los trabajadores y alcanzar el mínimo de adhesión requerido, muchas veces resulta complicado. Por lo tanto, flexibilizaciones a los requisitos podría incrementar la adhesión al APVC.

El número de contratos de APVC a diciembre de 2013 llegó a 8, con 498 cuentas individuales y un saldo total acumulado de \$555 millones (\$1,1 millón promedio por cuenta), monto formado en un 39,1% por aportes de empleadores y el restante 60,9% de aportes de trabajadores. A su vez, de los \$338 millones aportados por los trabajadores, el 52,2% lo hace por el régimen tributario a) y el 47,8% por el b). La evolución del APVC se presenta en el Gráfico N 22.

Gráfico N° 22: Evolución del APVC en AFP

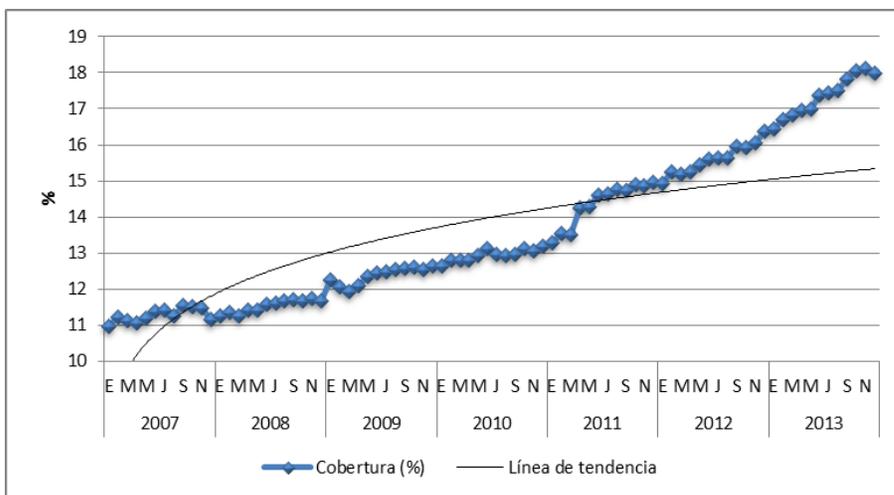


Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Es posible crear un indicador de cobertura del APV en las AFP calculado como el número de cuentas de APV sobre el total de cotizantes en cada mes. Los resultados de este índice de cobertura se presentan en el Gráfico N° 23, donde se puede observar la tendencia general al alza de la serie. En enero de 2011 el 13,3% de los cotizantes poseía una cuenta de ahorro voluntario, pasando al 18% en diciembre de 2013, lo que equivale a un crecimiento de 35,4%.

Gráfico N° 23: Cobertura del APV en AFP



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Por otro lado, si tomamos el número de cuentas totales de APV, es decir, considerando las demás instituciones autorizadas, sobre el número de cotizantes, el índice de cobertura se incrementa pasando de un 20% en enero de 2011 a 27,5% en diciembre de 2013, lo que equivale a un crecimiento de 37,7%.

ANEXO 2.- ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS BENEFICIOS ESTABLECIDOS PARA GRUPOS VULNERABLES EN LA REFORMA DE 2008.

Se han identificado beneficios que corresponden al sistema de pensión y otros que no siendo propiamente tal de la legislación en esta área si tiene una incidencia en esta. Seguiremos entonces esta división para presentar los beneficios existentes.

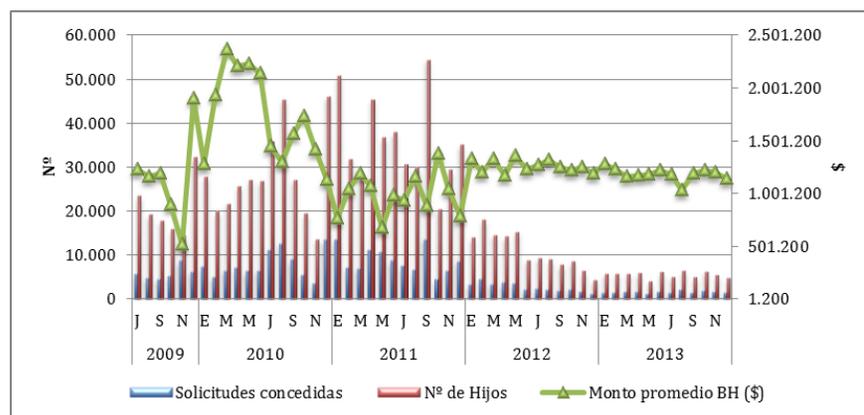
SISTEMA DE PENSIONES

Bonificación por hijo

En julio de 2009 comenzó a otorgarse el bono por hijo (BH), con un total de 13.118 solicitudes. El beneficio corresponde al 10% de 18 sueldos mínimos, lo que actualmente equivale a \$405.000, en función de cada hijo nacido vivo o adoptado. A la bonificación se le aplicará un reajuste equivalente a la rentabilidad nominal anual promedio de los fondos Tipo C, descontadas las comisiones de administración de las AFP.

Las solicitudes concedidas de BH tuvieron su mayor nivel en septiembre de 2011, con 13.667 beneficios otorgados por un total de 54.498 hijos y un monto promedio de \$887.915. Durante 2011 las solicitudes concedidas fueron de 105.822, mientras que en 2013 esta cifra fue de 19.798, correspondiente a un descenso de 81,3% (ver Gráfico N° 1). A su vez, el monto promedio del beneficio pasó de \$993.110 en 2011 a \$1.183.670 en 2013, equivalente a un crecimiento de 19,2%. Lo anterior se debe al descenso en el número de hijos promedio por solicitud, que pasó de 4,5 a 3,8 respectivamente.

Gráfico N° 1: Solicitud de Bono por Hijo



Fuente: Balance de Gestión IPS de cada año, DIPRES.

Elaboración: CIEDESS.

Separación del seguro de invalidez y sobrevivencia

Como uno de los cambios incorporados en la Reforma Previsional, en abril de 2009, por primera vez se convoca a una licitación única y simultánea para cubrir los riesgos de invalidez y muerte para los afiliados cubiertos por las AFP. El universo total de afiliados se dividió en fracciones para hombres mujeres, con el fin de permitir la participación de las Compañías más pequeñas y aumentar la competencia.

Para las empresas con menos de cien trabajadores, así como las Empresas del Estado, el seguro de invalidez y sobrevivencia es de cargo del trabajador, en caso contrario es pagado por el empleador. A contar de julio de 2011, el seguro corre por cuenta del empleador, independiente del número de trabajadores de la empresa o de si es del Estado o privada.

En mayo de 2012 se dieron a conocer los resultados de la tercera licitación del SIS. Las 7 fracciones de los hombres fueron adjudicadas por CN Life, con 1 fracción a una tasa de 1,25% de la renta imponible; Vida Security obtuvo 2 a una tasa de 1,26% y Chilena Consolidada logró 4 a 1,27%. Las 4 fracciones de las mujeres fueron adjudicadas por Chilena Consolidada, con 2 fracciones a una tasa de 1,09%; CN Life, con 1 fracción a 1,14%, y Penta Vida en coaseguro con Bice Vida obtuvieron 1 a una tasa de 1,15%.

Más tarde, en mayo de 2014, las compañías de seguros de vida Rigel, Vida Cámara, BBVA, Bice Vida, CN Life y Penta Vida se adjudicaron la cuarta licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. A diferencia de los procesos anteriores, en esta ocasión el universo de hombres se dividió en 9 fracciones y las mujeres en 5.

De este modo, el costo de esta cobertura descendió desde el 1,26% a 1,15% de la renta imponible de los trabajadores hombres, mientras que el costo para las mujeres cayó de un 1,11% a un 0,95%. Los resultados se presentan en el Cuadro N° 1.

La prima final aplicada luego de los procesos de licitación es la mayor entre hombre y mujeres. Estas últimas, al tener una menor siniestralidad, tienen un menor riesgo, y por ende una prima más baja. El diferencial que se produce entre ambas primas es depositado directamente en la cuenta de capitalización individual de las mujeres (actualmente un 0,1% de la renta imponible).

Cuadro N° 1: Resultados de la licitación del SIS 2014

Compañía de Seguros de Vida	Hombres		Mujeres	
	Número de Fracciones	Tasa Adjudicada (1)	Número de Fracciones	Tasa Adjudicada (1)
	RIGEL	1	1,14%	2
CÁMARA	2	1,15%	-	-
BBVA	2	1,15%	-	-
BICE	1	1,15%	1	0,93%
CN LIFE	1	1,18%	2	0,96%
PENTA VIDA	2	1,18%	-	-
RESULTADO	9	1,15%	5	0,95%

Fuente: AFP AG.

Compensación económica por divorcio

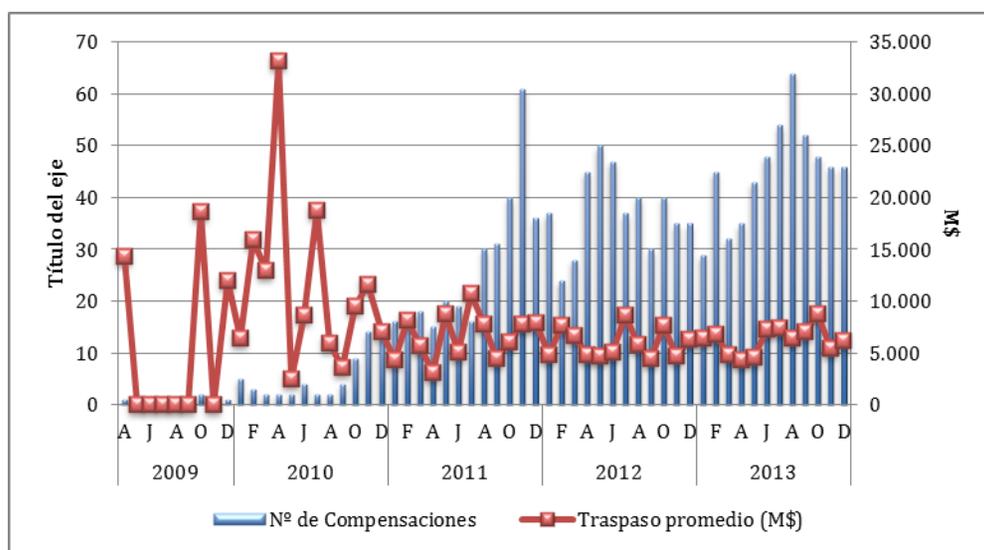
Se estipula que en caso de divorcio o nulidad que originen una compensación producto de un menoscabo económico, según lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley N° 19.947 sobre Matrimonio Civil, el juez podrá ordenar el traspaso de fondos de pensiones desde la cuenta de capitalización individual del cónyuge que deba compensar hacia la cuenta individual del cónyuge compensado. Si éste último no tiene una cuenta de capitalización individual se deberá abrir una cuenta para tales efectos.

La compensación no podrá ser mayor al 50% de lo acumulado en la cuenta individual durante la unión matrimonial. Esta regulación entró en vigencia en octubre de 2008 y es aplicable a los divorcios o nulidades a partir de esa fecha. Con esta medida se

busca compensar a muchas mujeres que dejaron sus trabajos o perdieron la oportunidad de trabajar por dedicarse a las labores de la casa y la crianza de los hijos comunes.

En el Gráfico N° 2 se muestra la evolución de este beneficio, registrándose un incremento considerable, desde un total de 317 traspasos en 2011 a 542 en 2013 (aumento de 71%). Por su parte, el monto promedio de los traspasos cayó un 5,1% en igual período, pasando de \$6,6 millones a \$6,3 millones respectivamente. En lo que va de su implementación, la mayoría de las compensaciones beneficia a las mujeres, representando el 96,2% de los casos.

Gráfico N° 2: Compensación Económica por Nulidad o Divorcio



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Subsidio a los trabajadores jóvenes

La Reforma Previsional incorporó como un beneficio de cargo del Estado, un subsidio previsional destinado a trabajadores jóvenes. Esta medida busca aumentar los empleos y contratos formales e incrementar la cobertura y los fondos previsionales de tal segmento. Para esto se crearon dos subsidios: el subsidio a la contratación y el subsidio a la cotización.

El Estado, durante los primeros 24 meses de empleo de cada joven, entregará un subsidio al empleador y un aporte a la cuenta de capitalización individual del trabajador joven. Este beneficio se percibirá sólo en relación a las primeras 24 cotizaciones, continuas o discontinuas, que registre el respectivo trabajador en el nuevo sistema de pensiones.

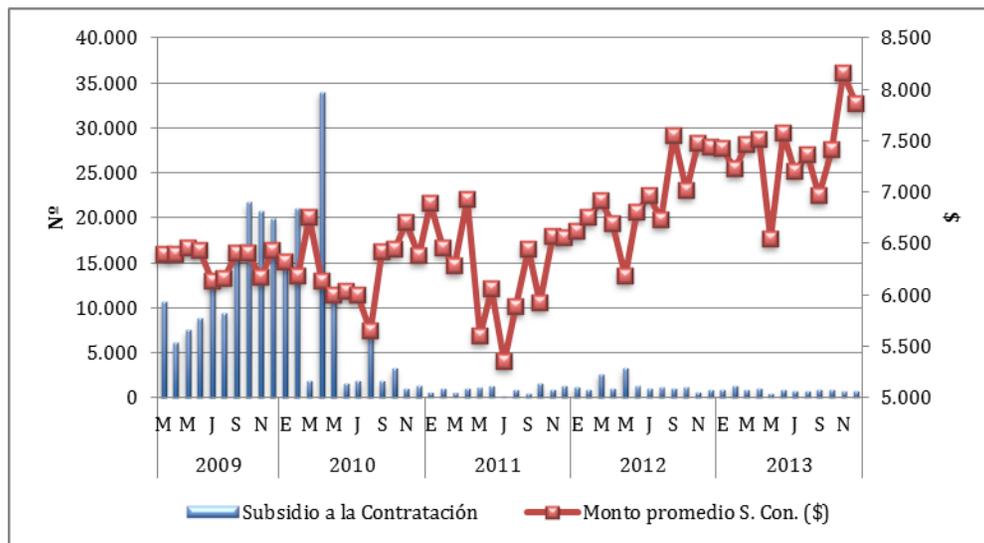
Por una parte, los empleadores recibirán un subsidio mensual equivalente a la mitad de la cotización previsional calculada sobre un salario mínimo (\$11.250, un 5% del salario mínimo), por cada trabajador que tenga entre 18 años y 35 años, y cuyos ingresos sean inferiores a 1,5 veces el sueldo mínimo mensual.

Mientras que los trabajadores por su parte recibirán en su cuenta de capitalización individual un aporte del Estado por igual monto que el subsidio otorgado a los empleadores, el que no estará afecto a cobro de comisiones por parte de la AFP.

El subsidio al empleador entró en vigencia el primero de octubre de 2008, mientras que el subsidio al trabajador rige desde el primero de julio de 2011. El ente encargado de la administración de este beneficio será el Instituto de Previsión Social (IPS).

Según se aprecia en el Gráfico N° 3, el número de subsidios a la contratación de trabajadores jóvenes pagados ha descendido en un 5,9%, pasando de un total de 10.669 beneficios en 2011 a 10.044 en 2013.

Gráfico N° 3: Subsidios a la Contratación de Trabajadores Jóvenes

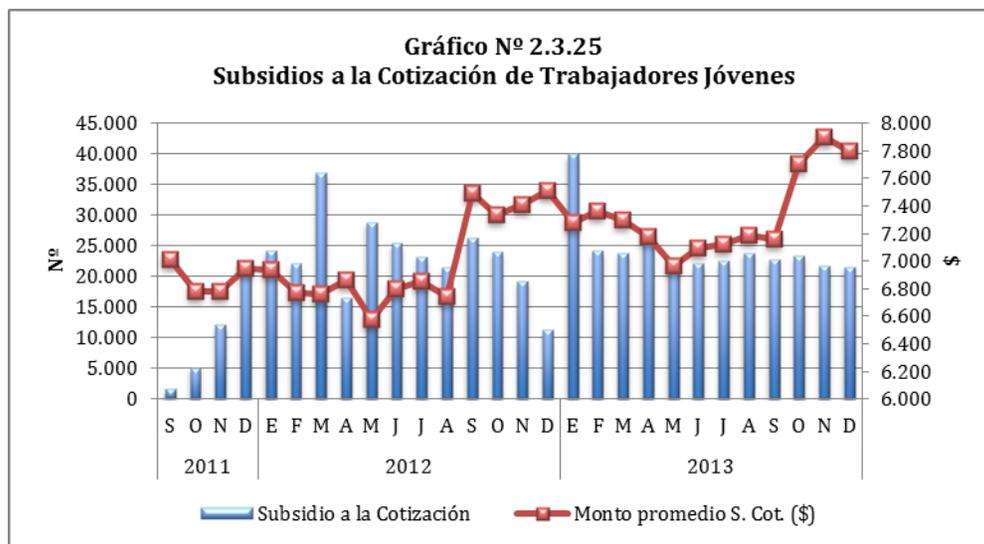


Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Por su parte, el pago de subsidio a la cotización se ha incrementado sostenidamente durante su año de implementación. El total de beneficios pasó desde 279.361 en 2012 a 292.848 en 2013, equivalente a un crecimiento de 4,8% (ver Gráfico N° 4).

Gráfico N° 4: Subsidios a la Cotización de Trabajadores Jóvenes



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Sistema de Pensiones Solidarias

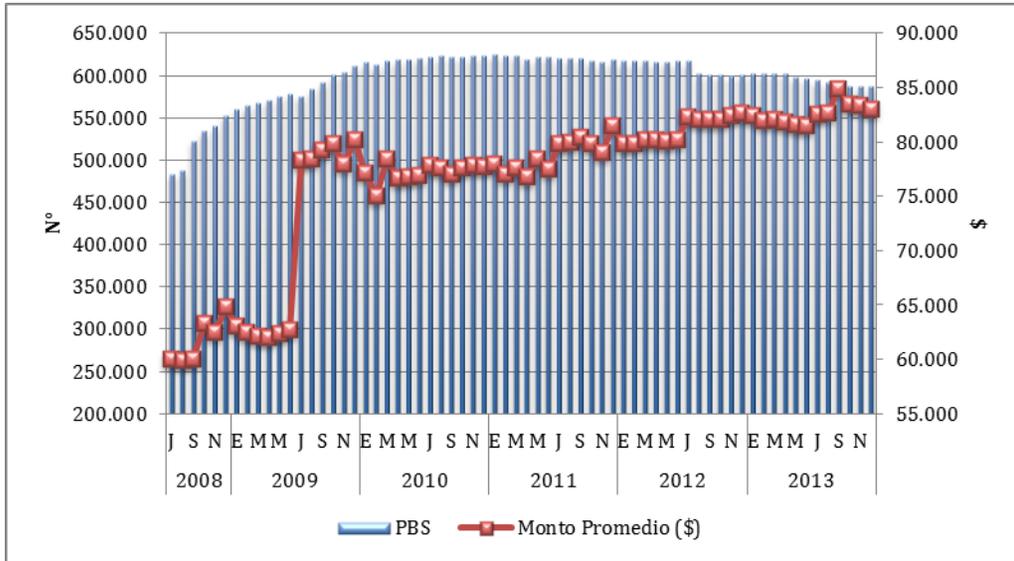
La Ley N° 20.255, publicada en marzo de 2008, establece la incorporación del sistema de pensiones solidarias de forma gradual al sistema de pensiones del D.L. N° 3.500. Los beneficios del sistema solidario pueden clasificarse en la entrega de pensiones básicas solidaria (PBS) y aporte previsional solidario (APS). Adicional a estos beneficios, se introduce el bono por hijo nacido vivo o adoptado (BH), con el fin de compensar el menor saldo que acumulan las mujeres. La administración del sistema solidario está a cargo del Instituto de Previsión Social.

El establecimiento de tales medidas ha sido de forma paulatina, comenzando en julio de 2008 con el otorgamiento de las pensiones básicas de vejez e invalidez, las que reemplazaron a las antiguas pensiones asistenciales (PASIS). Además, ese mismo mes se incorporó el aporte previsional de vejez e invalidez, beneficio que apunta a complementar las pensiones más bajas. Posteriormente, en julio de 2009, comenzó la entrega del bono por hijo, aporte dirigido a las mujeres que se pensionan a contar de esa fecha.

Pensión Básica Solidaria

La cantidad de Pensiones Básicas Solidarias otorgadas disminuyeron un 5,9% en el período 2011-2013, desde un total de 624.344 en enero de 2011 a 587.550 a diciembre de 2013. Por su parte, el monto promedio de tales beneficios creció un 6,5% en igual lapso, desde \$77.986 a \$83.030 respectivamente (ver Gráfico N° 6).

Gráfico N° 6: Pensiones Básicas Solidarias



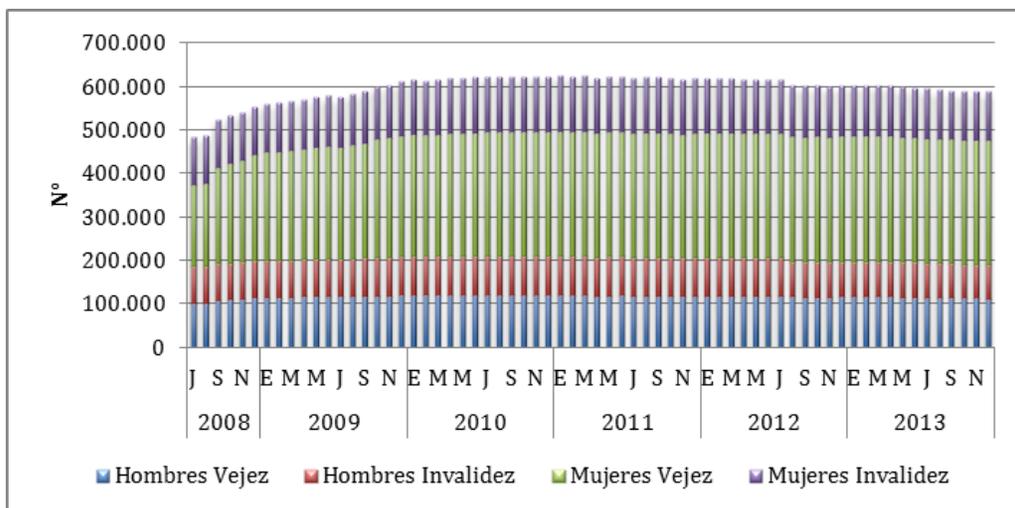
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

El número de PBS por tipo se orienta principalmente a las de vejez, con el 68,2% del total a diciembre de 2013. A su vez, las PBS de invalidez son las de mayor variación, con una caída de 13,6% desde enero de 2011 a diciembre de 2013, mientras que las PBS de vejez disminuyeron un 1,8% en igual período.

Comparando por género, el otorgamiento de las PBS recae principalmente en mujeres, con el 67,7% del total de prestaciones a diciembre de 2013, grupo que presenta la menor caída respecto a los beneficios otorgados, con un -4,1% en el período analizado. En contraste, los hombres presentaron una disminución de 9,4% en el mismo lapso (ver Gráfico N° 7).

Gráfico N° 7: Pensiones Básicas Solidarias por Tipo y Género



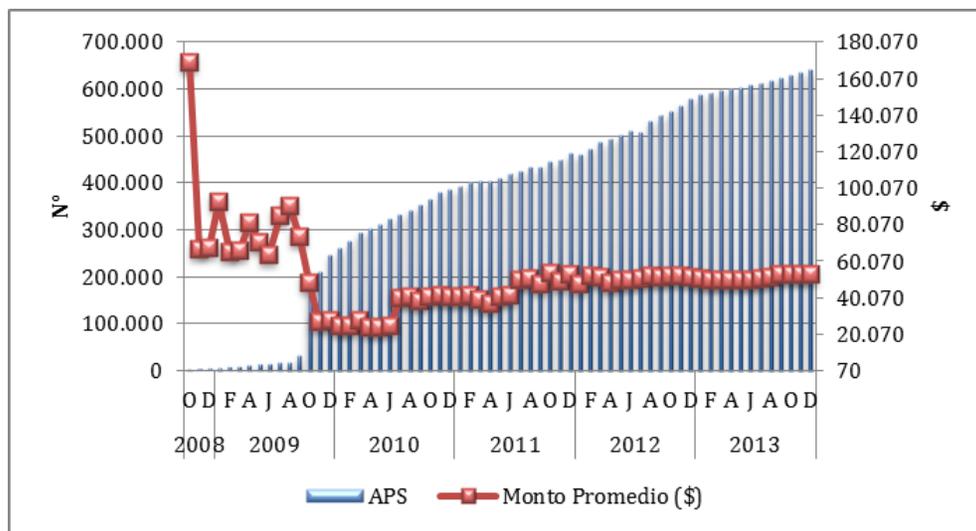
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Aporte Previsional Solidario

El aporte previsional solidario, al igual que las pensiones básicas, se comenzó a implementar en julio de 2008, sin embargo, los primeros aportes se otorgaron en octubre del 2009. El número de pensionados beneficiados con APS pasó de 391.182 en enero de 2011 a 641.358 en diciembre de 2013, lo que significó un aumento del 64%. El monto promedio del beneficio creció a partir de julio de 2011 según lo establecido por la normativa, donde la PMAS pasó de \$200.000 a \$255.000, es decir, un aumento de 27,5%. En este sentido, el monto promedio de la prestación se incrementó un 29% en el período estudiado, desde \$40.679 en enero de 2011 a \$52.469 en diciembre de 2013 (ver Gráfico N° 8).

Gráfico N° 8: Aporte Previsional Solidario



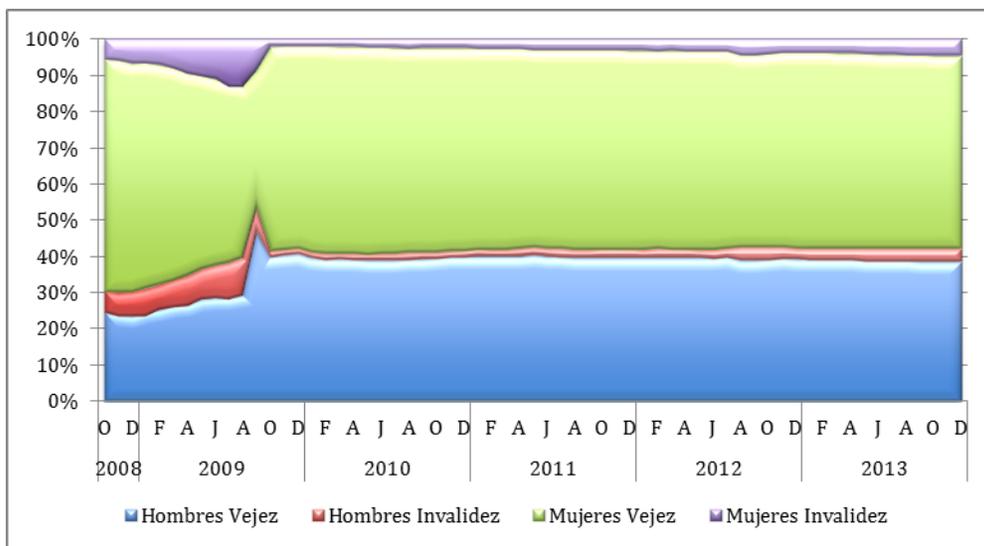
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

Por tipo de aporte, las mayores prestaciones son originadas por el APS de vejez, con un 91,5% a diciembre de 2013. El APS de vejez pasó de 372.853 pensiones beneficiadas en enero de 2011 a 586.883 en diciembre de 2013, mientras que el APS de invalidez pasó de 18.329 beneficiarios a 54.475 en ese mismo período.

Analizando los datos por género, se observa una mayor participación de mujeres, con el 57,7% del total en diciembre de 2013. Esta cifra se ha mantenido estable desde el año 2010, luego de que la proporción de mujeres beneficiadas descendiera levemente el 2009, dado el crecimiento de hombres beneficiarios del APS de vejez. La distribución de beneficiarios de APS por género y tipo se muestra en el Gráfico N° 9.

Gráfico N° 9: Aporte Previsional Solidario por Tipo y Género



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Elaboración: CIEDESS.

OTROS SUBSIDIOS A SECTORES VULNERABLES FUERA DE LA LEY 20.255

Subsidio al empleo joven.

Creado por la ley 20.338, se trata de un beneficio en dinero, de cargo fiscal, por la contratación de personas menores de 26 años, que beneficia tanto a trabajadores como a empleadores.

Su acceso depende del cumplimiento de ciertos requisitos:

Contar con trabajadores regidos por el Código del Trabajo.

- Entre 18 y menos de 25 años.
- Que integren un grupo familiar perteneciente al 40% más pobre de la población.
- Que sus remuneraciones brutas mensuales, esto es, sean inferiores a \$400.837.
- Que se hayan pagado dentro de plazo las cotizaciones de seguridad social, respecto del Trabajador invocado.

En lo que respecta al subsidio para el trabajador, éste deberá cumplir con los requisitos de edad y vulnerabilidad, y no contar con restas superiores a 4.810.042 al año. En caso de tener más de un empleo, las remuneraciones se sumarán para determinar su factibilidad de acceso.

El subsidio corresponde a un porcentaje de la remuneración del trabajador, dividida en tercios: dos para el trabajador y uno para el empleador, pudiendo ser pagado de forma mensual o anual a los trabajadores y siempre de forma mensual a los empleadores. En el caso de los pagos mensuales a los primeros, estos tendrán el carácter de provisionales, entregándose el 75% del monto determinado y reliquidándose anualmente.

Mensualmente el cálculo del subsidio es el siguiente:

- Para remuneraciones brutas del trabajador, iguales o inferiores a \$178.149, el subsidio será de un 30% de las remuneraciones sobre las cuales se hubieren efectuado las cotizaciones.
- Remuneraciones superiores a \$178.149 y hasta \$222.687, el subsidio será el 30% de \$178.149, esto es \$53.445. Remuneraciones superiores a \$222.687 e inferiores a \$400.837, el subsidio será la cantidad que resulte de restar a \$53.445 el 30% de la diferencia entre la renta bruta mensual y 222.687.

Por su parte, anualmente será:

- Para trabajadores con rentas brutas anuales iguales o inferiores a \$2.137.797, el 20% de la suma de remuneraciones y rentas imposables.
- Para trabajadores con rentas brutas anuales superiores a \$2.137.797, e inferiores o iguales a \$2.672.246, el monto anual ascenderá a \$427.559
- Para trabajadores con rentas del trabajo brutas anuales superiores a \$2.672.246 e inferiores a \$4.810.042, el monto del subsidio ascenderá a \$427.559 (20% de \$2.137.797) menos el 20% de la diferencia entre la suma de las remuneraciones y rentas imposables anuales y \$2.672.246.

En el Cuadro N° 3 se observa la evolución de los subsidios pagados y el monto promedio de estos. Asimismo, se entrega un proxy de cobertura, comparando los cotizantes entre 20 y 25 años en el sistema de AFP con los trabajadores beneficiados (el resultado estaría sobrestimando la cobertura total ya que no se incluyen los cotizantes de 18 y 19 años).

Cuadro N° 3: Beneficiarios y Cobertura del Subsidio al Empleo Joven

Año	Trabajadores	Monto	Monto Promedio	Cotizantes	Cobertura
	Beneficiados	Pagado	Anual	20 a 25 años	
	N°	MM\$	\$	N°	%
2011	167.787	25.566	152.371	537.695	28,3%
2012	220.879	24.373	110.346	568.451	19,4%
2013	255.352	39.325	154.002	579.866	26,6%

Fuente: SENCE.

Elaboración: CIEDESS.

Subsidio al empleo de la mujer (bono trabajo mujer)

Establecido por el artículo 21 de la ley 20.595, se trata de un beneficio en dinero, de cargo fiscal, por la contratación de mujeres entre 25 y 59 años, regidas por el Código del Trabajo, que integren un grupo familiar perteneciente al 40% más vulnerable de la población.

Los montos y operatoria del beneficio son similares a los establecidos en el subsidio al empleo joven, a cuya normativa se remite.

En el Cuadro N° 4 se observa la evolución de los subsidios pagados y el monto promedio de estos. Asimismo, se entrega un proxy de cobertura, comparando las mujeres cotizantes entre 25 y 60 años en el sistema de AFP con las trabajadoras beneficiadas.

Cuadro N° 4: Beneficiarias y Cobertura del Subsidio al Empleo de la Mujer

Año	Trabajadoras	Monto	Monto Promedio	Mujeres Cotizantes	Cobertura
	Beneficiadas	Pagado	Anual	25 a 60 años	
	N°	MM\$	\$	N°	%
2012	113.812	6.004	52.750	1.631.628	3,2%
2013	140.952	22.190	157.431	1.700.145	9,3%

Fuente: SENCE.

Elaboración: CIEDESS.

ANEXO 3: SITUACIÓN ACTUAL DE LA INFORMALIDAD EN CHILE

DEFINICIÓN OPERATIVA

La definición de empleo informal usualmente aceptada es la que proporciona la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo que incluye a los siguientes tipos de empleo⁹⁹:

- i) trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal;
- ii) empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal;
- iii) trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal;
- iv) miembros de cooperativas de productores informales;
- v) asalariados que tienen empleos informales¹⁰⁰, ya que estén empleados por empresas del sector formal, por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos asalariados; y
- vi) trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar.

Dada la especificación anterior, puede considerarse como empleo informal a aquellos trabajadores que no realizan cotizaciones y a aquellos asalariados que no poseen contrato de trabajo. Según tales parámetros, la OIT estima que en Latinoamérica más del 50% de los trabajadores se encuentran ocupados en empleos informales.

⁹⁹ OIT (2003), "Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre – diciembre de 2003)".

¹⁰⁰ Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, el impuesto sobre la renta, la protección social o determinadas prestaciones relacionadas con el empleo.

INFORMALIDAD EN CHILE SEGÚN LA NUEVA ENCUESTA NACIONAL DE EMPLEO DEL INE

1.1. Evolución de la informalidad

Gracias a la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE) que publica sistemáticamente el INE, es posible identificar a dos grupos de interés: trabajadores independientes (empleadores, cuenta propia y familiar no remunerado) y trabajadores dependientes (asalariados y personal de servicio). A raíz de tales subgrupos se construye el siguiente estimador de empleo informal:

Empleo Informal

= Empleo informal en dependientes
+ Empleo informal en independientes

Empleo Informal

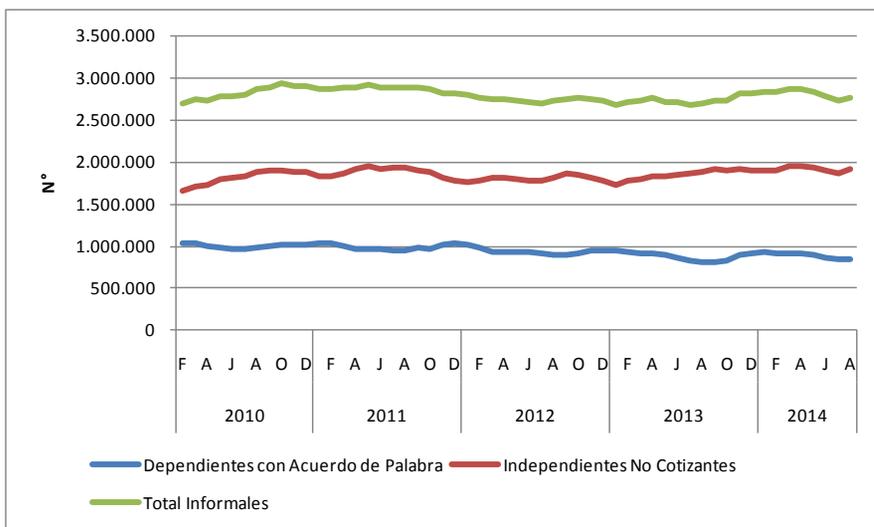
= *Dependientes con acuerdo de palabra* + Independientes
– Cotizantes Independientes

Empleo Informal

= *Dependientes con acuerdo de palabra*
+ Independientes No Cotizantes

Tomando en cuenta la definición anterior y de acuerdo a las cifras de la NENE, en el Gráfico N° 1 se presenta la evolución de la cantidad de trabajadores informales en Chile para el período 2010-2014. Se observa una cantidad estable de trabajadores en tal condición, cuyo promedio es de 2,8 millones de personas, de los cuales el 66,2% corresponde a independientes que no cotizan.

Gráfico N° 1: Evolución del número de trabajadores informales en Chile, período 2010-2014



Fuente INE.

Elaboración CIEDESS.

Asimismo, es posible construir la proporción de empleo informal según la siguiente fórmula:

$$Proporción\ de\ Empleo\ Informal = \frac{Empleo\ Informal}{Total\ Ocupados}$$

Históricamente la tasa de informalidad en Chile se ha mantenido baja en comparación con los niveles de Latinoamérica. Considerando el período 2010-2014 (disponibilidad de segmentos objetivo en la NENE) se observa una disminución sostenida hasta fines de 2012, pasando del 39,4% al 35,7%, mientras que en 2014 se registra un alza momentánea durante el primer semestre del año (ver Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2: Evolución de la proporción de informales en Chile, período 2010-2014

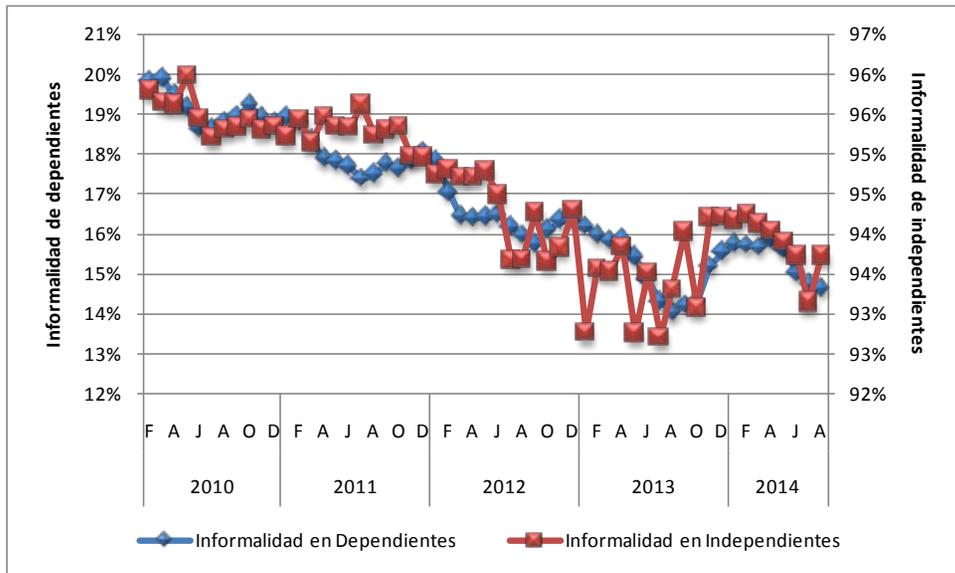


Fuente INE.

Elaboración CIEDESS.

Es importante distinguir la informalidad por tipo de trabajador, ya que si bien los independientes poseen la mayor participación respecto al total de informales, este segmento cotizará gradualmente a la seguridad social, concluyendo tal proceso en 2018 con la obligación de aportar a salud. Por su parte, las cifras muestran una disminución en el número de dependientes con acuerdo de palabra, pasando de un promedio de un millón en 2010 a 896 mil en 2014. De esta forma, en el Gráfico N° 3 se presenta la evolución de la proporción de informales según tipo de trabajador, registrándose una tendencia a la baja para ambos grupos, donde la proporción de informales dependientes pasó del 19,1% promedio en 2010 al 15,4% en 2014, mientras que en igual período los informales independientes pasaron del 95,5% al 93,9% respectivamente.

Gráfico N° 3: Evolución de la proporción de informales en Chile según tipo de trabajador, período 2010-2014



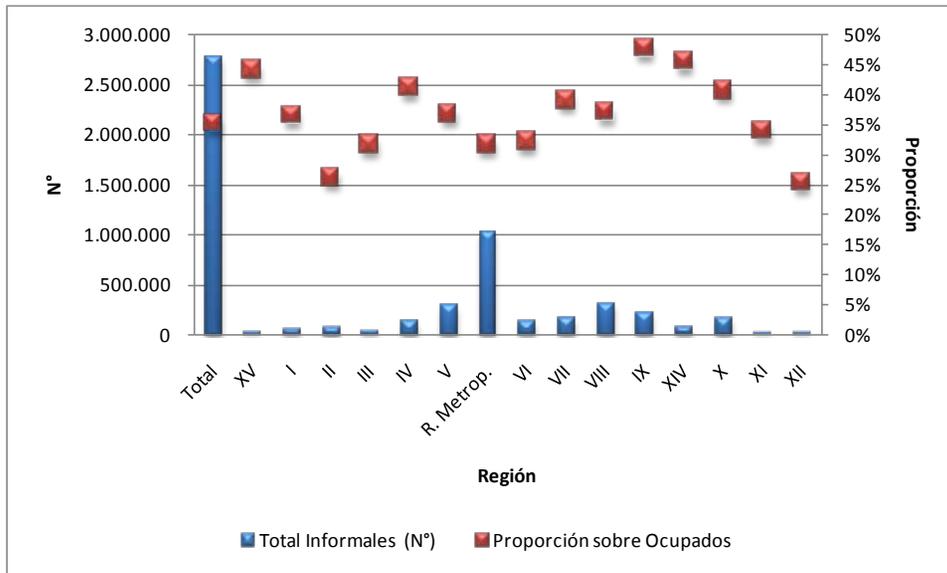
Fuente INE.

Elaboración CIEDESS.

1.2. Informalidad por Región

Distribuyendo la totalidad de informales y su proporción sobre ocupados según Región se pueden apreciar diferencias significativas (ver Gráfico N° 4). La Región de la Araucanía (IX) registra la mayor informalidad, con un 47,6%, seguida por la Región de los Ríos (XIV) y la de Arica y Parinacota (XV) con un 45,5% y 44,1% respectivamente. Por su parte, las Regiones con menor informalidad son la de Magallanes y Antártica Chilena (XII) y la de Antofagasta (II), con un 25,4% y 26,1% respectivamente.

Gráfico N° 4: Evolución de la proporción de informales en Chile según tipo de trabajador, período 2010-2014



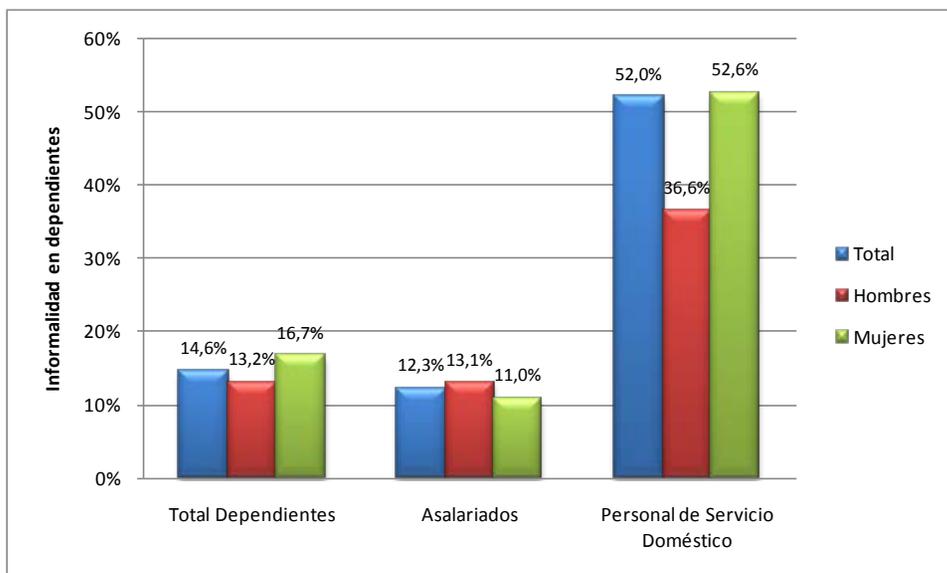
Fuente INE.

Elaboración CIEDESS.

2. Informalidad en Dependientes

Respecto a la informalidad en dependientes, según cifras para el trimestre julio-septiembre de 2014, se observa una brecha por género que afecta mayormente a las mujeres, donde la informalidad llega al 16,7% de las trabajadoras dependientes, mientras que en los hombres es de un 13,2%. Por su parte, considerando el tipo de trabajador, claramente la informalidad se concentra principalmente en el personal de servicio doméstico, donde el 52% se vincula mediante contrato con acuerdo de palabra. Los resultados de la informalidad en dependientes se presentan en el Gráfico N° 5.

Gráfico N° 5: Proporción de informales dependientes en Chile según tipo de trabajador, trimestre julio-septiembre de 2014

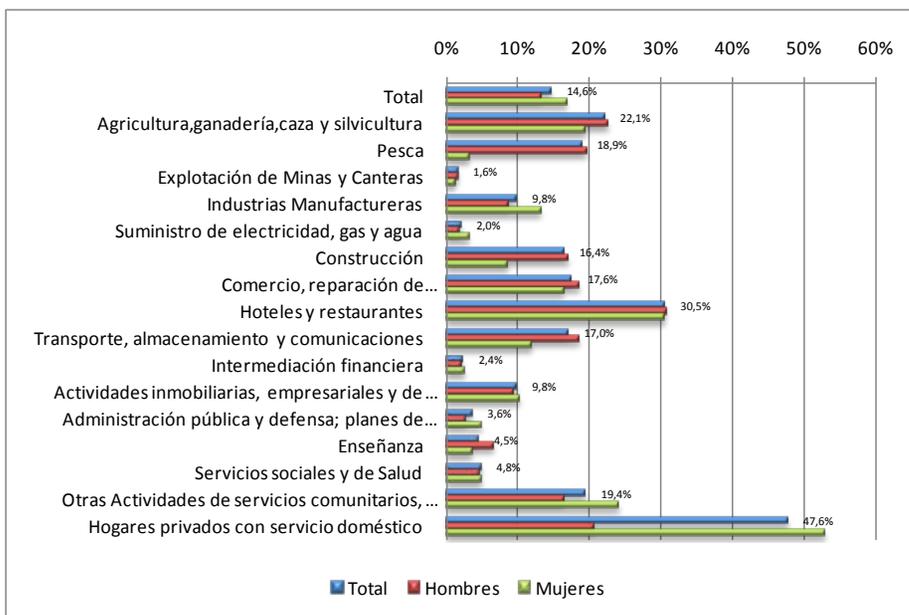


Fuente INE.

Elaboración CIEDESS.

Adicionalmente es posible estudiar el nivel de informalidad en los trabajadores dependientes según la rama de actividad económica para igual trimestre anterior. Según se muestra en el Gráfico N° 6, los sectores de mayor informalidad son hogares privados con servicio doméstico (47,6%), hoteles y restaurantes (30,5%) y agricultura, ganadería, caza y silvicultura (22,1%).

Gráfico N° 6: Proporción de informales dependientes en Chile según rama de actividad económica, trimestre julio-septiembre de 2014

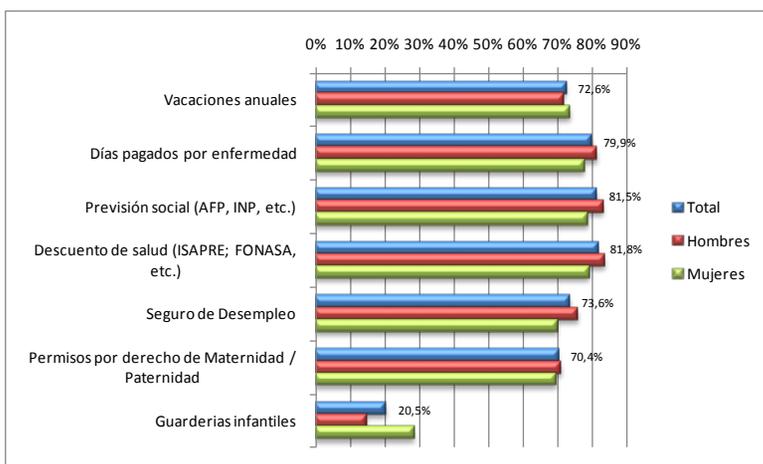


Fuente INE.

Elaboración CIEDESS.

Un aspecto importante que permite analizar la NENE es la cobertura de las principales prestaciones laborales. Según cifras del trimestre julio-septiembre de 2014, los trabajadores dependientes que sí poseen cobertura en previsión social (sistema de pensiones) era del 81,5% (ver Gráfico N° 7).

Gráfico N° 7: Cobertura de prestaciones laborales en trabajadores dependientes en Chile, trimestre julio-septiembre de 2014



Fuente INE.

Elaboración CIEDESS.

ANEXO 4: LEGISLACIÓN DE REFERENCIA Y SOBRE TRABAJADORES INFORMALES

OIT, La transición de la economía informal a la economía formal, Informe V(1), 2014. Anexo II Selección de leyes y reglamentos relativos a la economía informal

Alemania

— Ley por la que se enmiendan la Ley sobre la provisión de mano de obra y la Ley de refuerzo de medidas contra el empleo ilegal y la evasión de impuestos derivada del empleo ilegal.

— Ley de refuerzo de medidas contra el empleo ilegal y la evasión de impuestos derivada del empleo ilegal (SchwarzArbG).

Argelia

— Decreto ejecutivo N° 13-140, de 10 abril de 2013, que determina las condiciones para el ejercicio de actividades comerciales itinerantes.

— Decreto presidencial N° 11-133, de 22 de marzo de 2011, sobre los servicios de microcrédito.

— Decreto ejecutivo N° 10-101, de 29 de marzo de 2010, sobre la creación, organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Promoción del Empleo.

— Decreto ejecutivo N° 05-212, de 8 de junio de 2005, sobre la creación, composición y funcionamiento del Observatorio Nacional de Empleo y Lucha contra la Pobreza.

— Decreto ejecutivo N° 97-474, de 8 de diciembre de 1997, que establece el régimen específico de las relaciones de trabajo para los trabajadores a domicilio.

Argentina

— Ley N° 26.844 que dicta el Régimen Especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares.

— Decreto N° 1602/2009 por el que se incorpora el subsistema no contributivo de asignación universal por hijo para protección social.

— Ley N° 26476 sobre el Régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado con prioridad en PYMES y exteriorización y repatriación de capitales.

— Ley N° 26390 de prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente.

Austria

— Ley Federal sobre el seguro obligatorio de los profesionales independientes (Ley de la seguridad social de los trabajadores independientes – FSVG).

— Ley de la Seguridad Social de los agricultores (BSVG) (N° 559/1978).

— Ley de la Seguridad Social (de la pequeña industria) (GSVG) (N° 560/1978).

Bahrein

— Orden del Consejo de Ministros N° 1 de 1995 para ampliar el seguro a los trabajadores y empleadores independientes.

Bélgica

— Ley de 23 de marzo de 1994 relativa a determinadas medidas con respecto a la legislación laboral contra el trabajo no declarado.

Benin

— Ley N° 98-019 sobre el Código de la Seguridad Social, de 21 de marzo 2003.

— Estatutos de la Mutua de Seguridad Social de Benin (MSSB), de 20 de octubre de 2009.

— Reglamento interno de la Mutua de Seguridad Social de Benin, de 20 de noviembre de 2009.

Bolivia, Estado Plurinacional de

— Ley N° 356 General de Cooperativas de 11 de abril de 2013.

— Ley N° 2450 de regulación del trabajo asalariado del hogar, de 3 de abril de 2003.

Botswana

— Ley de fondos de previsión y de pensiones (Cap. 27:03) (N° 18, 1987).

Brasil

— Ley complementaria N° 123, de 14 de diciembre de 2006, por la que se aprueba el Estatuto Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.

— Ley complementaria N° 128, de 19 de diciembre de 2008, que modifica la Ley

— Enmienda Constitucional N° 72, de 2 de abril de 2013, que modifica la Constitución Federal para establecer la igualdad de derechos laborales entre trabajadores domésticos y los demás trabajadores urbanos y rurales.

— Ley N° 10836 de 9 de enero de 2004 que crea el Programa Bolsa de Familia y dicta otras disposiciones.

— Plan decreto N° 7492, de 2 de junio de 2011, que instituye el Plan Brasil sin Miseria. (Decreto no 7492: Institui o Plano Brasil Sem Miséria.)

Bulgaria

— Ley de 22 de febrero de 2012 por la que se modifica el Código Penal.

Burkina Faso

— Decreto N° 2008-240/PRES/PM/MJE/MEF, de 8 de mayo de 2008, relativo a la adopción de estatutos particulares del Fondo de Apoyo al Sector Informal (FASI).

— Decreto N° 2010-807/PRES/PM/MTSS, de 31 de diciembre de 2010, que determina las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos.

Colombia

— Ley N° 1429, de 29 de diciembre de 2010, por la cual se expide la Ley de formalización y generación de empleo.

— Decreto N° 0933 de 2013 por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero.

— Decreto N° 0604 de 2013 por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos.

— Ley N° 1610 de 2013 por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral.

Croacia

— Ley de 15 de marzo de 1996 sobre la licencia por maternidad para las trabajadoras independientes y madres desempleadas (N° 429).

Djibouti

— Decreto N° 2012-219/PR/SESN de 3 de octubre de 2012 sobre la creación, organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Microfinanzas (CNMF).

— Ley N° 203/AN/07/5ª L, de 22 de diciembre de 2007, por la que se crea la Agencia Nacional de Empleo, Formación e Inserción Profesional.

República Dominicana

— Ley N° 488-08 que establece un Régimen regulatorio para el Desarrollo y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).

Egipto

— Decreto N° 213 de 2003 por el que se promulga el Reglamento sobre el empleo en el sector informal.

Eslovaquia

— Ley N° 82/2005 sobre trabajos y ocupaciones ilegales.

España

— Ley N° 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

— Real decreto-ley N° 5/2011 de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas.

— Ley N° 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajador Autónomo.

Filipinas

— Ley de los trabajadores domésticos (R.A. N° 10361 de 2013).

— Ley para la reforma social y alivio de la pobreza (N° 8425 de 1997).

— Ley para la concesión de préstamos a mujeres que trabajan en micro empresas o empresas artesanales, 1994 (R.A. N° 7882).

Francia

— Decreto N° 2011-1693 de 30 de noviembre de 2011 por el que se protegen los derechos sociales y pecuniarios de los migrantes irregulares y se suprime el trabajo ilegal.

— Orden de 30 de noviembre de 2011 adoptada con arreglo al decreto N° 2011-1693 de 30 noviembre de 2011 relativo a la protección de los derechos sociales y pecuniarios de los migrantes irregulares y a la supresión del trabajo ilegal.

— Decreto N° 2005-455, de 12 de mayo de 2005, por el que se crea una Oficina Central de Lucha contra el Trabajo Ilegal.

— Ley N° 97-210, de 11 de marzo de 1997, relativa al fortalecimiento de las medidas de lucha contra el trabajo ilegal.

Honduras

— Decreto N° 230-2010 que dicta el Programa Nacional de Empleo por Horas.

— Acuerdo N° STSS-002-2011 por el que se dicta el Reglamento del Programa Nacional de Empleo por horas.

India

— Ley de la Seguridad Social de los Trabajadores no Sindicados, 2008 (N° 33 de 2008).

Indonesia

— Ley sobre gestión de la indigencia (N° 13/2012).

Italia

— Decreto de 29 de agosto de 2012 por el que se aplica el artículo 5 del decreto legislativo N° 109/2012 sobre transiciones del trabajo irregular.

— Decreto Legislativo N° 109 de 16 de julio de 2012 por el que se aplica la directiva

N° 2009/52/EC, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas en materia de sanciones y medidas aplicables a los empleadores nacionales de terceros países en situación irregular.

— Ley N° 183, de 4 de noviembre de 2010, por la que se adoptan medidas para combatir el trabajo ilegal y otras disposiciones.

— Ley N° 222 de 9 de octubre de 2002 por la que se convierte en Ley y se enmienda el Decreto Legislativo N° 195, de 9 de septiembre de 2002, relativo a las disposiciones de urgencia para la regularización del empleo clandestino de los nacionales de países no miembros de la Unión Europea.

Jordania

— Reglamento N° 90/2009 sobre trabajadores domésticos, cocineros, jardineros y categorías similares.

Kenya

— Ley del empleo, 2007 (N° 11 de 2007).

Lesotho

— Ley de las pensiones de vejez (N° 3 de 2005).

Mauricio

— Ley sobre la Autoridad de Pequeñas Empresas y Desarrollo Artesanal, 2005 (N° 20 de 2005).

— Ley de Pensiones Nacionales, 1976 (N° 44 de 1976).

Marruecos

— Ley N° 18-97, de 5 de febrero de 1999, sobre microcréditos.

Mozambique

— Decreto N° 40/2008 por el que se aprueba el reglamento sobre trabajo doméstico.

Namibia

— Ley nacional de pensiones, 1992 (N° 10 de 1992).

Nepal

- Ley sobre el Fondo para el Alivio de la Pobreza, 2063 (2006).
- Ley de bienestar social, 2049 (1992).

Nicaragua

- Ley N° 666 de Reformas y Adiciones al Código del Trabajo (4 de septiembre de 2008).
- Ley N° 645 de promoción, fomento y desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa (Ley MIPYME) (2008).

Papua Nueva Guinea

- Ley de desarrollo y control del sector informal 2004 (N° 5 de 2004).

Perú

- Decreto supremo N° 012-2011-TR por el cual se crea el Programa para la generación de empleo social inclusivo «Trabaja Perú».
- Decreto supremo N° 013-2011-TR por el que se crea el Programa Nacional de Empleo Juvenil «Jóvenes a la Obra».
- Ley N° 28015 de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa.

Portugal

- Ley N° 101/2009, de 8 de septiembre, por la que se establece el régimen jurídico del trabajo a domicilio.

Rwanda

- Ley N° 13/2009 que regula la actividad laboral en Rwanda.

Santa Lucía

- Ley de financiación del desarrollo social en Santa Lucía (N° 7 de 1998).

San Marino

- Decreto Legislativo N° 130, de 9 de agosto de 2011, por el que se promulgan disposiciones urgentes para simplificar y mejorar la eficacia del mercado del trabajo.

San Vicente y Las Granadinas

— Ordenanza de reglamentación de los salarios (Trabajadores domésticos), 2008 (N° 31 de 2008).

Senegal

— Decreto N° 2012-1223 de 5 de noviembre de 2012, sobre la distribución de los servicios estatales y el control y supervisión de los establecimientos públicos, las sociedades estatales, las corporaciones nacionales y las empresas de titularidad pública, entre el Presidente de la República, la Oficina del Primer Ministro y los demás Ministerios competentes.

Singapur

— Reglamento del Fondo Central de Previsión (trabajadores independientes), de 1992 (G.N. N° S 303/1992).

Sudáfrica

— Ley de Asistencia Social (N° 13 de 2004).

— Ley de condiciones básicas de empleo: decisión sectorial 7 sobre trabajadores domésticos (N° R 1068).

Suiza

— Ley Federal de 17 de junio de 2005 por la que se establecen medidas para luchar contra el trabajo no declarado (LTN).

— Orden de 6 de septiembre de 2006 por la que se establecen medidas para luchar contra el trabajo no declarado (OTN).

— Orden de 20 de octubre de 2010 por la que se establece el modelo contractual de los trabajadores domésticos.

Tailandia

— Ley de protección de los trabajadores domésticos, B.E. 2553 (2010).

Togo

— Decreto N° 024/PR, de 15 de febrero de 2008, por el que se crea una delegación para la organización del sector informal.

Turkmenistán

— Ley N° 199-IV, de 21 de mayo de 2011, sobre instituciones microfinancieras y microfinanzas.

Zambia

— Orden sobre salarios y condiciones mínimas del empleo (trabajadores domésticos), 2010 (S.I. N° 3 de 2011).

ANEXO 5: EL MODELO URUGUAYO DE PROTECCIÓN SOCIAL

El sistema uruguayo que comenzó a regir a partir de 1996 es mixto ya que combina por una parte a un programa público solidario que es administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), basado en la lógica de un sistema de reparto, y por otro lado el sistema de capitalización individual que es administrado por las Administradores de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), el que complementa la pensión. Es un intento por reunir las ventajas de ambos sistemas, buscando que los trabajadores puedan tener mejores pensiones.

Al momento del retiro, los trabajadores recibirán una pensión del sistema de reparto y una renta vitalicia vinculada a lo acumulado en su cuenta de capitalización individual.

El régimen administrado por el BPS es solidario, se trata del sistema existente en Uruguay con anterior a la implementación del sistema mixto, pero con reformas.

El sistema mixto uruguayo tiene una amplia cobertura, según estadísticas del Banco de Previsión Social, actualmente el 97% de los adultos mayores de 65 años recibe una pensión de vejez¹⁰¹.

Funcionamiento

Todos los trabajadores uruguayos están obligados a aportar al régimen solidario administrado por el BPS, encargado de recibir los aportes de los trabajadores y posteriormente de pagar prestaciones no contributivas como las pensiones de vejez.

Muchos trabajadores, por su edad o salario, están obligados a aportar también a su cuenta individual en una AFAP. Los que no están obligados, pueden hacerlo si lo consideran necesario o beneficioso.

De cualquier forma, los trabajadores siempre aportan a la seguridad social un 15 por ciento de su sueldo nominal, no importando si lo hacen al BPS o al BPS y las AFAP.

Si el trabajador no está afiliado a una AFAP el aporte irá íntegramente al BPS, si está vinculado a una AFAP el aporte se repartirá entre ambas instituciones.

¹⁰¹ <http://www.issa.int/country-details?countryId=UY®ionId=AME&filtered=false>

Otras personas, distintas de los trabajadores, pueden hacer contribuciones voluntarias que son llamadas contribuciones acordadas o aportes acordados, de forma regular o irregular. Entre estas otras personas se encuentran los empleadores.

Las AFAP administran los aportes de los trabajadores con el propósito de aumentar el ahorro de cada una de ellas. Lo hacen invirtiendo de manera responsable el dinero de las cuentas y luego incorporando a ellas lo obtenido mediante las inversiones. Las cuentas que administran las AFAP son de propiedad de los trabajadores y lo beneficiarán a él o a su familia.

Financiamiento

Históricamente el sistema de seguridad social en Uruguay, ha tenido una financiación tripartita, mediante el aporte de los trabajadores, empleadores y el Estado. Actualmente los recursos con que se financia el sistema provienen de los aportes personales, aportes patronales, impuestos afectados al organismo (IVA) y la asistencia financiera del Estado que cubre algún déficit¹⁰².

Desde la perspectiva del financiamiento, es el Banco de Previsión Social el que recauda los aportes a ambos subsistemas y realiza la distribución de los fondos a las AFAP correspondientes.

El financiamiento corresponde a las cotizaciones realizadas por los trabajadores que equivalen a un 15% de su salario. El que irá al BPS para los trabajadores que no están obligados a afiliarse a una AFAP, o al BPS y a su cuenta individual en la AFAP para quienes están obligados a afiliarse a estas o deseen hacerlo voluntariamente.

Para mayor abundamiento, el 15% de los primeros 31,618 pesos uruguayos de los ingresos mensuales brutos se cotizan al seguro social (BPS); el 15% de los ingresos mensuales brutos por encima de 31,618 pesos uruguayos se cotizan a la cuenta individual (AFAP).

El asegurado voluntario paga el 7.5% de los primeros 31,618 pesos uruguayos de los ingresos mensuales brutos al seguro social (BPS); 7.5% de los ingresos mensuales brutos por encima de 31,618 pesos uruguayos a la cuenta individual (AFAP).

¹⁰² “Particularidades del Financiamiento del Sistema Previsional Uruguayo” Brovia, María Luisa, Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social, Uruguay.

Las cotizaciones para las cuentas individuales incluyen un promedio de 1.397% de los ingresos para el seguro de invalidez y sobrevivientes y un promedio de 1.755% para gastos administrativos.

El financiamiento del sistema se complementa además con el 7,5% de la nómina de remuneraciones que debe entregar el empleador al Seguro Social (BPS).

Como anticipamos al hablar del funcionamiento del sistema, los empleadores pueden hacer contribuciones a las cuentas individuales de los trabajadores, los llamados aportes acordados.

El Gobierno en tanto, financia el déficit de las pensiones del seguro social y el total de las pensiones no contributivas y cotiza como empleador.

Conviene señalar que además del aporte al sistema solidario o a las cuentas individuales, los trabajadores uruguayos deben realizar un aporte al Seguro Nacional de Salud, con una tasa básica del 3%. Este es el único otro descuento realizado a las remuneraciones destinado a Seguridad Social en Uruguay. Todos los demás beneficios del sistema se encuentran incluidos en estos aportes.

Banco de Previsión Social

El BPS es la más importante institución de la Seguridad Social de Uruguay, creado por la Constitución Uruguaya de 1967 como forma de unificar las diversas cajas existentes hasta ese momento. El BPS coordina y organiza todos los servicios estatales de seguridad social.

Entre sus tareas se encuentra la cobertura de los riesgos y cargas derivadas de la maternidad, infancia, familia, enfermedad, desocupación, vejez, invalidez y muerte. También cumple con recaudar los aportes a la seguridad social destinados al sistema solidario que administra o a las cuentas individuales de los trabajadores en las AFAP.

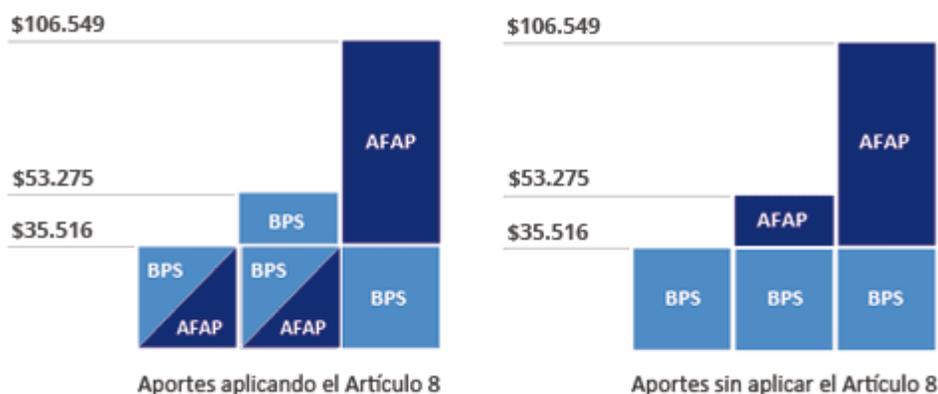
EL BPS cubre una amplia gama de aspectos de la vida de los uruguayos, buscando entregar mayores beneficios, entre los que se cuentan prestaciones sociales y económicas.

Afiliados AFAP

Están obligados a afiliarse a una AFAP quienes tengan un salario que supere el nivel determinado por la ley 16.713 y además sean menores de 40 años al 1° de Abril de 1996 o sin importar su edad, se incorporaran al mercado laboral a partir de esa

fecha. El trabajador puede elegir voluntariamente una AFAP, de no hacerlo se le asigna una de oficio mediante un sorteo realizado por el BPS.

El artículo 8 de la ley mencionada permite a los trabajadores que no están obligados a afiliarse a una AFAP pero que se encuentran registrados en el BPS y quieren hacerlo, puedan afiliarse también a una AFAP.



(*) Gráficos obtenidos de https://www.rafap.com.uy/mvdcms/index_1.html

Los afiliados pueden cambiarse de AFAP las veces que quieran, siempre y cuando la actual administradora haya recibido a lo menos seis aportes.

Beneficios

La afiliación a una AFAP no significa la renuncia al sistema solidario administrado por el BPS, son regímenes complementarios. Las prestaciones entregadas por la administradora privada complementan a la recibida por el trabajador mediante el régimen solidario de administración pública.

El aporte que se debe realizar nunca excede del 15% del salario nominal, aun cuando se pertenezca a una AFAP.

La cuenta es de propiedad del trabajador y la ley la hace inembargable.

El sistema uruguayo contempla que la jubilación se logra a los 60 años de edad y 30 años de trabajo. Quienes se encuentran afiliados a la AFAP pueden jubilarse también a los 65 años de edad sin la exigencia de la cantidad de años trabajados.

CAUSALES JUBILATORIAS			
	EDAD	AÑOS DE TRABAJO	OBSERVACIONES
JUBILACIÓN COMÚN	60	30	Se deben tener los dos requisitos cumplidos al momento de solicitar la jubilación.
JUBILACIÓN POR EDAD AVANZADA	65	25	A medida que aumentan los años de edad se requieren menos años de trabajo. Hay seis formas de configurar esta causal, por ejemplo: con 15 años de trabajo y 70 años de edad.
JUBILACIÓN SOLO POR LA AFAP	65	Sin requisito de años de trabajo.	La persona puede seguir trabajando hasta llegar a la causal por el BPS.

(*) Obtenido de “Librillo Sistema Mixto AFAP 2012”.

Para quienes se jubilan mediante el BPS la jubilación tiene un tope determinado, en tanto que quienes se afilian a una AFAP no tienen un monto máximo a la hora de calcular la jubilación.

Garantías.

La actividad de las AFAP es controlada por el Banco Central del Uruguay, el que también debe velar por la seguridad de los valores en los que las administradoras invierten los fondos de los trabajadores.

Las inversiones son gestionadas profesionalmente de manera que se reduzca el riesgo en la inversión y tendiendo a la diversificación de esta.

La ley establece una rentabilidad mínima que deben lograr mensualmente las AFAP. También existe un “fondo de fluctuación de rentabilidad” y una “reserva especial” para el caso que no se obtenga la rentabilidad promedio del sistema. Esta reserva se conforma con dinero propio de la AFAP. De no alcanzar a cubrir la rentabilidad promedio del sistema, ni aún con la reserva, la administradora será excluida del mercado, traspasándose las cuentas de los afiliados a otra administradora sin sufrir pérdida alguna.

Programa de Educación Previsional del Banco de Previsión Social de Uruguay¹⁰³

La Misión del Banco de Previsión Social, como Instituto de seguridad social, es brindar servicios para asegurar la cobertura de las contingencias sociales a la comunidad en su

¹⁰³ Información rescatada del sitio web del Banco de Previsión Social de Uruguay. www.bps.gub.uy

conjunto y la recaudación de los recursos, en forma eficaz, eficiente y equitativa, promoviendo políticas e iniciativas en materia de seguridad social, aplicando los principios rectores de la misma en el marco de las competencias que le asigna la Constitución y las Leyes.

Educación en Seguridad Social

El programa Educación en Seguridad Social es una iniciativa conjunta del Instituto de Seguridad Social y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que tiene como objetivo central dar a conocer a las nuevas generaciones, por intermedio de sus formadores y de material de apoyo, sus derechos y obligaciones en Seguridad Social.

De esta forma el programa se propone crear ciudadanía y concientizar a niños, adolescentes y jóvenes, quienes desde antes del nacimiento son sujetos de estos derechos y continuarán sustentando y siendo actores fundamentales de este sistema solidario.

El programa pretende también por intermedio de los niños, llegar a la familia, al barrio, y colaborar así en la difusión de esta información tan importante para todos.

Ciclos de enseñanza

El programa del Banco de Previsión Social de Uruguay se estructura en tres grupos de estudiantes:

1. Primaria - CEIBAL
2. Secundaria. Primer Ciclo Básico
3. Secundaria. Segundo Ciclo Básico

Primaria - CEIBAL

A partir del año 2007 las niñas y niños cuentan con un cuaderno denominado “Conoce tus derechos y obligaciones en Seguridad Social”. La descripción que de él se hace la tomo de modo textual:¹⁰⁴

Este material está dirigido a los alumnos de 4°, 5°, y 6° año de educación primaria formando parte de la currícula escolar. Se propone brindar una primera visión sobre la Seguridad, pero por sobre todo generar conciencia del rol individual, el de la familia y el de la sociedad en su conjunto, en un sistema solidario que es de todos y para todos.



El Cuaderno Interactivo aborda los siguientes temas:

¹⁰⁴ Programa de Educación en Seguridad Social. BPS, Uruguay

- La familia
- La protección social
- El BPS y su rol
- Los derechos (prestaciones y servicios) y obligaciones
- Reseña histórica sobre la Seguridad en Uruguay
- Novedades y avances.

La primera edición fue lanzada en 2007, en 2009 se re editó una versión actualizada, totalizando una distribución para escuelas públicas y privadas de los centros urbanos y rurales del país de más de 250.000 ejemplares.

En forma paralela fue desarrollado el Manual de apoyo al docente, una guía que tiene por objetivo ampliar los contenidos teóricos así como también el rol global del docente brindando insumos que le permitan no solo transmitir conocimientos, sino también, fomentar la construcción de valores en sus alumnas y alumnos, facilitándoles el desarrollo y formación de capacidades de valoración crítica. La edición del 2007 implicó la distribución de 12.000 manuales.

El Cuaderno interactivo cuenta desde 2007 con una versión digital disponible on line en la web de BPS.

Este material permite no solo contar con la información en forma digital sino también poder realizar las actividades y juegos en forma interactiva con todas las ventajas didácticas de este formato.

Secundaria - UTU - Ciclo básico¹⁰⁵

El Manual interactivo del alumno "Conoce tus derechos y obligaciones en Seguridad Social", está dirigido a los alumnos de 3° año (Ciclo Básico) de educación secundaria y 9° años de educación primaria.

El material se propone aproximar a nuestros adolescentes a una visión más profunda de los conceptos y del sistema mismo de Seguridad Social. Siguiendo la línea de trabajo del programa, este material también pretende concientizar sobre el rol de todos los actores involucrados (individuo, familia y sociedad en su conjunto).

En este Manual los temas abordados son:

- La solidaridad como concepto y principio fundamental del Sistema,
- El reconocimiento del individuo como persona, miembro de la sociedad y por tanto sujeto de derechos de Seguridad Social,
- La Seguridad Social en sí misma,
- El Instituto de Seguridad Social: BPS (beneficios y obligaciones),
- Reseña histórica
- Novedades.

¹⁰⁵ Textual.

Todos los capítulos incluyen actividades y espacios para a reflexión colectiva con el grupo de compañeros o con la familia. La primera versión de este material fue lanzada en 2009 editándose 55.000 manuales.

Se ha distribuido en los liceos, centro de educación técnico – profesional y escuelas rurales de todo el país.

Secundaria - UTU - Segundo ciclo

Manual interactivo del alumno: "Conoce tus derechos y obligaciones en Seguridad Social" Nivel 2. Este material está destinado a alumnos de segundo ciclo de educación secundaria y técnico profesional.



Este material completa el programa que comenzó a desarrollarse en 2007 con el Cuaderno Interactivo para educación primaria y que pretendía desde su inicio alcanzar todos los niveles de educación formal.

Su objetivo es contribuir a la formación de una ciudadanía responsable y activa, dando a los jóvenes y adultos en esta etapa de formación, una visión global y profunda de la Seguridad Social en general y del sistema uruguayo en particular.

Los contenidos considerados son los siguientes:

- Que entendemos por Seguridad Social
- La Seguridad Social en Uruguay
- Las Prestaciones que se otorgan
- Cómo se financia el Sistema y las obligaciones derivadas
- El material se divide en 5 capítulos y un espacio de reflexiones finales.

Todo se combina con una técnica de investigación social denominada “Historias de vida”. Esta técnica se centra en la visión que los actores sociales tienen de su propia experiencia a través de la descripción de los acontecimientos más significativos de la vida del narrador en sus propias palabras, respetando las expresiones textuales de los protagonistas.

ANEXO 6: PROPUESTA CIEDESS EN EDUCACIÓN PREVISIONAL

1. Comentarios Iniciales

El desarrollo social y los cambios que ello conlleva, han impactado no sólo en la definición e instalación de nuevas políticas públicas, sino que además, se ha ampliado la función del Estado en torno a la gestión de la vida de las personas, promoviendo mayores y más amplios espacios de participación e interacción.

Esta participación de las personas, se origina dentro de una fuerte apertura política, ideológica y social, donde las libertades individuales parecen no tener límites. Lo anterior implica, necesariamente, definir con mucho cuidado el rol que deben desempeñar las personas y las instituciones dentro del tejido social que se ha ido formando, de modo que las libertades de unos no supongan la vulneración de los derechos de otros.

En este marco, donde la economía social de mercado es el alma del sistema, las relaciones comerciales ocupan un espacio vital y tanto personas como entidades interactúan dentro de él, siendo el Estado el que ejerce la labor reguladora a través de un marco legal, en el cual intervienen las entidades partícipes (públicas y privadas) y las personas.

Dado lo anterior, es muy importante que haya una consistencia entre modelo de desarrollo de un país, la cultura y la práctica de vida de las personas, de modo que ellas vayan obteniendo los mayores beneficios del modelo establecido, y no al revés.

Luego, es fundamental educar –en las instancias que corresponda- acerca de las condiciones, reglas y exigencias que impone el modelo vigente a las personas, pues en el curso de la vida, estas deben tomar variadas decisiones económicas y financieras, las cuales afectan –positiva o negativamente- la calidad de vida presente y futura.

Por lo anterior, desarrollar una cultura de ahorro y de previsión frente a variadas contingencias es muy oportuno y necesario, mayormente en una sociedad de mercado que incita a las personas al consumo y el endeudamiento y por ende los hace financieramente vulnerables.

La educación económica, financiera y previsional debe ser un proceso formativo continuo, que no esté acotado solo a un momento determinado del tiempo, sino que requiere permanente actualización. Ésta se funda en conceptos, conocimientos y

herramientas que se deben entregar a personas cuanto antes, empezando en las etapas tempranas de la vida, a fin de formar una cultura de ahorro y previsión.

Esta cultura debe inculcar el valor de ahorrar para prevenir contingencias en la vida, para financiar la educación de los hijos, para acceder a una vivienda o inmueble y otras decisiones de esta naturaleza. Dentro de esto, un evento importante es la decisión de retiro laboral, por lo que este tipo de educación debe contribuir a ayudar a las personas a planificar sus fuentes de ingresos y la correcta administración del tiempo de salida del mercado laboral.

2. Educación Previsional

¿Por qué las personas no cotizan? ¿Por qué el trabajador asalariado no considera propios los recursos que son remitidos a los fondos de pensiones? ¿Por qué los trabajadores no obligados a cotizar no lo hacen? Sin duda, estas temáticas sugieren nuevos estudios.

Tres preguntas y una sola respuesta. No existe cultura de previsión. No existe cultura de la responsabilidad individual de las personas frente a la protección social. Luego, antes de promover medidas que incentiven la cotización, se debe establecer una política pública nacional que promueva la educación en seguridad social y por extensión la educación previsional.

La educación en seguridad social es el proceso, a través del cual se promueve la concientización de la población mediante estrategias educativas y de información, a fin de fomentar la participación efectiva de las personas en el sistema de seguridad social.¹⁰⁶

Bajo esta definición, la OIT considera tres instancias en las que la educación en seguridad social y por extensión, la educación previsional, pueden aportar de modo muy significativo¹⁰⁷:

¹⁰⁶ ILO. <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeld=2065>. Actualización por Victoria Giroud-Castiella en 05.09.2014.

¹⁰⁷ ILO. Id.

- a) Motivar la afiliación y la contribución a los sistemas de protección social: Promover una cultura del auto-cuidado y de concientización de los riesgos que se enfrentan a lo largo del ciclo de vida.
- b) Incentivar la inclusión y participación de los grupos vulnerables mediante un enfoque de protección social basado en los derechos: Esta modalidad, otorga a las personas las habilidades para ejercer sus derechos efectivamente y utilizar los programas sociales disponibles, demandando que éstos sean entregados oportunamente y exigiendo que se resguarde los niveles básicos de calidad.
- c) Fomentar la toma de decisiones financieras acertadas en lo que respecta la previsión para el futuro: La importancia de la educación financiera en seguridad social está siendo cada vez más reconocida, sobre todo en el caso de los sistemas de pensiones. Esto se debe a la naturaleza de largo plazo de las decisiones referentes a las pensiones y a ciertas reformas que se han dado en varios regímenes de pensiones.

En muchos casos, estas reformas implican una mayor autonomía y responsabilidad de las personas en la administración de sus fondos, lo cual afecta el grado de protección social que alcanzarán a futuro. Con el fin de facilitar la identificación de opciones apropiadas, la educación financiera o “educación previsional” promueve el análisis de variables tales como: tasas de impuestos, tasas de riesgo financiero, proyecciones de los salarios futuros y longevidad, entre otras.

3. Determinación del problema:

¿Por qué hacer educación previsional en Chile?

El sistema de pensiones chileno, basado en contribución definida, no otorgará beneficios previsionales acorde a las expectativas de las personas, quienes, independientemente de su nivel de participación en aquel, demandarán beneficios que superan con creces sus expectativas y necesidades. Lo anterior se sustenta en razones endógenas y exógenas que en este momento son sujetos de análisis a través de la Comisión Presidencial liderada por el economista Sr. David Bravo.

No obstante, se requiere que los usuarios incrementen su participación en el sistema previsional, a través de sus aportes sistemáticos. En esta línea hay un foco importante de personas, que son los trabajadores asalariados, quienes tienen una parte de esta

situación resuelta, a través de la vía obligatoria. Sin embargo, dadas las actuales condiciones previsionales, demográficas y laborales en que opera el sistema, se requieren ingresos adicionales para obtener pensiones acorde a las expectativas de las personas.

Segmentos distintos al asalariado, requieren estímulos importantes para fomentar la cotización y la activa participación en el sistema previsional. El segmento de los independientes ha sido cubierto mediante la obligatoriedad de cotizar a contar del año 2015. Sin embargo, restan sectores en franca vulnerabilidad, que no ha sido posible incorporarles vía mandato, y se mantienen al margen del sistema, sin aportar. Estos forman un grupo que al final de su vida laboral, demandará al Estado derechos que no ha construido y beneficios a los que tampoco ha contribuido.

He aquí la necesidad de desarrollar en beneficio de ellos, diversos programas de educación previsional. Se requiere para ellos una herramienta impulsora y promotora de competencias y aptitudes que promueven el alfabetismo económico y la integración social. Esta herramienta debe valerse de elementos comunes como son el conocimiento del sistema previsional, las habilidades para hacer uso de él, las tomas de decisión, el análisis del costo/oportunidad para el fomento del ahorro previsional, el conocimiento de los productos, estrategias para promover el empoderamiento de las responsabilidades ciudadanas, y lo más importante... el ahorro para concretar una visión de futuro.

Todos estos conceptos, que son habituales, equivalen a pautas por donde debe enfocarse la educación previsional y deben estar presentes en una estrategia metodológica a diseñar.

Así, la educación previsional debe ser un proceso continuo y vitalicio para los individuos, quienes a través de la aplicación de los conceptos mencionados, puedan garantizar su bienestar en el futuro.

Esta estrategia, orientada a la población vulnerable – y también a la que tiene beneficios bajo aportaciones obligadas -, debe contener al menos, los siguientes elementos:



Dadas las razones anteriores, las personas en general, y principalmente los niños, los jóvenes y las personas vulnerables, en su calidad de actores sociales y económicos en el presente y en el futuro, siempre estarán tomando decisiones que en la suma de las individualidades, influirán en el desarrollo de sus sociedades.

4. Diversos programas de Educación Previsional en otros países.

La construcción de un programa de educación previsional y financiera para grupos vulnerables, obedece a los siguientes hechos:

- Desconocimiento por parte de las personas, acerca del funcionamiento del sistema previsional y financiero, así como de la operatoria del mundo del trabajo en un ambiente de institucionalidad.
- Evidencias nacionales e internacionales que indican que la falta de conocimiento en los conceptos referidos, lleva a las personas a tomar decisiones equivocadas, que inciden fatídicamente en sus propias vidas, la de sus familias y por extensión en toda la sociedad.
- Iniciativas privadas y públicas, nacionales e internacionales, que ya están avanzando en la formación de programas de educación económica para jóvenes en

edad escolar, grupos vulnerables y público en general. En este sentido, destacan las iniciativas propuestas en habla hispana, como la creación de un Fondo para la Educación Previsional” creado por reforma Previsional del año 2008 en Chile; el programa de educación financiera chilena Sano de Lucas liderado por el Banco Santander; el programa de Educación Financiera liderado por el Banco de Previsión Social de Uruguay, la Declaración de Guatemala, suscrita en el año 2008, que insta a los Estados a construir planes de educación previsional e incorporarlos a sus mallas curriculares obligatorias, y muchos más.

- En ambiente de países fuera del ámbito hispano, destacan las iniciativas norteamericanas organizadas a través del Council of Economic Education, que es un organismo que agrupa a las entidades de la banca y los seguros que promueven la educación a los usuarios; y las de varios otros países que ya han puesto en marcha sus propios programas en Malasia, donde el Banco Negara (Banco central), entidades de la Banca y el Ministerio de Educación, iniciaron una campaña de ahorro y de educación financiera para niños en edad escolar; Lesoto, quien en compañía de UNICEF inició un programa de alfabetización aritmética para niños huérfanos; Brasil, donde los organismos reguladores pusieron en marcha una estrategia nacional para la educación financiera; Uganda, donde el Banco Central está desarrollando un programa en colegios, Inglaterra, Nueva Zelanda, etc.
- Estudios efectuados por CIEDESS a público general: En los meses de octubre y noviembre de 2008, CIEDESS desarrolló un estudio denominado *“Conocimiento, Percepciones y expectativas de la Seguridad Social”*¹⁰⁸, donde se evaluó un universo de 1.350 casos, en las principales ciudades y capitales regionales a nivel país, tomando como variables el nivel socioeconómico, personas económicamente activas, sexo y edad. Este estudio, dentro de sus conclusiones más importantes arrojó un 91% de grado de interés en los encuestados por que sus hijos recibiesen educación previsional en el establecimiento educacional donde estudian.

La OIT, plantea que *los métodos implementados por los programas de educación en seguridad social son varios. En el ámbito educativo, por ejemplo, se llevan a cabo seminarios, talleres y/o cursos de capacitación, y se elaboran libros o “comics” educativos.*

¹⁰⁸ CIEDESS. 2008

En cuanto al ámbito informativo, los instrumentos de divulgación comúnmente utilizados son la publicidad en medios de difusión masiva y los sitios web. Cabe recalcar la importancia del trabajo conjunto entre las distintas instituciones del gobierno. Es así cómo países como Australia, Reino Unido y Uruguay han logrado incluir la educación en seguridad social en el currículo escolar, y otros, como Chile y Nueva Zelanda, se encuentran en este proceso. Asimismo es importante destacar el rol de los canales de educación no formal, con el fin de alcanzar a los sectores de la población más vulnerables.¹⁰⁹

4.1. La experiencia de Uruguay

De las iniciativas en educación en protección social implementadas actualmente, se destaca el programa uruguayo “Conoce tus derechos y obligaciones en Seguridad Social” por su enfoque en los derechos y deberes de las personas. El programa es una iniciativa conjunta del Instituto de Seguridad Social y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), y se dirige principalmente a los niños y jóvenes en edad escolar.

El programa tiene un gran alcance, ya que ha sido incorporado al currículo escolar como tópico de estudio e incluye una serie de materiales didácticos tanto para profesores como alumnos.

4.2. La iniciativa educativa del CIESS

El programa “Seguridad Social para todos” del CIESS está dirigido a la población en general, pero en particular a niños y adolescentes de entre 9 y 17 años. El programa incluye acciones en el ámbito político, entre las que se encuentran la Semana de la seguridad social y acuerdos con jurisdicciones educativas, y acciones en el ámbito educativo y comunicativo, entre las que se encuentran desarrollar plataformas educativas destinadas a capacitar a los docentes, un portal que vincule a los interesados en el tema y material informativo en diversos formatos. Además, el CIESS promovió la firma de la Declaración de Guatemala en la que diversos actores se comprometen a impulsar y a dar seguimiento a este proyecto.

¹⁰⁹ ILO. <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeld=2765>

5. Metas a alcanzar.¹¹⁰

Considerando todos los elementos anteriores, CIEDESS ha avanzado en la búsqueda de articular un programa de Educación Previsional, que cubra precisamente aquellos grupos vulnerables, que por su falta de conocimiento, no se han hecho parte de un plan de ahorro sistemático.

El programa de CIEDESS busca inspirar a diversos grupos de personas a ser ciudadanos social y económicamente empoderados, dotándoles de las aptitudes y los conocimientos necesarios para convertirse en agentes activos capaces de transformar sus comunidades y sociedades.

Junto a esto, se busca promover la cultura previsional, a través de la formación de personas conscientes de la necesidad de iniciar un proceso de ahorro previsional temprano y sistemático, el cual esté destinado a constituir un capital que les permita asegurar en el futuro, el acceso a las mejores condiciones de vida tras el retiro laboral.

Este objetivo se materializa en objetivos generales y específicos:

5.1. **Objetivo General:**¹¹¹

Promover la cultura previsional, inspirando a las personas para que sean ciudadanos con las aptitudes y los conocimientos necesarios para hacer uso de las opciones que la sociedad actual les ofrece, a fin de que puedan tomar decisiones previsionales responsables e informadas, asegurando con ello, el mejor bienestar presente y las mejores condiciones de vida tras el retiro laboral.

5.2. **Objetivos Específicos:**¹¹²

Los objetivos específicos se dividen en cuatro áreas:

5.2.1. Área Educativa: *Estructurar un programa formal de educación previsional, el cual siendo significativo para los usuarios, emplee las*

¹¹⁰ CIEDESS. 2014

¹¹¹ CIEDESS. 2014. Bases Unidad de Educación Previsional

¹¹² CIEDESS. 2014.

mejores metodologías de trabajo, basadas en el constructivismo, y haga uso de herramientas tecnológicas.

5.2.2. Área Técnico-Pedagógica: *Establecer una Comisión Técnica integrada por representantes de Administradoras de Fondos de Pensiones, Compañías de Seguros, Organismos Académicos, Establecimientos Educaciones y mundo de la empresa privada, que contribuya a definir los contenidos a entregar, garantizando la pertinencia de la estrategia pedagógica, orientando el diseño de una asignatura de educación previsional escolar, sancionando la estrategia general del programa y modelando un modelo de entrega para adultos.*

5.2.3. Área Docente: *Formar un staff de docentes ampliamente empoderados del contenido, capacitados para enseñar a alumnos de diversas edades y realidades socioeconómicas, talentosos, creativos y empáticos para transmitir su mensaje.*

5.2.4. Área institucional: *Conformar una red de relaciones institucionales que garanticen la sostenibilidad material, logística y operacional de un programa de educación previsional a nivel de establecimientos educacionales públicos y privados.*

6. Red de Relaciones Institucionales:¹¹³

La educación previsional en la actualidad, no puede ser concebida como un proceso autónomo, separado de la gestión y desenvolvimiento de la sociedad en su conjunto. En pleno siglo XXI, se observa una demanda de conocimiento sin precedentes en todos los niveles.

Cada vez es más latente el valor de la educación significativa, basada en las experiencias cotidianas de la vida y en los componentes del desarrollo sociocultural y económico de la sociedad. Para esto, no solo se debe operar desde las escuelas. Debe haber una apertura a toda la sociedad, con participación de variadas instituciones, las cuales, desde el ámbito de su gestión, deberán hacer sus aportes.

Son las instituciones que dan vida a la cultura, las que deben intervenir en el desarrollo de programas educativos para la vida. Más allá de las ciencias, las artes o las letras, se

¹¹³ CIEDESS. 2013.

requiere formación para el desarrollo en la vida cotidiana. En esta línea distinguimos tres tipos de instituciones para la conformación de la red.



Instituciones Patrocinantes

Organismos públicos y privados que crearán en el proyecto como una opción formativa viable y útil para el desarrollo del país. Aportarán en términos de soporte para las comunicaciones, espacios de encuentro, perfeccionamiento de ideas, contenidos y metodologías



Instituciones Auspiciadoras

Organismos públicos y privados que crearán en el proyecto como una opción formativa viable y útil para el desarrollo del país. Aportarán en términos de soporte para las comunicaciones, espacios de encuentro, perfeccionamiento de ideas, contenidos y metodologías.



Instituciones Beneficiarias

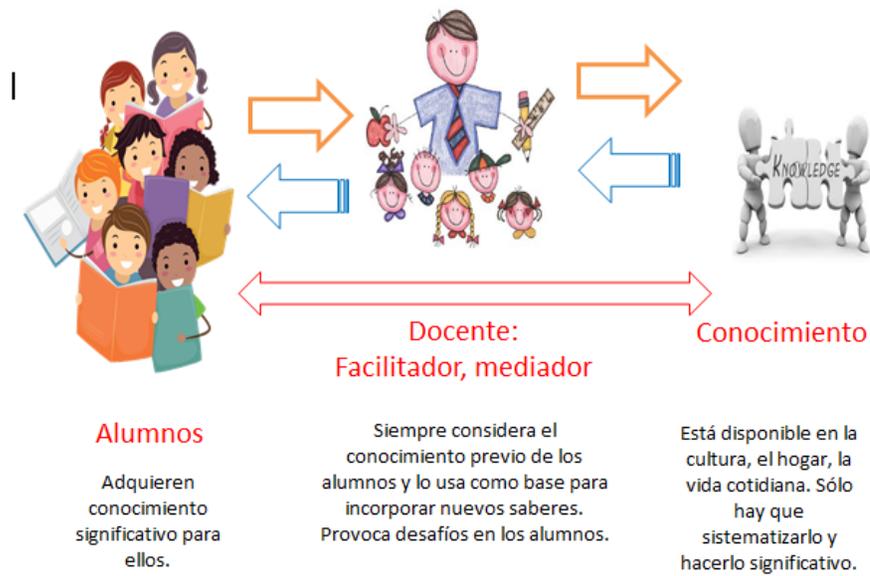
Son aquellas que abrirán sus puertas para que el programa llegue a los alumnos de los diversos niveles, proporcionando a su vez, docentes motivados para que hagan las transferencias pertinentes.

7. Metodología y Estrategia

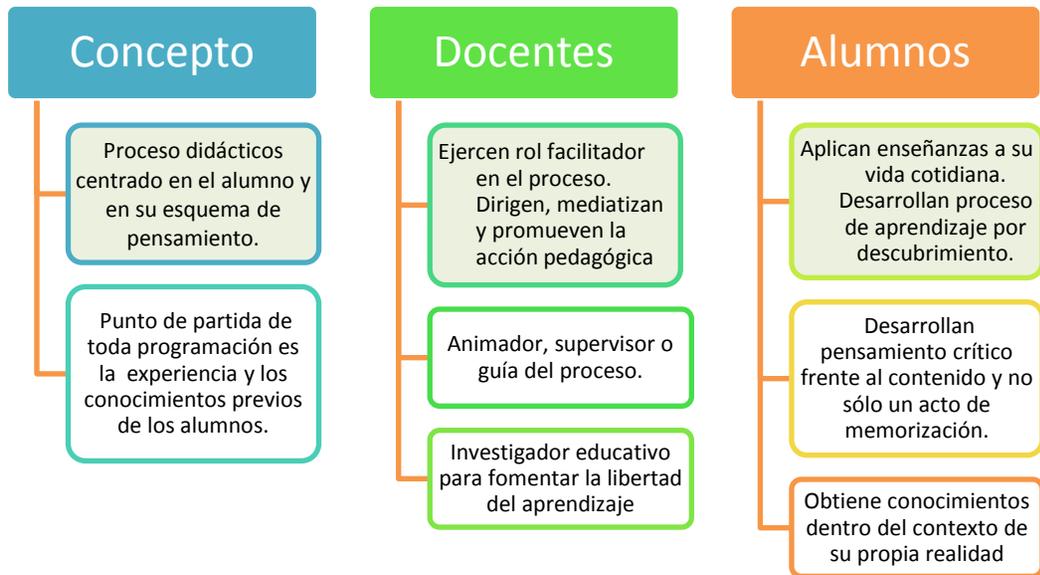
La propuesta formativa de CIEDESS, se sustenta en la adopción de una metodología constructivista, que basa su actuar en las propias capacidades de los alumnos para proveer el propio conocimiento. A la vez, en términos de estrategia, reconoce la existencia de a lo menos tres canales de entrega.

7.1. Metodología

El esquema constructivista, propuesto por el investigador suizo Jean Piaget, propone que el aprendizaje es esencialmente activo y que el individuo goza de la capacidad de ir construyendo su propio conocimiento, a través de herramientas que son puestas a su disposición.

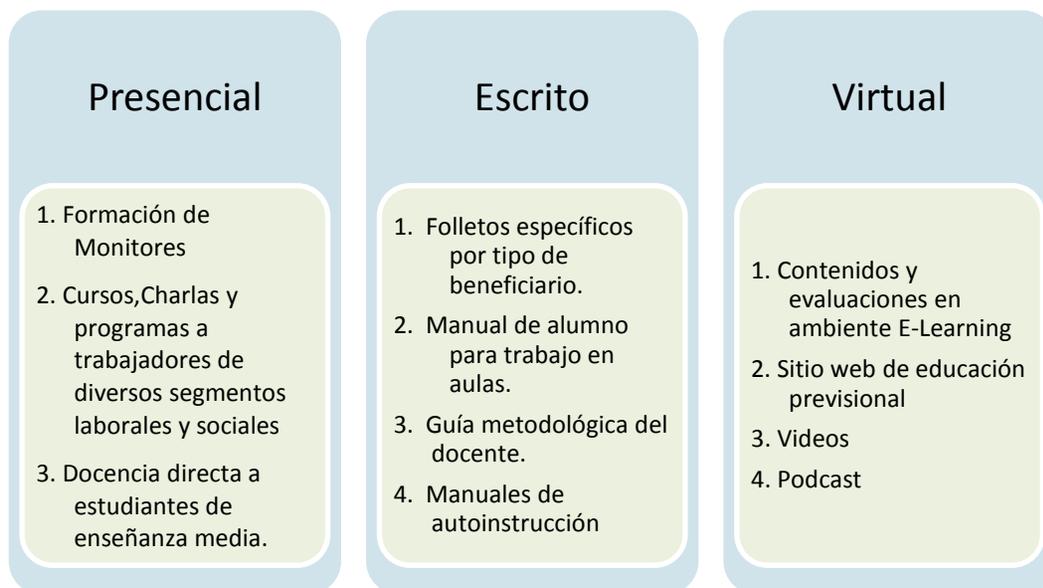


Las funciones de cada uno de los actores del proceso educativo en el constructivismo, son como sigue:



7.2. Estrategia

Para transmitir el conocimiento, CIEDESS ha adoptado tres canales de entrega, los cuales se adaptan a todo tipo de público:



8. Experiencias con campañas de información¹¹⁴

La federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones – FIAP, conocedora de las necesidades de sus clientes en la línea de aumentar los aportes a sus cuentas individuales, ha desarrollado un amplio catastro respecto de diversas experiencias, metodologías y resultados de programas en diversos países.

De esta muestra, se extraen importantes conclusiones respecto a recomendaciones, materias y mensajes que debe ser incluido en un programa de educación, las

¹¹⁴ FIAP. Octubre de 2011. Serie de Regulaciones Comparadas: Fondos de Pensiones. Información, Educación, Cultura Previsional, y asesoría entregada a los afiliados.

metodologías que han de emplearse y las dificultades que se deben sortear. Todo esto se citará de modo parafraseado.

8.1. Recomendaciones

- Los esfuerzos realizados deben ser permanentes en el tiempo.
- Es importante estructurar un programa de largo plazo en educación previsional, que comience a temprana edad.
- El lenguaje utilizado debe ser simple, para que las comunicaciones puedan ser comprendidas por el afiliado promedio.
- Es importante concentrarse en los temas más relevantes para la población afiliada y no abarcar demasiadas materias y detalles.
- Entregar información comparable y transparente a la cual las personas fácilmente puedan acceder.
- No generar expectativas demasiado altas en el público, respecto del mayor alcance de los beneficios, especialmente cuando estos recién se estén incorporando.
- Enfatizar el carácter de largo plazo en el ahorro previsional.
- Evaluar las necesidades de los afiliados y medir la efectividad de las iniciativas implementadas.
- Ajustar metodologías, materias y mensajes de acuerdo al segmento a cubrir.
- El costo previsional debe ser mostrado en moneda local y anualizado, para que las personas logren observar las diferencias.
- Desarrollar pruebas piloto para asegurar que el mensaje realmente llegará al público objetivo de manera clara y simple.

8.2. Materias y Mensajes que deberían ser incluidas en toda campaña de información.

- Explicación general del sistema.

- Necesidad de ahorrar oportunamente para la pensión.
- Modos de participar en el sistema.
- Derechos y obligaciones de los trabajadores y afiliados.
- Decisiones relevantes que se debe tomar durante todo el período de afiliación.
- Comprensión de los productos de ahorro e inversión.
- Materias específicas: afiliación, traspaso, multifondos, portafolio de inversiones, herencia, seguridad de los recursos previsionales, etc.
- Mecanismo de desempeño o funcionamiento del sistema.
- Esfuerzo especial para explicar adecuadamente los riesgos que enfrentan los afiliados, en particular los riesgos de inversión y longevidad.
- Identificar un indicador de riesgo-pensión adecuado para la inversión de los recursos previsionales.
- Envejecimiento demográfico y mayores expectativas de vida.
- Proyecciones de pensión personalizada e impacto positivo de los ahorros previsionales voluntarios que complementan el ahorro obligatorio.

8.3. Metodología, tipos de campañas realizadas y segmentos a los cuales estas se han dirigido.

Medios y recursos	Segmentos objetivo
– Contactos personalizados	– Afiliados en general
– TV, radios, diarios	– Trabajadores informales con sueldos bajos y períodos frecuentes de cesantía.
–	– Generaciones jóvenes

– Seminarios, desayunos, conferencias	– Medios de prensa
– Secuencias educativas en diarios	– Sindicatos
– Publicación de documentos junto a entidades financieras	– Asistentes sociales
– Entrevistas	– Profesores
– Folletería	– Encargados de RR.HH., de empresas
– CD interactivos	– Políticos
– Medios en internet	– Líderes de opinión
– Visitas a empresas	–
– Participación de rostros con buena imagen pública	–

8.4. Dificultades en las campañas de información:

- Bajo conocimiento inicial del sistema por parte de los afiliados.
- Afiliados creen saber mucho más de lo que en realidad saben.
- Poco interés en el tema previsional.
- Producto intangible de largo plazo.
- Ideologización del sistema previsional y populismo de ciertos actores políticos con intereses de corto plazo, que se contraponen al horizonte de largo plazo del sistema.

- Dispersión de los afiliados objetivo de un programa de educación.
- Asimetría en la información de afiliados y administradoras.

ANEXO 7: EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES EN EDUCACIÓN EN SEGURIDAD SOCIAL

Existen varias razones por las cuales la educación en seguridad social puede cumplir un rol relevante dentro de los sistemas de protección social y por las que varios países e instituciones han decidido desarrollar programas de este tipo. Entre estos países se encuentran Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Chile, El Salvador, Estados Unidos, España, India, Irlanda, México, Nueva Zelanda, Reino Unido y Uruguay, y a nivel internacional el Centro Interamericano de Estudios en Seguridad Social (CIESS) en América Latina y el Caribe y la Red de Educación y Solidaridad a nivel mundial.

1.1. Argentina

1.1.1. Programa de Alfabetización Económica y Financiera del Banco Central de Argentina.

- **Objetivo del programa:**

El Programa de Alfabetización Económica y Financiera del Banco Central de Argentina, tiene como objetivo promover la comprensión de los conceptos económicos y financieros relacionados con la vida diaria de todas las personas, contribuyendo a la formación de individuos reflexivos y económicamente responsables.

- **Destinatarios directos:**

La comunidad en general y también grupos específicos (niños, jóvenes, educadores)

- **Actividades realizadas:**

- Visitas a escuelas.
- Participación en Ferias del Libro.
- Elaboración de material educativo.

- **Instituciones a cargo:**

Banco Central de la República Argentina

- **Páginas Web de referencia:**

<http://www.bancocentraleduca.bcra.gov.ar/>

1.1.2. Programa “ANSES va al colegio”

- **Objetivo del programa:**

Concientizar a los jóvenes próximos a egresar de la educación secundaria sobre sus derechos y obligaciones con respecto a la seguridad social y sobre los riesgos de realizar un trabajo no registrado, con el fin de prepararlos para su inserción en el mundo laboral.

- **Destinatarios directos:**

Alumnos de 5º año de educación secundaria

- **Actividades realizadas:**

Realización de charlas en los colegios, incluyendo temas como:

- La diferencia entre un trabajo registrado y un trabajo no registrado.
- Los beneficios y prestaciones disponibles en Argentina
- El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).
- Realización de trámites y servicios en línea

- **Instituciones a cargo:**

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

- **Páginas Web de referencia:**

<http://www.anses.gob.ar/institucional/anses-va-al-colegio.php>

1.2. Australia

1.2.1. Programa de Educación Económica y Financiera

- **Objetivo del programa:**

Dar a toda la ciudadanía la oportunidad de mejorar su conocimiento financiero y el manejo de su dinero. Asimismo, generar la capacidad de comprender y manejar el riesgo financiero y beneficiarse de la mayor competencia y posibilidad de elección del mercado financiero actual.

- **Destinatarios directos:**

La población en general y también grupos específicos, como: niños y jóvenes, estudiantes, profesores, trabajadores y empleadores.

- **Actividades realizadas:**

- Campaña “Entendiendo el dinero” (Understanding Money)
- Trabajo con escuelas
- Trabajo en lugares de trabajo
- Desarrollo de investigaciones en esta materia.

- **Instituciones a cargo:**

Australian Securities and Investment Commission (ASIC)

- **Páginas Web de referencia:**

- ASIC: <http://www.fido.gov.au/fido/fido.nsf>
- Understanding Money: <http://www.understandingmoney.gov.au>

1.3. Austria

1.3.1. Programa de Educación Financiera del Banco Central de Austria

- **Objetivo del programa:**

Concientizar e informar a la población acerca de los instrumentos financieros disponibles y educarla en cuanto a la elección y manejo eficiente de ellos y de acuerdo a la situación particular de cada individuo.

- **Destinatarios directos:**

Publico general y también específico (profesores, estudiantes, jóvenes, entre otros).

- **Actividades realizadas:**

El Banco Central de Austria ofrece diversos productos y servicios, que incluyen:

- Charlas de divulgación de información financiera.

- Preparación de material escolar para promover la educación financiera.
- Creación de una calculadora financiera en la página Web del Banco.
- Preparación y publicación de un libro dedicado al análisis de la educación económica y financiera en Austria.
- **Instituciones a cargo:**

Banco Central de Austria (OeNB)
- **Páginas Web de referencia:**

http://www.oenb.at/en/welcome_to_the_oenb.jsp

1.4. Brasil

1.4.1. Programa de Educación Previsional

- **Objetivo del programa:**

Concientizar y educar a la población respecto a sus derechos y deberes en materia previsional, a fin de ampliar la cobertura previsional por medio de la inclusión y permanencia de los trabajadores en el sistema previsional.
- **Destinatarios directos:**

Toda la ciudadanía, con focalización en aquellos grupos de la población que muestran menores niveles de cobertura previsional, como: trabajadores independientes, trabajadores informales, trabajadores domésticos, estudiantes mayores de 16 años, mujeres amas de casa.
- **Actividades realizadas:**

Programa de Educación Previsional, el que considera actividades como:

 - Seminarios, talleres y charlas de divulgación.
 - Elaboración de material impreso (folletería, afiches, etc.)
 - Capacitación de personas que actúan como diseminadores de información en sus comunidades.

- Participación en programas radiales.
- **Instituciones a cargo:**
Instituto Nacional del Seguro Social (INSS)
- **Páginas Web de referencia:**
<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=35>

1.5. Canadá

1.5.1. Programa de Educación Financiera

- **Objetivo del programa:**
Entregar a los jóvenes el conocimiento financiero, las habilidades y la confianza para manejar sus finanzas más efectivamente.
- **Destinatarios directos:**
En una primera etapa (2007-2009) el programa de alfabetización financiera, se focalizó en los jóvenes. Sin embargo, se espera expandir los programas de educación financiera hacia la población adulta.
- **Actividades realizadas:**
 - Programa de educación financiera, que incluye:
 - Implementación de un portal en internet (The money belt).
 - Preparación de material educativo para profesores.
 - Desarrollo de principios de evaluación de los programas de educación financiera.
 - Conferencias de difusión de educación financiera.
- **Instituciones a cargo:**
The Financial Consumer Agency of Canada (FCAC)
- **Páginas Web de referencia:**
<http://www.fcac-acfc.gc.ca/eng/default.asp>

1.6. Chile

1.6.1. Programa de Educación Previsional

- **Objetivo del programa:**

Promover una cultura previsional, basada en la concientización de la población sobre los riesgos de vejez y en el auto-cuidado e incentivar la afiliación y contribución al sistema de pensiones.

- **Destinatarios directos:**

Toda la población, con particular énfasis en aquellos grupos de la población más vulnerables, como: mujeres, jóvenes, trabajadores independientes, grupos con menor nivel educacional, entre otros.

- **Actividades realizadas:**

- Implementación del Programa de Fortalecimiento del Sistema de Pensiones.
- Fondo de Educación Previsional (FEP). Con los fondos del FEP, se realizan una amplia gama de programas educativos dirigidos a aquellos grupos de la población más vulnerables, tales como: trabajadores independientes, trabajadores domésticos, jóvenes, entre otros.

- **Instituciones a cargo:**

Subsecretaría de Previsión Social

- **Páginas Web de referencia:**

<http://www.previsionsocial.gob.cl>

1.7. Costa Rica

1.7.1. Programa "Ahorremos por un futuro mejor"

- **Objetivo del programa:**

Promover el uso correcto de los recursos financieros, su importancia para el futuro y cómo una conducta de ahorro previsional se relaciona con una buena calidad de vida, entre los alumnos de cuarto y quinto grado de educación primaria de las escuelas públicas, privadas y semiprivadas del país. Asimismo, fortalecer el conocimiento del tema entre los docentes y profesionalizar su enseñanza.

- **Destinatarios directos:**

Estudiantes de entre 10 y 12 años

- **Actividades realizadas:**

- Inclusión del programa "Ahorremos por un futuro mejor" dentro del plan curricular de la materia de estudios sociales.
- Además, se elaboró un libro de texto para los estudiantes, que incluye conceptos básicos sobre finanzas, ahorro, inversión, pensiones, y su papel presente y futuro dentro del sistema y de la sociedad en el área financiera, y una guía pedagógica para el maestro.

- **Instituciones a cargo:**

SUPEN (Superintendencia de Pensiones)

- **Páginas Web de referencia:**

www.supen.fi.cr/comunicacion/Educacion_Financiera.html

1.8. Dinamarca

1.8.1. Campaña "Tænk hvis alle arbejdede sort", para la promoción del trabajo registrado

- **Objetivo de la campaña:**

Concientizar a los jóvenes sobre los riesgos del trabajo no registrado y la evasión de impuestos, a través de una campaña mediática llamada "Imagina que pasaría si todos trabajaran sin registrarse" ("*Tænk hvis alle arbejdede sort*")

- **Destinatarios directos:**

Jóvenes de entre 15 y 25 años de edad

- **Actividades realizadas:**

- Anuncios publicitarios para la televisión.
- Vallas publicitarias (en las grandes ciudades), anuncios publicitarios en los periódicos, y distribución de postales gratis en los restaurantes y cafés ("go-cards")

- **Instituciones a cargo:**

Ministerio de Hacienda (*Skatteministeriet*)

○ **Páginas Web de referencia:**

En

inglés:

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/dk002.htm>

En danés: <http://www.skm.dk/presse/kampagner/fairplay/4888.html>

1.9. El Salvador

1.9.1. Programa de Educación Financiera

○ **Objetivo del programa:**

Promover el conocimiento de la población, sobre los productos y servicios financieros disponibles, para apoyar la toma de decisiones informada, tal que les permita mejorar su bienestar y calidad de vida.

○ **Destinatarios directos:**

Para la implementación del programa se ha segmentado la población objetivo en distintos públicos (estudiantes, profesores, líderes de opinión, periodistas, etc.), que se serán cubiertos mediante diversos medios de difusión, de acuerdo a los que tengan mayor impacto en cada grupo (radio, televisión, sitio Web, material impreso, libros educativos, charlas, seminarios, etc.).

○ **Actividades realizadas:**

Programa de educación financiera que incluye, entre otros tópicos, las siguientes áreas de trabajo:

- Conocimiento del sistema financiero y su forma de operación.
- La importancia y el rol del ahorro.
- El rol del crédito.
- Orientación a los inversionistas en el mercado de valores.
- Promoción de la cultura previsional.
- Mercado de los seguros.

- **Instituciones a cargo:**
 - Banco Central de Reserva
 - Superintendencia del Sistema Financiero
 - Superintendencia de Valores
 - Superintendencia de Pensiones
 - Instituto de Garantía de Depósito
- **Páginas Web de referencia:**
<http://www.educacionfinanciera.gob.sv/>

1.10. España

1.10.1. Plan de educación financiera 2008-2012

- **Objetivo del programa:**

Mejorar la cultura financiera de la población en general, de modo que los ciudadanos puedan desenvolverse adecuadamente en el sistema financiero y cubrir adecuadamente las contingencias que se afrontan a lo largo del ciclo de vida.
- **Destinatarios directos:**

Dirigido a la población general, pero para optimizar los recursos disponibles se definen grupos de la población más homogéneos, de acuerdo a sus necesidades formativas o en función de los canales de acceso más efectivos. De este modo, se han diferenciado grupos, tales como: trabajadores asalariados o independientes, estudiantes, jubilados, jóvenes, inmigrantes, personas discapacitadas, entre otros.
- **Actividades realizadas:**

Plan de educación financiera 2008-2012, que incluye instrumentos y actividades, como:

 - Elaboración de material impreso (afiches, folletería, libros, etc.).
 - Charlas, seminarios y talleres de difusión.
 - Elaboración de páginas Web dedicadas.

- Promoción a través de medios escritos, radiales y televisión.
- **Instituciones a cargo:**
Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y Banco de España (BE)
- **Páginas Web de referencia:**
http://www.bde.es/webbde/es/secciones/prensa/EdU_Financiera_final.pdf

1.10.2. Educación en Seguridad Social en Línea: “Aula de la Seguridad Social”

- **Objetivo del programa:**
Mediante un portal web educativo, dar a conocer a las personas sus derechos y obligaciones en seguridad social y sensibilizar a los usuarios sobre la importancia y trascendencia de mantener un sistema público de seguridad social.
- **Destinatarios directos:**
 - Profesores de educación primaria y secundaria.
 - Alumnos de tercer ciclo de educación primaria (de 10 a 11 años) y de los tres primeros cursos de educación secundaria (12, 13 y 14 años).
- **Actividades realizadas:**
 - Desarrollo de un portal web educativo para educación de los alumnos y una guía detallada para los docentes, incluyendo un glosario de términos, descargas, bibliografía recomendada y la planificación de siete unidades de estudio.
- **Instituciones a cargo:**
Secretaría de Estado de la Seguridad Social
- **Páginas Web de referencia:**
 - Área de profesores: http://www.seg-social.es/Internet_1/PortalEducativo/Profesores/index.htm
 - Área de alumnos: http://www.seg-social.es/Internet_1/PortalEducativo/index.htm

1.11. Estados Unidos

1.11.1. Programa de Educación Financiera

- **Objetivo del programa:**

Entregar información financiera y conceptos y herramientas financieras generales, relevantes durante la vida de las personas, así como inculcar buenos hábitos financieros a la población desde la infancia.

- **Destinatarios directos:**

La población en general. Sin embargo, considerando que los individuos enfrentan distintas situaciones o se encuentran en diferentes etapas de la vida desde la niñez hasta la vejez, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos elaboró material educativo dirigido a padres, profesores y a niños en edad escolar.

- **Actividades realizadas:**

Elaboración e implementación de sitios Web en los que se presenta información relevante y materiales educativos referidos a educación financiera de niños en edad escolar.

- **Instituciones a cargo:**

- U.S. Mint del Departamento del Tesoro de Estados Unidos
- Comisión de Alfabetización y Educación Financiera (Financial Literacy and Education Commission)

- **Páginas Web de referencia:**

U.S. Mint del Departamento del Tesoro de Estados Unidos:

- Sitio web para a padres y educadores: <http://www.usmint.gov/kids/teachers/financialliteracy/>
- Sitio web dirigido a niños: <http://www.usmint.gov/kids/>
- Comisión de Alfabetización y Educación Financiera (Financial Literacy and Education Commission): <http://www.mymoney.gov/>

- **Vídeo - El Seguro Social: Simplemente la verdad**
 - "Puedes haber escuchado que no podemos pagar por el Seguro Social. Pero los datos concretos pueden sorprenderte" [Español](#)
 - Este video de la National Academy of Social Insurance (www.nasi.org) explica los conceptos básicos sobre el Seguro Social. Para obtener más información, visite la sección "Aprendizaje" de la página web NASI en <http://www.nasi.org/learn/social-security/just-the-facts>.

1.12. India

1.12.1. Programa de educación financiera del Banco Central de India

- **Objetivo del programa:**

Difundir información relacionada con el Banco Central de India y los conceptos financieros básicos relevantes para comprender el funcionamiento del mercado financiero y desenvolverse de manera informada en él.
- **Destinatarios directos:**

Dirigido a distintos grupos de la población, como: estudiantes de educación primaria y universitaria, mujeres, personas de escasos recursos de zonas urbanas y rurales y adultos mayores, entre otros.
- **Actividades realizadas:**

Programa de divulgación financiera, para el que se han elaborado:

 - Libros educativos en materia financiera, traducidos a las distintas lenguas del país.
 - Elaboración de una página Web dedicada.
- **Instituciones a cargo:**

Banco Central de India (Reserve Bank of India)
- **Páginas Web de referencia:**

<http://www.rbi.org.in/financialeducation/home.aspx>

1.13. Jordania

1.13.1. Campaña “Social Security Ambassador”, para la promoción de la cotización voluntaria en el exterior

- **Objetivo de la campaña:**

Concientizar a los expatriados que trabajan en los Estados Árabes del Golfo de la importancia de la cotización voluntaria, a través de la campaña “Social Security Ambassador”, así como también informar acerca de las nuevas reformas con respecto a la seguridad social en Jordania.

- **Destinatarios directos:**

Trabajadores expatriados que viven en los Estados Árabes del Golfo

- **Actividades realizadas:**

- Envío de delegaciones a los diferentes países, con el fin de realizar actividades informativas en las comunidades de expatriados.
- Convenio con el Jordan Arab Investment Bank, mediante el cual los expatriados pueden acudir al banco para realizar diferentes procedimientos.

- **Instituciones a cargo:**

- Jordan Arab Investment Bank
- Social Security Corporation

- **Páginas Web de referencia:**

http://www.ssc.gov.jo/english/pages.php?menu_id=&local_type=1&local_id=161&local_details=3&local_details1=&localsite_branchname=SSC

1.14. México

1.14.1. Programa de educación financiera

- **Objetivo del programa:**

Mediante la provisión de conocimientos y herramientas financieras básicas, se espera desarrollar habilidades y actitudes que lleven a los individuos a decidir y utilizar los instrumentos financieros disponibles de manera adecuada.

○ **Destinatarios directos:**

Dirigido a los usuarios de servicios financieros y a personas que actúen como difusores de educación financiera. El objetivo es alcanzar primordialmente a personas de menores recursos, a quienes reciben envíos de dinero y a aquellos que buscan servicios de ahorro y crédito.

○ **Actividades realizadas:**

Programa de educación financiera que considera elementos, como:

- Capacitación a facilitadores en educación financiera y a usuarios.
- Elaboración de material de educación financiera tanto para ser entregado a los usuarios capacitados, como a educadores que requieran de materiales sobre esta temática.
- Elaboración de una página Web dedicada a este tema.

○ **Instituciones a cargo:**

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi)

○ **Páginas Web de referencia:**

<http://www.bansefi.gob.mx/eduFinanciera/Paginas/queeslaeducacion.aspx>

1.15. Irlanda

1.15.1. Programa de Educación Previsional

○ **Objetivo del programa:**

Concientizar a la población acerca de la importancia de la pensión durante la vejez y la importancia de prepararse financieramente para enfrentar dicha etapa de la vida.

- **Destinatarios directos:**

Dirigida al público en general, en particular hacia aquellos grupos de la población o sectores de la economía que exhiben un menor nivel de cobertura previsional (mujeres, jóvenes entre 25 y 35 años de edad, jóvenes, inmigrantes, sector agrícola, comercio, etc.)

- **Actividades realizadas:**

Campaña nacional de concientización en materia previsional (National Pensions Awareness Campaign), el que considera actividades como:

- Campañas de marketing integrales (radio, televisión, prensa, Internet, etc.), a través de publicidad y de un programa de información y educación previsional.
- Folletería y material impreso con información útil sobre el sistema de pensiones, los que son entregados gratuitamente.

- **Instituciones a cargo:**

The Pensions Board

- **Páginas Web de referencia:**

http://www.pensionsboard.ie/en/National_Pensions_Awareness_Campaign/

1.16. Nueva Zelanda

1.16.1. Programa de Educación Previsional

- **Objetivo del programa:**

Educar e informar a la población en el manejo de sus finanzas, asegurando la obtención de una pensión adecuada durante el retiro.

- **Destinatarios directos:**

Dirigido a la población en general y a grupos específicos, como: niños, estudiantes, trabajadores y adultos mayores.

- **Actividades realizadas:**

Programa de educación previsional, que incluye actividades, tales como:

- Cursos, talleres y seminarios de educación financiera y previsional.
- Elaboración de sitios Web dirigidos a la divulgación de conceptos financieros básicos.
- Elaboración y difusión de material impreso.
- Creación de calculadoras financieras en línea (Sorted).
- Desarrollo de investigaciones en esta materia.
- **Instituciones a cargo:**
Comisión de Retiro (Retirement Commission)
- **Páginas Web de referencia:**
<http://www.retirement.org.nz/>

1.17. Reino Unido

1.17.1. Estrategia Nacional Para la Creación de Habilidades Financieras

- **Objetivo del programa:**
Promover el conocimiento de la población y correcta utilización del sistema financiero. El objetivo es promover las habilidades financieras de los consumidores para que, a través de una correcta utilización del sistema financiero, cubran las diversas contingencias que enfrentan a lo largo del ciclo de vida.
- **Destinatarios directos:**
Dirigida al público en general, desde la niñez hasta la vejez.
- **Instituciones a cargo:**
Superintendencia de Servicios Financieros (Financial Services Authority)
- **Actividades realizadas:**
La Estrategia Nacional Para la Creación de Habilidades Financieras (National Strategy for Financial Capability), considera el desarrollo de los siguientes puntos:
 - Introducción de la educación financiera dentro del currículo escolar.

- Realización de campañas de educación financiera dirigidas a los jóvenes de educación superior o a aquellos que no se encuentran estudiando o trabajando.
- Promoción de la educación financiera en los lugares de trabajo.
- Entrega de información actualizada al público de la Superintendencia de Servicios Financieros.
- Disponibilidad de información y herramientas en línea a través de Internet.
- Entrega de información financiera relevante dirigida a padres primerizos.
- Entrega de asesoría financiera a los consumidores, cuando esta es requerida.
- **Páginas Web de referencia:**

http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/financial_capability.pdf

1.18. Unión Europea

1.18.1. Educación Financiera en Línea, Sitio Web "DOLCETA"

- **Objetivo del programa:**

A través del sitio Web de "DOLCETA", promover la alfabetización financiera y el conocimiento sobre el sistema financiero de los ciudadanos desde la niñez. Dentro de los recursos disponibles se encuentra material didáctico dirigido a estudiantes de distintas edades y para utilizar en diferentes áreas curriculares.

- **Destinatarios directos:**

Profesores de educación primaria, secundaria y de adultos que, voluntariamente, deseen incluir la educación financiera dentro de su clase.

- **Actividades realizadas:**

Desarrollo de herramientas en línea para educación de los consumidores adultos: módulo dedicado al profesorado sobre alfabetización financiera.

- **Instituciones a cargo:**

- Comisión Europea

- European University Continuing Education Network (EUCEN)
- **Páginas Web de referencia:**

<http://www.dolceta.eu/>

1.19. Uruguay

1.19.1. Programa “Conoce tus derechos y obligaciones en seguridad social”

- **Objetivo de la campaña:**

Bajo un enfoque de la seguridad social como un Derecho Humano, concientizar a la población sobre sus derechos y deberes en materia de seguridad social, promoviendo una actitud participativa y responsable socialmente.

- **Destinatarios directos:**

Toda la población, con especial foco en los niños y jóvenes en edad escolar (primaria y secundaria).

- **Actividades realizadas:**

Programa “Conoce tus derechos y obligaciones en seguridad social”, dentro del que se consideraron actividades como:

- Elaboración de revistas de comics dirigidos a jóvenes.
- Elaboración de libros educativos para educación primaria y secundaria (en versiones para alumnos y profesores).
- Incorporación al currículo escolar como tópico de estudio.
- Creación de libros educativos interactivos en la Web.
- **Instituciones a cargo:**
 - Instituto de Social Seguridad
 - Banco de Previsión Social de Uruguay
 - Administración Nacional de la Educación Pública

- **Páginas Web de referencia:**

<http://www.bps.gub.uy>

ANEXO 8: ESTIMACIONES Y SIMULACIONES

En este capítulo se entregará soporte cuantitativo sobre la relevancia de disminuir las lagunas previsionales, a través de simulaciones de pensiones y tasas de reemplazo para un cotizante tipo del sistema de capitalización.

En virtud de lo anterior, se desarrolla un modelo paramétrico que incorpora las principales variables que intervienen tanto en el cálculo de la pensión como en el saldo final que da origen a ésta. Una vez justificado el escenario base, el análisis de sensibilidad se enfocará en variaciones de la densidad de cotizaciones, según la prioridad de este estudio.

ANÁLISIS DE LAS VARIABLES Y PARÁMETROS DEL MODELO

Los parámetros del modelo para la estimación de pensiones y tasas de reemplazo en función de los diferentes escenarios de densidad de cotizaciones se pueden subdividir en dos focos. El primero apunta al cálculo del saldo acumulado en la cuenta de capitalización al momento de pensionarse, donde intervienen las principales variables de acumulación de recursos. Mientras que en un segundo bloque se exponen los parámetros relacionados con el monto del beneficio.

i. Acumulación de recursos (saldo final):

- Edad de entrada: Edad en la cual la persona comienza a cotizar en el sistema. Tratándose de un esquema de capitalización, los aportes tempranos poseen una mayor ponderación en el ahorro final.
 - Adelantar el aporte inicial tiene un impacto positivo en el saldo acumulado.
- Edad de salida: Edad en la cual el afiliado decide pensionarse, siguiendo mayormente las edades establecidas por ley según el género de la persona. No obstante, las edades legales sólo otorgan el derecho a pensionarse, teniendo la opción de postergar el retiro hasta la edad que desee el trabajador(a).
 - Postergar la edad de retiro tiene un impacto positivo en el saldo acumulado (hay que considerar que en edades avanzadas la elección de fondos se limita a tipos de menor riesgo).
- Densidad de cotizaciones: Relación dada entre los años efectivamente cotizados y los años del total del ciclo de vida activo (desde la entrada hasta la salida del sistema). Generalmente existen períodos dentro del ciclo laboral en los que no se

efectúan cotizaciones (lagunas previsionales), lo que afecta negativamente en la acumulación de recursos. Adicionalmente se observan diferencias entre género, siendo las mujeres las más afectadas.

- Aumentar la densidad de cotizaciones tiene un impacto positivo en el saldo acumulado.
- Tasa de cotización: Porcentaje sobre la renta imponible, establecido por ley, que se destina a la cuenta de capitalización individual cada vez que el afiliado cotiza. Cabe destacar que existe una diferencia a favor de las mujeres dependientes, proveniente de su menor riesgo de invalidez y muerte en el ciclo activo (diferencia de la prima SIS).
 - Una mayor tasa de cotización tiene un impacto positivo en el saldo acumulado.
- Remuneración imponible: Renta sobre la cual se realizan los descuentos previsionales. La normativa establece un tope máximo imponible, el que se ajusta anualmente según la variación del Índice de Remuneraciones Reales informado por el INE.
 - Cotizar por una mayor renta imponible tiene un impacto positivo en el saldo acumulado.
- Rentabilidad de los fondos: Tiene relación con el desempeño de la cartera de inversiones de cada uno de los fondos de pensiones administrados por las AFP.
 - Una tasa de rentabilidad más alta tiene un impacto positivo en el saldo acumulado.
- Esquema de traspasos de fondos: Por lo general las personas no optan por alguno de los fondos de pensiones disponible y son designados según los contratos de traspasos establecidos por la normativa vigente según edad y género.
 - Establecer un esquema de traspasos orientado en el desempeño de largo plazo de los fondos limita el riesgo de decisiones incorrectas o desinformadas en la elección de fondos.
- Transferencias adicionales: La Reforma Previsional del 2008 implemento una serie de beneficios adicionales con la finalidad de proteger a ciertos grupos vulnerables, como jóvenes y mujeres. No obstante el beneficio de mayor uso es el Bono por

Hijo, equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales y comienza a generar rentabilidad desde la fecha de nacimiento del hijo.

- Aportes adicionales a la cuenta individual tienen un impacto positivo en el saldo acumulado.

ii. Cálculo de la pensión de vejez

- Tablas de mortalidad (expectativas de vida): Son las tablas que establecen la probabilidad de muertes por edad de las personas pensionadas, según género y beneficiario.
 - Aumento en las expectativas de vida tiene un impacto negativo en el monto de la pensión de vejez.
- Tasa de interés técnico: Es la tasa de descuento en el cálculo del CNU, según la modalidad de retiro de la persona. Es una estimación de la rentabilidad que obtendrán en el futuro los ahorros del pensionado.
 - Aumento en la tasa de interés tiene un impacto positivo en el monto de la pensión de vejez.
- Composición de grupo familiar del causante de pensión: La composición del grupo familiar tiene repercusiones en el monto de la pensión del causante, ya que se establecen beneficios adicionales por sobrevivencia e invalidez.
 - Mientras más cargas con derecho a pensión posea el causante menor será la pensión de vejez.
- Modalidad de pensión: Los afiliados que se pensionan pueden escoger la modalidad de retiro, existiendo dos alternativas principales (Retiro Programado y Renta Vitalicia Inmediata) y dos combinaciones de éstas (Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida y Renta Vitalicia Inmediata con Retiro Programado).
 - La elección dependerá de las preferencias del pensionado. El monto de la pensión con retiro programado se recalcula anualmente, mientras que con renta vitalicia se mantiene fijo en UF.

VII.1. DENSIDAD DE COTIZACIONES

El período de cotización durante la etapa activa, conocido como densidad de cotización, impacta de manera importante al saldo acumulado, existiendo una relación directa entre la densidad y el monto de la pensión. Efectivamente, la mayoría de las propuestas establecidas por la Reforma Previsional de 2008 apuntan a mejorar la densidad de cotización, principalmente la de los grupos vulnerables, como trabajadores independientes, jóvenes y mujeres.

Al implementarse el nuevo sistema de pensiones, el supuesto referente a la densidad de cotización fue de 80%, lo que significa aportar a la cuenta de capitalización individual 32 de los 40 años activos que registra una persona que cotiza de los 25 a los 65 años. Factores propios del mercado laboral, como una mayor rotación en el trabajo, una inserción laboral más inestable de las mujeres, el desempleo, la contratación a honorarios, el trabajo independiente y la informalidad han incidido en una densidad muy inferior a la estimada en un inicio. Ciertas modificaciones, las más de las veces mediante normativas legales, han corregido positivamente la cobertura del sistema, faltando aún mejorar la continuidad de las cotizaciones.

Otro elemento clave es el ciclo de vida activo, influenciado por la edad en que se comienza con los aportes, donde la postergación en la entrada al trabajo remunerado (principalmente por estudios) y la mayor tasa de desempleo que presentan los jóvenes entre 15 y 24 años son factores determinantes. Del mismo modo, esta etapa de aportes también se ve reducida si hay una pensión anticipada –si bien la legislación establece una edad de jubilación por género, una proporción importante busca retirarse antes (el 24% de los pensionados pagadas a septiembre de 2014 son de tipo anticipada)–.

Adicionalmente, hay evidencia respecto a la preferencia del consumo presente de las personas por sobre el ahorro. Lo anterior se ve potenciado si se considera que el ahorro previsional es para resolver una contingencia a muy largo plazo, por lo que existen incentivos a evitar la cotización obligatoria. Asimismo, existen una serie de incentivos producidos por beneficios públicos que promueven la sub-declaración de ingresos o la informalidad de los trabajadores, a lo que se suma el Sistema Solidario de Pensiones, que generaría acciones similares para la población de menores ingresos.

Respecto a la evidencia sobre la densidad de cotizaciones, para los afiliados entre 18 y 60 años fue de 55,6% promedio según la última Encuesta de Protección Social (EPS 2009), observándose diferencias significativas entre género e ingreso per cápita. La evolución de la densidad de cotizaciones promedio según la EPS se presenta en el Cuadro N° 1. En promedio los afiliados cotizan 6,7 meses por año y, al desagregar esta

información por género, se obtienen promedios de 7,4 meses por año para los hombres y 5 para las mujeres.

Cuadro N° 1: Densidad de cotizaciones afiliados entre 18 y 60 años de edad según EPS

Percentil	EPS 2002	EPS 2004	EPS 2006	EPS 2009
p10	2,9%	5,7%	7,4%	8,2%
p25	21,1%	24,9%	27,3%	29,0%
p50	54,9%	56,5%	58,1%	59,6%
p75	83,9%	83,4%	82,7%	82,6%
p90	100,0%	98,7%	97,4%	96,9%
Promedio	52,6%	53,9%	54,9%	55,6%
Hombres	59,8%	59,6%	61,2%	62,0%
Mujeres	43,7%	43,4%	41,6%	42,1%

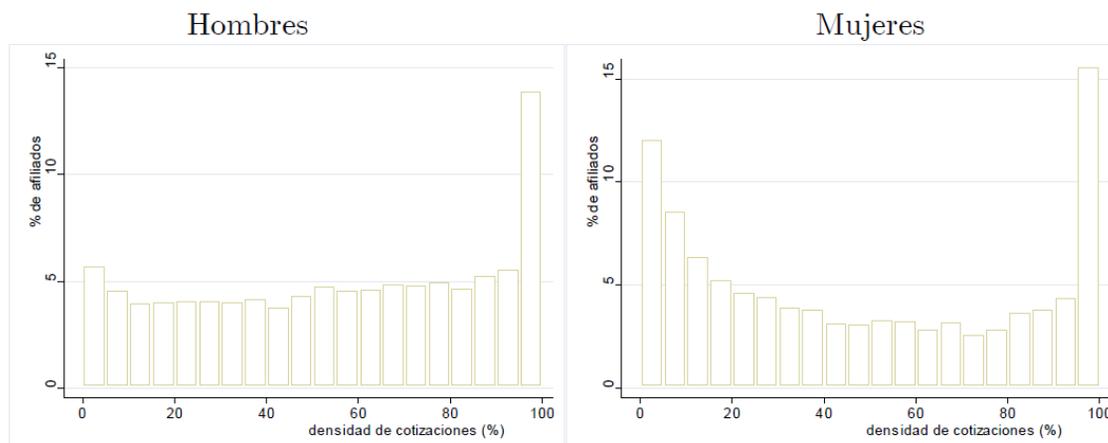
Fuente: Resultados EPS, Microdatos. Bravo (2010), "Evaluación de la Reforma Previsional a la luz de los resultados de la Encuesta de Protección Social 2009".

Elaboración CIEDESS.

Utilizando una muestra de más de 24.000 historias previsionales efectivas de afiliados al sistema de pensiones (Historias Previsionales Administrativas), Berstein (2005) construye la densidad de cotizaciones para cada individuo durante su vida activa. Según sus resultados, "existe un grupo importante de afiliados que tienen una densidad de cotizaciones muy cercana al 100%. Sin embargo, también hay otro grupo con densidades cercanas a 0%, observándose una clara bimodalidad, especialmente en las mujeres (ver Gráfico N° 1). El resto se encuentra distribuido casi uniformemente entre estos dos extremos, lo que sugiere que existe una rotación importante entre los cotizantes a lo largo

del tiempo". En promedio se registra una densidad de 56% para los hombres y 48% para las mujeres.

Gráfico N° 1: Densidad de cotizaciones para toda la historia laboral



Fuente: Berstein (2005), "Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo".

Por su parte, Quintanilla (2012) realiza un análisis similar con la misma base del estudio anterior, pero actualizada al 2009 (información mensual de las cotizaciones que realiza una muestra representativa de afiliados al sistema de pensiones, desde la entrada en vigencia del sistema de capitalización individual el año 1981 a diciembre de 2009. La densidad promedio y mediana por sexo para los hombres fueron de 51% y 49 %, mientras que para las mujeres fueron de 39% y 31 %, respectivamente.

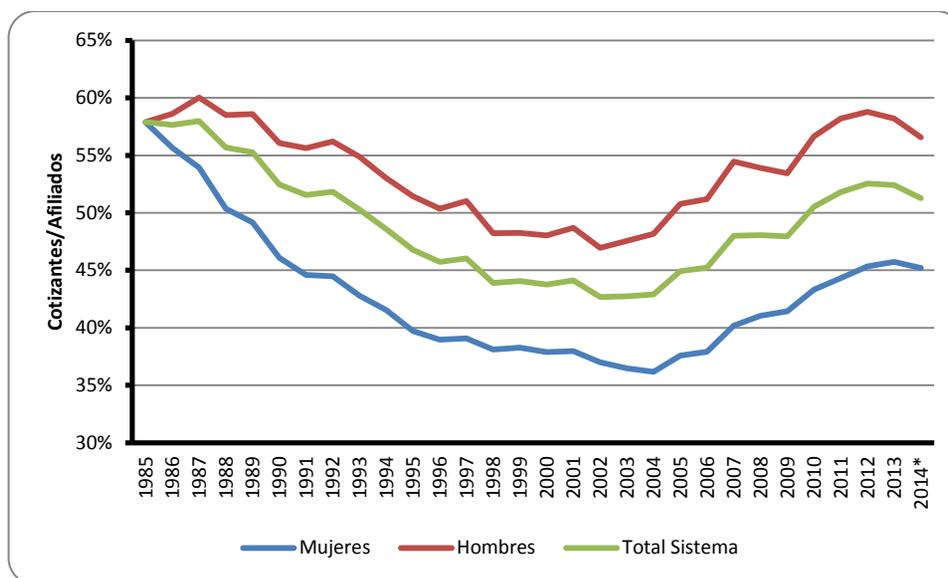
Del mismo modo, datos de la Subsecretaría de Previsión Social señalan que la densidad de cotización de los cotizantes a lo largo de la vida laboral es baja, siendo de un 62% para los hombres y 53.9% para las mujeres en promedio.

Según cifras de CIEDESS (2013), utilizando la base de datos del Seguro de Cesantía para el período 2002-2012, el promedio de meses de permanecer en algún empleo específico por trabajador es de 11,7 a nivel nacional, mientras que el promedio de meses de laguna es de 7. A su vez, se observó que los trabajadores pasan por 9,7 periodos de lagunas en promedio durante los 10 años analizados.

Considerando la serie histórica de afiliados y cotizantes del sistema de pensiones, es posible obtener –a nivel agregado– la densidad de cotizaciones para el período 1985-2014. Los resultados se presentan en el Gráfico N° 2, donde se observan niveles por

debajo de las proyecciones iniciales del modelo (80%), con un máximo, en 1987, de 60,0% para los hombres y 53,9% para las mujeres.

Gráfico N° 2: Densidad de cotizaciones en el sistema de AFP



(*) Cifras a junio de 2014. Fuente: Superintendencia de pensiones. Elaboración CIEDESS.

VII.2. METODOLOGÍA

En primera instancia resulta relevante señalar que el sistema basado en la capitalización individual no garantiza ni ofrece un monto determinado para las pensiones de vejez, ya que depende de múltiples factores, tales como el saldo acumulado por cada afiliado en su cuenta, las expectativas de vida del causante y su grupo beneficiario, la tasa de descuento técnica, etc. Por su parte, el primer factor está condicionado a parámetros tales como la rentabilidad, la densidad de las cotizaciones en el tiempo, aportes adicionales o voluntarios y la evolución de la renta imponible.

Como consecuencia, las simulaciones sobre beneficios futuros se vinculan con información vigente sobre la caracterización previsional de los afiliados/cotizantes y pensionados. En la medida que los supuestos a emplear sean lo más representativos posibles, el resultado presentará una mayor certeza.

Respecto a las trayectorias laborales, se supone un historial de remuneraciones con aportes desde los 22 años de edad, con renta imponible inicial de 10 UF que se incrementa anualmente un 2,5% hasta los 50 años.

Tanto la renta inicial equivalente a 10 UF como la edad de inicio se obtuvieron de la base de datos proporcionada por la Superintendencia de Pensiones para el segundo proceso de licitación de la cartera de nuevos afiliados. Por su parte, el incremento salarial anual se ha obtenido en base a las variaciones de la serie histórica del Índice Real de Remuneraciones a 12 meses publicado por el INE, cuyo promedio para el período 2010-2012 equivale al 2,6% y para 2006-2009 es de 2,5% (INE incorporó cambio de base en estimaciones a partir de 2010). Adicionalmente, el supuesto sobre la renta imponible creciente hasta la edad de 50 años obedece a lo registrado en la base estadística de la Superintendencia de Pensiones respecto al ingreso imponible según edad.

La tasa de cotización aplicada está dada por la normativa vigente, equivalente al 10%, no obstante existe una leve diferencia por género debido al aporte adicional a favor de las mujeres por la prima del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Las mujeres dependientes –que representan el 97% del total de mujeres cotizantes a septiembre de 2014– se ven beneficiadas por su menor siniestralidad, por lo que el menor costo respecto a los hombres se destina a la cuenta de capitalización individual. Tomando como referencia las últimas licitaciones, se supone una adicional de 0,1% para las mujeres.

A su vez, en lo referente a la densidad de cotizaciones, se asume una metodología de asignación de meses cotizados continuamente y el posterior período de lagunas, el cual se reitera de forma uniforme hasta la edad de retiro. Según cifras de la EPS 2009, en promedio se registra una densidad de 62% para los hombres y de 42,1% para las mujeres, por lo que se suponen 8 meses de cotización al año para los primeros y 5 para las segundas.

Por su parte, las rentabilidades utilizadas para cada tipo de fondos de pensiones se extraen del promedio anual histórico de los multifondos a septiembre de 2014. Se observan resultados positivos en la rentabilidad de los multifondos desde su creación (septiembre de 2002) hasta la fecha señalada, que van desde un 4,21% anual en el caso del E, un 4,99% para el fondo D, el fondo C ha crecido un 5,5% real anual, el fondo B –en el que la mayoría de los chilenos mantiene sus cuentas– ha rentado un 6,03% y el fondo A, con mayor renta variable, ha generado un 7,21% de retorno anual real. Pese a que el fondo Tipo C –que es el único que presenta un resultado histórico desde el inicio del sistema en junio de 1981, siendo de 8,62% real anual a diciembre de 2012–, se ha optado por las cifras históricas en su conjunto.

Cabe destacar que de las personas afiliadas al sistema a cerca del 60% ha sido asignado a un fondo de pensiones de forma automática, según lo establecido en el D.L. N° 3.500 de 1980. El mecanismo de asignación se hace respecto a la edad del afiliado,

destinándolos a los multifondos de acuerdo al contrato de traspasos futuros (Básico o Ampliado). En este punto se ha optado por seguir un esquema de traspasos dado por el Contrato Básico de Traspasos Futuros dada la vigencia histórica de éste. Por consiguiente, los hombres permanecen en el fondo C hasta los 35 años, luego en el fondo C desde los 36 a los 55 y finalmente de los 56 en adelante en el fondo D. Por su parte las mujeres siguen en el fondo B hasta los 35, de los 36 a los 50 pasan al fondo C y de los 51 años en adelante siguen en el fondo D.

Adicionalmente, la Reforma Previsional de 2008 incorporó un bono por cada hijo nacido vivo, el cual se agrega a la cuenta individual de la madre al momento del nacimiento y renta según el desempeño del fondo C. Según el "Compendio de Estadísticas Vitales" del INE (2013), la edad promedio en que las mujeres tienen su primer hijo es a los 28 años, mientras que la tasa de fecundidad país promedio es del 1,83 hijos. Dado lo anterior, se supone la entrega de dos Bonos por Hijo a edades de 28 y 33 años de la madre en el caso de cotizantes mujeres.

El saldo acumulado a la edad de retiro viene dado por la siguiente ecuación:

$$\sum_{i=EI}^{ER} tc * \omega_i * \alpha_i * \prod_{i=EI}^{ER} (1 + r_i)$$

Donde ER es el mes de la edad de retiro del afiliado, EI es el mes de la edad de entrada del afiliado, tc es la tasa de cotización vigente, w_i es el ingreso imponible de la persona en el mes i , α_i toma el valor 1 si existe cotización en el mes i y 0 en caso contrario, r_i es la rentabilidad real del mes i .

Para el caso de las mujeres, a la expresión anterior se debe sumar cada uno de los Bonos por Hijo supuestos, según la siguiente ecuación:

$$BH_j = 1,8 * \omega_{sm} * \prod_{i=EH}^{ER} (1 + r_{Ci})$$

Donde BH_j es el Bono por Hijo de la cotizante j , w_{sm} es el salario mínimo en el mes en que nació el hijo, r_{Ci} es la rentabilidad real del fondo tipo C del mes i , ER es la edad de retiro de la afiliada, EH es la edad de la madre al momento de tener el hijo.

Por su parte, para el cálculo de la pensión de vejez se consideró un grupo familiar coherente con la mayoría de los estudios asociados. De acuerdo a estadísticas del INE, los nacimientos se concentran entre los 20 y 35 años de la madre, con la tasa de fecundidad

ya señalada. Por lo tanto, considerando que la edad límite para beneficiarios por pensión de sobrevivencia es de 24 años (no inválidos), tener un hijo a los 35 dejaría fuera la posibilidad de carga. En este sentido, se toma como supuesto la existencia del cónyuge con derecho a pensión, siendo de 2 años menor para el caso de beneficiario causante hombre y 2 años mayor para el caso de causante mujer. Lo anterior radica de los resultados de la Encuesta CASEN 2009, donde se registra que, en promedio, los núcleos (familias) están compuestos por 2,8 personas, la edad del jefe del núcleo es de 49,2 años, la de la cónyuge es de 46,7 años y la del hijo de 15,7 años.

Además, se supuso una tasa de interés técnico de 3,38% según lo establecido en la normativa vigente (Circular 1.889 de la Superintendencia de Pensiones referente a tasa de interés para el cálculo de los retiros programados y las rentas temporales), mientras que las tablas de mortalidad usadas son las disponibles actualmente, tanto para los causantes como para los beneficiarios –tablas RV-2009 y B-2006 respectivamente–. Se incorporaron los factores de mejoramiento en los cálculos para actualizar las probabilidades de muerte hasta 2014.

Para la estimación del Capital Necesario Unitario (CNU) se siguió la metodología empleada en la Nota Técnica N° 1 (2005) de la Superintendencia de Pensiones, así como el Anexo IX de la Circular N° 1.302 del mismo ente supervisor. A su vez, la tasa de reemplazo se determina según la proporción del ingreso imponible de las últimas 120 cotizaciones en forma neta (remuneración imponible descontando partidas previsionales sobre pensión líquida). Cabe destacar que no existe una definición estándar para la tasa de reemplazo respecto a la base de la renta imponible sobre la cual se calcula, sin embargo se optó por una medida comúnmente aceptada. La estimación de la pensión se obtiene de la siguiente ecuación:

$$P_j = \frac{S_{ERj}}{12 * CNU_j}$$

Donde P_j es la pensión de vejez del afiliado j , S_{ERj} es el saldo acumulado para pensiones del afiliado j a la edad de retiro, y CNU_j es el capital necesario unitario del afiliado j a la edad de retiro.

En el Cuadro N° 2 se presenta el resumen de los supuestos considerados para el modelo de simulación individual.

Cuadro N° 2: Supuestos del modelo de simulación individual

	Parámetro o variable	Hombre	Mujer	Fuente
ACUMULACIÓN	Edad de entrada		22	SP (Licitación de cartera de nuevos afiliados)
	Edad de retiro	65	60	Normativa
	Densidad de cotizaciones	8 meses de cotización al año (66,7%)	5 meses de cotización al año (41,7%)	EPS, SP
	Tasa de cotización	10,0%	10,1%	Normativa
	Remuneración imponible inicial		10 UF	SP (Licitación de cartera de nuevos afiliados)
	Crecimiento remuneración imponible		2% real anual hasta los 50 años	INE, SP
	Rentabilidad de los fondos		Real anual de 7,21% Fondo A; 6,03% Fondo B; 5,5% Fondo C; 4,99%	

Fondo D; y 4,21% Fondo E				
	Esquema de traspasos de fondos	Contrato Básico de Traspasos Futuros		Normativa
	Bono por hijo	2 hijos nacidos a los 28 y 33 años de la madre		INE
	Tablas de mortalidad	RV-2009 y B-2006 ajustadas a 2014		Normativa
	Tasa de interés técnico	3,38%		Normativa
BENEFICIO	Composición grupo familiar cubierto	Cónyuge dos años menor	Cónyuge dos años mayor	INE, CASEN
	Modalidad de pensión	Retiro programado		SP
	Tasa de reemplazo	Neta (líquida), sobre remuneración imponible de últimas 120 cotizaciones		Usualmente aceptado

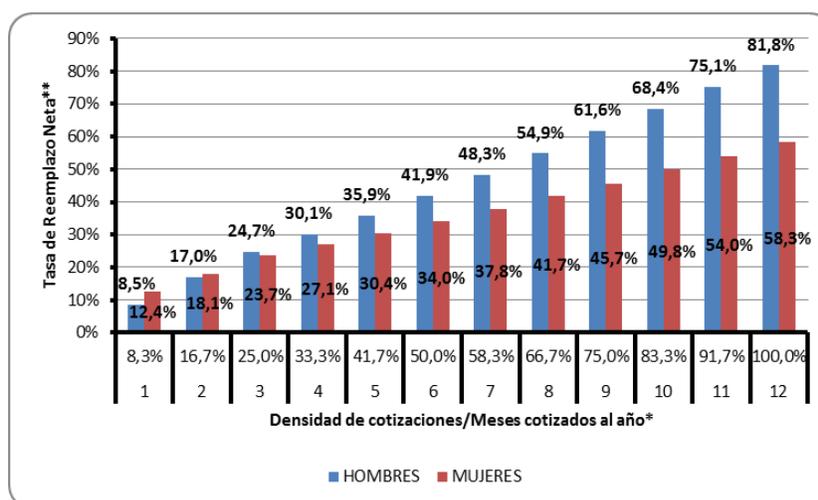
Elaboración CIEDESS:

PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS: SENSIBILIZACIÓN DE LA DENSIDAD DE COTIZACIONES

Pese a lo determinante que resulta el efectuar la mayor cantidad de cotizaciones posibles durante la vida activa, a diferencia del antiguo régimen de reparto, no existe una obligación importante respecto a la densidad de cotizaciones para los afiliados al sistema de capitalización individual, salvo la exigencia de 240 meses de cotizaciones (equivalente a un 50% de densidad considerando 40 años de trabajo activo) para tener derecho a la garantía estatal de pensión mínima.

En el Gráfico N° 3 se presenta el efecto de la variable analizada anteriormente. Simulando una escala creciente en la densidad de cotizaciones –expresada en meses cotizados durante el año– se observa el relevante impacto positivo en el nivel de las prestaciones de vejez, tanto en la pensión final como en la tasa de reemplazo neta. Los resultados muestran la importancia de focalizar propuestas en mejorar este indicador, tal como lo han hecho los últimos perfeccionamientos al sistema de pensiones. Las variaciones en la tasa de reemplazo al aumentar la cotización en un mes cada año son decrecientes, teniendo su mayor efecto en escenarios de baja densidad. Con una densidad en torno a la evidencia utilizada para un afiliado promedio, se registrarían una tasas de reemplazo menores al óptimo esperado (70%), siendo muy inferior para el caso de las mujeres.

Gráfico N° 3: Tasas de reemplazo netas según densidad de cotizaciones



(*) Los períodos no cotizados se distribuyen de forma uniforme en la etapa activa de la persona.

(**) Cifras a la edad legal de jubilación, 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.

Supuestos: Aportes desde los 22 años de edad; ingreso imponible inicial de 10 UF; incremento salarial anual de 2% hasta los 50 años; rentabilidad real anual de 6,03% Fondo B, 5,5% Fondo C y 4,99% Fondo D; Contrato Básico de Traspasos Futuros de fondos; tablas de mortalidad RV-09 y B-06 ajustadas por factores de mejoramiento a 2014; y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de causante hombre y 2 años mayor para el caso de causante mujer.

Elaboración CIEDESS.

Diferenciando el análisis por género del afiliado(a), se observa que para los hombres las tasas de reemplazo son mayores desde una densidad de 25% (3 meses de cotización al año). Esto se debe principalmente a los siguientes factores: i) el Bono por Hijo que reciben las mujeres mantiene su impacto positivo independiente de la densidad de cotizaciones, generando un mayor beneficio para las mujeres en escenarios de baja densidad; ii) las mujeres poseen una edad de retiro menor a la de los hombres, por lo que su saldo acumulado es menor en escenarios de alta densidad; y iii) las expectativas de vida de las mujeres es superior a la de los hombres, por lo que el saldo acumulado de las primeras debe distribuirse en (o ser capaz de financiar) una mayor cantidad de años.

El Cuadro Nº 3 presenta la relación entre la densidad de cotizaciones y las prestaciones recibidas por pensión de vejez para un afiliado hombre, observándose una tasa de reemplazo neta de 54,9% para la densidad de un afiliado tipo, cotizando 8 meses en el año (66,7%). Para obtener una tasa de sustitución cercana a la comúnmente considerada óptima (70%), se necesita una densidad de cotizaciones de al menos un 83,3%, correspondiente a cotizar 10 meses al año.

Cuadro Nº 3: Densidad de cotizaciones y pensiones de vejez, escenario base para hombre

	Densidad	Saldo	Pensión	Tasa Reemplazo	Var.
	Cot. Al año	Proporción	Acumulado (UF)	Autofinanciada (UF)	Neta
1	8,3%	238,4	1,2	8,5%	-
2	16,7%	474,2	2,4	17,0%	99,3%
3	25,0%	709,2	3,7	24,7%	45,2%
4	33,3%	943,5	4,9	30,1%	22,0%

	Densidad	Saldo	Pensión	Tasa Reemplazo	Var.
Cot. Al año	Proporción	Acumulado (UF)	Autofinanciada (UF)	Neta	
5	41,7%	1.177,2	6,1	35,9%	19,1%
6	50,0%	1.410,1	7,3	41,9%	16,9%
7	58,3%	1.642,4	8,5	48,3%	15,1%
8	66,7%	1.874,0	9,6	54,9%	13,7%
9	75,0%	2.104,9	10,8	61,6%	12,3%
10	83,3%	2.335,1	12,0	68,4%	10,9%
11	91,7%	2.564,6	13,2	75,1%	9,8%
12	100,0%	2.793,5	14,4	81,8%	8,9%

Supuestos: Aportes desde los 22 años de edad hasta los 65; ingreso imponible inicial de 10 UF; incremento salarial anual de 2% hasta los 50 años; períodos no cotizados se distribuyen de forma uniforme en la etapa activa de la persona; rentabilidad real anual de 6,03% Fondo B, 5,5% Fondo C y 4,99% Fondo D; Contrato Básico de Traspasos Futuros de fondos; tablas de mortalidad RV-09 y B-06 ajustadas por factores de mejoramiento a 2014; y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de causante hombre y 2 años mayor para el caso de causante mujer.

Elaboración CIEDESS.

Por su parte, el Cuadro N° 4 presenta la relación entre la densidad de cotizaciones y las prestaciones recibidas por pensión de vejez para una afiliada mujer, observándose una tasa de reemplazo neta de 30,4% para la densidad de una afiliada tipo, cotizando 5 meses en el año (41,7%). A diferencia de los hombres, para obtener una tasa de sustitución cercana a la comúnmente considerada óptima (70%), se necesitan medidas adicionales al incremento de la densidad de cotizaciones, dado que inclusive con aportando durante la totalidad del ciclo activo las mujeres alcanzarían una tasa de reemplazo neta de 58,3%.

Cuadro N° 4: Densidad de cotizaciones y pensiones de vejez, escenario base para mujer

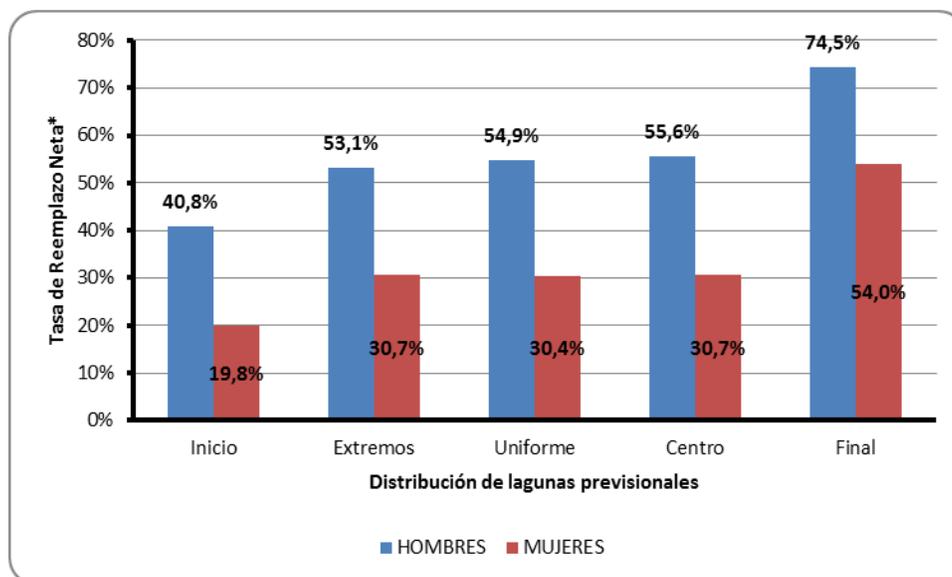
Cot.	Densidad	Saldo	Pensión	Tasa Reemplazo	Var.
	Al año	Proporción	Acumulado (UF)	Autofinanciada (UF)	
1	8,3%	393,5	1,7	12,4%	-
2	16,7%	571,0	2,5	18,1%	45,5%
3	25,0%	748,1	3,3	23,7%	31,1%
4	33,3%	924,6	4,1	27,1%	14,0%
5	41,7%	1.100,5	4,9	30,4%	12,4%
6	50,0%	1.276,0	5,6	34,0%	11,8%
7	58,3%	1.451,0	6,4	37,8%	11,1%
8	66,7%	1.625,4	7,2	41,7%	10,3%
9	75,0%	1.799,4	8,0	45,7%	9,6%
10	83,3%	1.972,8	8,7	49,8%	9,0%
11	91,7%	2.145,8	9,5	54,0%	8,4%
12	100,0%	2.318,2	10,2	58,3%	8,0%

Supuestos: Aportes desde los 22 años de edad hasta los 60; ingreso imponible inicial de 10 UF; incremento salarial anual de 2% hasta los 50 años; períodos no cotizados se distribuyen de forma uniforme en la etapa activa de la persona; rentabilidad real anual de 6,03% Fondo B, 5,5% Fondo C y 4,99% Fondo D; Contrato Básico de Traspasos Futuros de fondos; tablas de mortalidad RV-09 y B-06 ajustadas por factores de mejoramiento a 2014; y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de causante hombre y 2 años mayor para el caso de causante mujer.

Elaboración CIEDESS.

Cabe destacar que los períodos en que se deja de cotizar –o lagunas previsionales– tienen impactos diferentes según el momento en que se produzcan. Los primeros aportes poseen una ponderación mayor en el saldo acumulado final como resultado de la capitalización. En efecto, según se muestra en el Gráfico N° 4, la tasa de reemplazo es mayor en un escenario donde las lagunas previsionales se dan al final de la etapa activa, mientras que al producirse en la etapa inicial las prestaciones son menores. Cabe destacar que en este ejercicio sólo se cambia el momento de los períodos o meses no cotizados a lo largo del ciclo de vida activa, manteniéndose el número de estos en cada distribución.

Gráfico N° 4: Tasas de reemplazo netas según distribución de las lagunas previsionales



(*) Cifras a la edad legal de jubilación, 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.

Supuestos: Aportes desde los 22 años de edad; ingreso imponible inicial de 10 UF; incremento salarial anual de 2% hasta los 50 años; densidad de cotizaciones de 66,7% para los hombres (8 meses cotizados en el año) y 41,7% para las mujeres (5 meses cotizados en el año); rentabilidad real anual de 6,03% Fondo B, 5,5% Fondo C y 4,99% Fondo D; Contrato Básico de Traspasos Futuros de fondos; tablas de mortalidad RV-09 y B-06 ajustadas por factores de mejoramiento a 2014; y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de causante hombre y 2 años mayor para el caso de causante mujer.

Elaboración CIEDESS.

Del mismo modo, el Cuadro N° 5 presenta los principales resultados de la pensión de vejez para un hombre a la edad de retiro según la distribución de las lagunas previsionales. Considerando la densidad de un afiliado promedio (66,7%), se observa que la tasa de reemplazo neta para los hombres al producirse las lagunas previsionales en una etapa final del ciclo de vida activo sería de 71,5%, mientras que si fuesen en una etapa inicial dicha tasa baja a un 40,8%.

Gráfico N° 5: Pensión de vejez según distribución de lagunas previsionales, escenario base para hombre

Distribución de lagunas	Saldo Acumulado (UF)	Pensión Autofinanciada (UF)	Tasa Reemplazo Neta
Inicio	1.393,8	7,2	40,8%
Extremos	1.804,5	9,3	53,1%
Uniforme	1.874,0	9,6	54,9%
Centro	1.899,3	9,8	55,6%
Final	2.295,8	11,8	74,5%

Supuestos: Aportes desde los 22 años de edad hasta los 65; ingreso imponible inicial de 10 UF; incremento salarial anual de 2% hasta los 50 años; densidad de cotizaciones de 66,7% para los hombres (8 meses cotizados en el año) y 41,7% para las mujeres (5 meses cotizados en el año); rentabilidad real anual de 6,03% Fondo B, 5,5% Fondo C y 4,99% Fondo D; Contrato Básico de Traspasos Futuros de fondos; tablas de mortalidad RV-09 y B-06 ajustadas por factores de mejoramiento a 2014; y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de causante hombre y 2 años mayor para el caso de causante mujer.

Elaboración CIEDESS.

Asimismo, el Cuadro N° 6 presenta los principales resultados de la pensión de vejez de una mujer a la edad legal de retiro según la distribución de las lagunas previsionales. Considerando la densidad de una afiliada promedio (41,7%), se observa que la tasa de reemplazo neta para las mujeres al producirse las lagunas previsionales en una etapa final

del ciclo de vida activo sería de 54%, mientras que si fuesen en una etapa inicial dicha tasa cae a un 19,8%.

Gráfico Nº 6: Pensión de vejez según distribución de lagunas previsionales, escenario base para mujer

Distribución de lagunas	Saldo Acumulado (UF)	Pensión Autofinanciada (UF)	Tasa Reemplazo Neta
Inicio	788,1	3,5	19,8%
Extremos	1.058,4	4,7	30,7%
Uniforme	1.100,5	4,9	30,4%
Centro	1.124,9	5,0	30,7%
Final	1.414,8	6,3	54,0%

Supuestos: Aportes desde los 22 años de edad hasta los 60; ingreso imponible inicial de 10 UF; incremento salarial anual de 2% hasta los 50 años; densidad de cotizaciones de 66,7% para los hombres (8 meses cotizados en el año) y 41,7% para las mujeres (5 meses cotizados en el año); rentabilidad real anual de 6,03% Fondo B, 5,5% Fondo C y 4,99% Fondo D; Contrato Básico de Traspasos Futuros de fondos; tablas de mortalidad RV-09 y B-06 ajustadas por factores de mejoramiento a 2014; y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de causante hombre y 2 años mayor para el caso de causante mujer.

Elaboración CIEDESS.

CONCLUSIONES DE LAS SIMULACIONES

El sistema de capitalización individual es un modelo que está diseñado especialmente para los ahorros tempranos, ya que el efecto de la inversión en el largo plazo produce ganancias al término del período activo. Los primeros años de aporte poseen la mayor ponderación en el saldo final. En efecto, en los 10 primeros años de afiliación las contribuciones realizadas representan en torno al 40% del saldo acumulado en la cuenta de capitalización a la edad de retiro.

La densidad de cotizaciones no ha variado en forma significativa en los últimos años, ubicándose en torno a un 50%, es decir, que en la vida laboral los afiliados han cotizado la mitad del tiempo y tienen importantes lagunas previsionales. A su vez, según los cálculos realizados en las secciones anteriores, aquellos trabajadores que cotizan con regularidad a lo largo de toda su etapa activa logran acumular fondos suficientes para financiar pensiones con tasas de reemplazo cercanas al 80% para los hombres y 60% para las mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

- Abeliuk, René. 2008.** *Las obligaciones*. 5. Santiago : Editorial Jurídica de Chile, 2008. Vol. 1.
- Adams, Nevin, Salisbury, Dallas y VanDerhei, Jack.** Matching Contributions in 401 (k) Plans in the United States. [aut. libro] Banco Mundial. *Matching Contributions for Pensions*.
- African Economic Conference. 2013.** *Auto-enrolment of informal sector workers in pension scheme to strengthen the regional integration in EAC. Case of Rwanda* . Johannesburgo : s.n., 2013.
- Agnew, Julie. 2013.** *Australia's retirement system: strengths, weaknesses and reforms*. Centre for retirement research at Boston College. 2013. pág. 10, Issue in Brief N° 13-5.
- Aguila, Emma, Attanasio, Orazio y Quintanilla, Ximena. 2010.** *Cobertura del sistema privado de capitalización en Chile, Colombia y México*. s.l. : Rand Labor and Population, 2010.
- Agulnil, Phil, y otros. 1999.** *Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper*. Centre for Analysis of Social Exclusion. Londres : s.n., 1999.
- Ajit, Ghose. 2012.** *Addressing the employment challenge: India's MGNREGA*. Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 2012.
- Albrecht, James, Navarro, Lucas y Vroman, Susan. 2008.** *The Effects of Labour Market Policies in an Economy with an Informal Sector*. 2008.
- Alemania: Agencia Federal de Empleo de Alemania. 2010.** *Betriebliche Einstiegsqualifizierung*. Nürnberg, 2010. : s.n., 2010. Educación profesional de nivel inicial.
- Alier, Max y Vittas, Dimitri. 2000.** *Personal Pension Plans and Stock Market Volatility*. 2000. Policy Research Working Paper 2463.
- Alves Rangel, L y al., et. 17,** Brasilia : Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Vinte Anos da Constituição, Vol. 1.
- Antolin, P, Payet, S y Yermo, J. 2012.** *Coverage of Private Pension Systems: Evidence and Policy Options*. OECD. 2012. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private.
- Arellano, Pablo. 2012.** *Marco de Análisis del Sistema de Pensiones Chileno después de la Reforma de 2008*. 2, 2012, Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, págs. 21-43.
- Arellano, Pablo. 2013.** *Prestaciones de vejez por las AFPs: entre obligaciones de medio y obligaciones de resultado*. 2013, Revista de Derecho y Seguridad Social, Vol. II, págs. 75-88.
- Arenas, Alberto, Behrman, Jere y Bravo, David. 2004.** *Characteristics of and Determinant of the Density of Contributions in a Private Social Security Systems*. Michigan Retirement Research Center. 2004. Working Paper WP 2004-077.
- Arif, Umaima y Ahmed, Eatzaz. 2010.** *Pension System Reforms for Pakistan: Current Situation and Future Prospects*. Pakistan Institute of Development Economics. Islamabad : s.n., 2010.
- Arkininstall, Vance. 2009.** *Kiwisaver Estudio del caso de Nueva Zelanda: Elección y Competencia*. [aut. libro] FIAP. *El Futuro de las Pensiones: Desarrollo de los Programas de Capitalización Individual*. Santiago : Universidad del Pacífico, 2009, págs. 393-403.
- Arteaga Riquelme, Jéssica Beatriz y Peña Asenjo, Leyla Yasmin. 2009.** *Diagnóstico de seguridad social de los pescadores artesanales de la comuna de Valdivia*. Tesina

presentada para optar al grado de Licenciado en Administración. Universidad Austral de Chile. Valdivia : s.n., 2009.

Arza, Camila. 2012. *Pension Reforms and Gender Equality in Latin America*. United Nations Research Institute for Social Development. 2012. UNRISD Research Paper 2012–2.

Ashcroft, John. 2009. Reformas Recientes y Futuras: Reforma Previsional en el Reino Unido. [aut. libro] FIAP. *El Futuro de las Pensiones: Desarrollo de los Programas de Capitalización Individual*. Santiago : Universidad del Pacífico, 2009, págs. 359-375.

Asociación Internacional de la Seguridad Social. 2011. *Factores de Éxito en la Recaudación y Cobranza de las Cotizaciones*. 2011. *Perspectivas de Política Social* 20.

—. **2010.** *Las Pensiones y el Cambio Demográfico*. 2010. *Perspectivas de Política Social* 15.

—. **2009.** *Los Sistemas de Seguridad Social: Respondiendo a la Crisis*. 2009. *Perspectivas de Política Social* 10.

—. **2008.** *Financiación Óptima de un Régimen de Pensiones*. 2008. Informe Técnico 16.

—. **2008.** *Nuevas Estrategias de Seguridad del Ingreso en la Vejez para los Países de Bajos Ingresos*. 2008. Informe Técnico 12.

Attanazio, Orazio, Meghir, Costas y Otero, Andrés. 2011. *Pensiones, Trabajo e Informalidad: Impacto de la Reforma Previsional de Chile de 2008*. 2011.

Bailey, Clive. 2004. *Extending Social Security Coverage in Africa*. 2004.

Banco Mundial. 2009. *Addressing the Employment Effects of the Financial Crisis*. 2009. Employment Policy Primer N° 14.

Banco Mundial e IFC. 2013. *Support for Youth*. Washington, D.C : Banco Mundial, 2013. 978-0-8213-9795-4.

Banco Mundial. 2007. *Helping South Asia cope with natural disasters: The World of Social Protection*. South Asia: Human Development Sector. 2007. Report N° 20.

—. **2012.** *History and Evolution of Social Assistance in Indonesia*. Jakarta : Hasbi Akhir, 2012.

—. **2012.** *Protecting Poor Vulnerable Households in Indonesia*. Jakarta : Hasbi Akhir, 2012.

—. **2011.** *Social protection for a changing India, Volumen I*. Washington D.C. : Macro Graphics Pvt. Ltda., 2011.

—. **2011.** *Social protection for a changing India, Volumen II*. Washington D.C. : Macro Graphics Pvt. Ltda., 2011.

—. **2007.** *Social Protection in Pakistan*. 2007.

Barr, Nicholas y Diamond, Peter. 2006. *The Economics of Pensions*. 1, 2006, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 2.

Barr, Nicholas. 2010. *Long-term care: A suitable case for Social Insurance*. 44(4), 2010, *Social Policy & Administration*, págs. 359-374.

Barr, Nicholas. 2003. *La protection des droits dans les régimes sociaux privés*. Initiative de l'AISS. 2003. Recherche & points de vue N° 10.

—. **2004.** *Pensions: Challenges and Choices: What next?* 2004. The First Report of the Pension Commission.

Barr, Nicholas y al., et. 2005. *Social Security Reform in China: Issues and Options*. 2005.

Barrientos, Armando y Barrientos, Stephanie. 2002. *Extending Social Protection to Informal Workers in the Horticulture Global Value Chain*. s.l. : Banco Mundial, 2002.

- Behram, Jere, y otros. 2010.** *Financial Literacy, Schooling and Wealth Accumulation*. Population Aging Research Center, University of Pennsylvania. 2010.
- Behrman, Jere, y otros. 2011.** *First-Round Impacts of the 2008 Chilean Pension System Reform*. Population Aging Research Center. 2011.
- Benedetti, Fiorella, y otros. 2014.** *Focalización del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en Honduras*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014. Nota Técnica # IDB-NT-705.
- Berstein Jauregui, Solange, [ed.]. 2010.** *El sistema de pensiones chileno*. Séptima. Santiago : Superintendencia de Pensiones, 2010. pág. 258.
- Berstein, Solagne y Tokman, Andrea. 2005.** *Brechas de ingreso entre hombres y mujeres: ¿perpetuadas o exacerbadas en la vejez?* Banco Central. 2005. Documento de trabajo N° 334.
- Berstein, Solange, Fuentes, Olga y Torrealba, Nicolás. 2011.** *Esquema de Multifondos en Chile*. Superintendencia de Pensiones. 2011.
- Berstein, Solange, Reyes, Gonzalo y Pino, Francisco. 2006.** *Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción*. Expansiva. 2006. serie en foco n° 66.
- Berstein, Solange, y otros, [ed.]. 2009.** *Chile 2008: a second generation pension reform*. Santiago : Superintendencia de Pensiones, 2009.
- Bertín, Hugo. 2009.** Modelos Comparados de Recaudación de Cotizaciones en América Latina. [aut. libro] FIAP. *El Futuro de las Pensiones: Desarrollo de los Programas de Capitalización Individual*. s.l. : Universidad del Pacífico, 2009, págs. 265-273.
- Bertranou, Fabio, [ed.]. 2006.** *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*. Santiago : Organización Internacional del Trabajo, 2006.
- . **2007.** *Informal Economy, Independent Coverage in Argentina, Chile and Uruguay*. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago : s.n., 2007.
- Bertranou, Fabio y Maurizio, Roxana. 2009.** *Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: Characteristics and Coverage of a "system" with three components*. International Policy Centre for Inclusive Growth. 2009. Research Brief N° 30.
- Bertranou, Fabio, Casanova, Luis y Sarabia, Mariela. 2013.** *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el periodo 2003-2012*. Buenos Aires : Organización Internacional del Trabajo, 2013.
- Betcherman, Gordon, et al. 2007.** *A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory*. Banco Mundial. 2007. Sp discussion paper n° 0715.
- Bertranou, Fabio, Casanova, Luis y Sarabia, Mariela. 2013.** *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el periodo 2003-2012*. Buenos Aires : Organización Internacional del Trabajo, 2013.
- Bloom, David y McKinnon, Roddy. 2013.** *The design and implementation of public pension systems in developing countries: Issues and options*. Harvard School of Public Health. 2013. PGDA Working Paper No. 102.
- Bosch, Martiano, Melguizo, Ángel y Pagés, Cármen. 2013.** *Mejores pensiones mejores trabajos*. 2. s.l. : Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.

- Bravo, David, y otros. 2008.** *Determinantes del Ahorro Previsional Voluntario en Chile.* Departamento de Economía, Universidad de Chile. 2008.
- Brown, Robert. 2008.** *La Financiación Óptima de las Pensiones de Jubilación de la Seguridad Social y su Diseño.* s.l. : ISSA, 2008. Informe Técnico 30.
- Brown, Robert y Meredith, Tyler. 2012.** *Pooled Target-Benefit Pensions Plans .* 2012.
- Bruhn, Aaron y Higgins, Tim. 2013.** *Barriers to Co-Contribution in Superannuation: a Comparative Assessment of the Financial Benefits of Scheme Participation.* 3, 2013, Australasian Accounting, Business and Finance Journal, Vol. 7, págs. 127-144.
- Burns, Justine, Edwards, Lawrence y Pauw, Karl. 2010.** *Wage Subsidies to Combat Unemployment and Poverty: Assessing South Africa's Options.* International Food Policy Research Institute. s.l. : Development Strategy and Governance Division, 2010. IFPRI Discussion Paper 00969.
- Busana Bartenle, Clara. 2002.** *Incentives to Contributing to Supplementary Pension Funds: Going Beyond Tax Incentives.* 4, Ginebra : s.n., Octubre de 2002, The Geneva Papers on Risk and Insurance, Vol. 27.
- CADEM. 2013.** *Informe cualitativo percepciones en torno al sistema previsional.* 2013.
- Cai, Fang, y otros. 2012.** *The Elderly and Old Age Support in Rural China: Challenges and Prospects.* Washington DC : Banco Mundial, 2012.
- Castelao Caruana, María.** *La formalización de iniciativas de economía social promovidas por programas gubernamentales en la Argentina.* Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Universidad de Buenos Aires.
- Cea, Sebastián, y otros. 2009.** *Trabajadores por cuenta propia: ¿quienes son?¿de dónde vienen?¿para donde van?* Departamento de Economía, Universidad de Chile. 2009.
- Cecchini, Simone, Filgueira, Fernando y Robles, Claudia. 2014.** *Sistemas de Protección Social en Latinoamérica y El Caribe: Una Perspectiva Comparada.* Santiago : CEPAL, 2014.
- Ceinos Suarez, Ángeles.** Políticas sociales de protección de la vulnerabilidad. [ed.] Miguel Ángel. *Protección Jurídica de las Personas y Grupos Vulnerables.* s.l. : Universidad de Oviedo, Procuradora General del Principado de Asturias.
- Centro de Microdatos. 2012.** *Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven.* Departamento de Economía, Universidad de Chile. 2012.
- Centro de Políticas Públicas. 2012.** *Análisis de los incentivos que general los actuales programas sociales y políticas públicas sobre cobertura, nivel y densidad de cotizaciones previsionales.* Pontificia Universidad Católica de Chile. 2012. pág. 350, Documento de trabajo N°7.
- CEPAL y Organización Internacional del Trabajo. 2014.** *Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral.* s.l. : Naciones Unidas, 2014.
- Cetrángolo, Óscar, y otros. 2013.** *Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y ampliación de la protección social.* Buenos Aires : Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2013. Documentos de trabajo, N° 4.
- Chile: Ministerio del Trabajo y Protección Social. 2010.** *Trabajadores de Casa Particular.* Santiago : s.n., 2010. Documentos de Trabajo.
- Cifuentes, Hugo. 2008.** Afiliación obligatoria de los trabajadores independientes. *Reforma Previsional.* Santiago : Lexis Nexis, 2008.
- . **2008.** *Reforma previsional.* Santiago : Lexis Nexis, 2008.

Clare, Ross. 2013. *Australian superannuation: an equitable and sustainable arrangement in a post crisis world?* Association of Superannuation Funds of Australia (ASFA). 2013.

Colombino, Ugo y Narazani, Edlira. 2012. *What's Best for Women: Gender Based Taxation, Wage Subsidies or Basic Income?* Institute for the Study. 2012. IZA DP No. 6828.

Comisión Europea. 2011. *Peer country papers on youth guarantees.* Bruselas : s.n., 2011.

Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Conseil d'orientation des retraites. 2014. *Évolutions et perspectives des retraites en France.* Paris : s.n., 2014.

—. **2011.** *Les jeunes et la retraite.* Paris : s.n., 2011.

—. **2006.** *Retraites: Égalité et Solidarité entre les Générations.* 2006.

Cook, Sarah y Razavi, Shakra. 2012. *Work and Welfare: Revisiting the Linkages from a Gender Perspective.* United Nations Research Institute for Social Development. 2012. UNRISD Research Paper No.2012-7.

Cotlear, Daniel, [ed.]. 2011. *Envejecimiento de la Población: ¿Está preparada América Latina?* Washington D.C. : Mayol Ediciones S.A., 2011.

CPA Australia. 2013. *Twenty years of the superannuation guarantee:The verdict.* 2013. *Critical Success for a Micro-Pension Plan: An Exploratory Study.*

Deakin, S y Freedland, M. 2006. *Pour une approche actualisée des normes internationales en matière de sécurité sociale.* 2006. Semaine social Lamy Supplément n° 1271.

Delgado, G y al., et. 2007. *Avaliação do simples: Implicações à regularização previdenciária.* Ministério de Planificação e Gestão Orçamentária. Brasilia : s.n., 2007.

Dorfman , Mark, y otros. 2013. *China's Pension Schemes for Rural and Urban Residents.* [ed.] Richard Hinz, y otros. *Matching Contributions for Pensions.* Washington DC : Banco Mundial, 2013, 11, págs. 217-242.

Duell, N y Vogler-Ludwig, K. 2011. *The role of Public Employment Services in Youth Integration: A review of European Good Practice.* Munich : s.n., 2011.

Duflo, Esther, y otros. 2005. *aving Incentives for Low and Middle Income Families: Evidence From a Field Experiment With H&R Block.* National Bureau of Economics Research. 2005. Working Paper 11680.

Durán Valverde, Fabio (coord). 2013. *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay.* Ginebra : Organización Internacional del Trabajo, 2013.

Durán, Fabio. 2008. *Diagnóstico delo sistema de seguridad social del Ecuador.* Lima : Organización Internacional del Trabajo, 2008.

Durán, Fabio y Pena, Hernán. 2011. *Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: Escenarios latinoamericanos comparados.* Santiago : Naciones Unidas, 2011.

Dworak-Fisher, Keenan. 2010. *Matching Matters in 401(k) Plan Participation.* U.S. Bureau of Labor Statistics. 2010. Working Paper 434.

Dwyer, Máire. 2013. *The Place of the KiwiSaver in New Zealand's retirement Income Framework.* 2013.

- Estivill, J. 2004.** *Panorama de la lutte contre l'exclusion sociale. Concepts et stratégies*". STEP, BIT. Ginebra : s.n., 2004.
- Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. 2012.** *Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas.* Consejo Consultivo Previsional y Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones. Santiago : Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2012. Documento de Trabajo N° 2.
- Fajnzylber, Eduardo, Plaza, Gonzalo y Reyes, Gonzalo. 2009.** *Better-Informed Workers and Retirement Saving Decisions: Impact Evaluation of a Personalized Pension Projection in Chile.* Superintendencia de Pensiones. 2009. Documento de Trabajo N° 31.
- Feng, Jun, Gerrans, Paul y Clark, Gordon. 2014.** *Understanding superannuation contribution decisions: Theory and evidence.* CSIRO-Monash Superannuation Research Cluster. 2014. Better Superannuation Outcomes, Working Paper.
- Ferro, Gustavo. 2009.** *Reformas Previsionales de Capitalización en diez países de América Latina.* Buenos Aires : Ferro, Gustavo, 2009.
- Finlandia: Ministerio Finandés de Empleo y Economía. 2012.** *Youth guarantee 2013: Proposal for the realization of the youth guarantee.* Helsinki : s.n., 2012.
- García, Manuel Alonso. 1971.** *Curso de Derecho del Trabajo.* Barcelona : Ariel, 1971.
- Githui, Thomas y Ngare, Philip. 2014.** *Financial Literacy and Retirement Planning in the Informal Sector in Kenya.* 1, Enero de 2014, International Journal of Education Research, Vol. 2.
- Go, Delfin, y otros. 2009.** *Wage Subsidy and Labor Market Flexibility in South Africa.* s.l. : Banco Mundial, 2009. Policy Research Working Paper N° 4871.
- Goldblatt, Beth y Lamarch, Lucie, [ed.]. 2014.** *Women's Rights to Social Security and Social Protection.* s.l. : Hart Publishing, 2014. pág. 278. 9781849466929.
- Groh, Matthew, y otros. 2012.** *Soft Skills or Hard Cash? The Impact of Training and Wage Subsidy Programs.* Social and Economic Development Unit, Banco Mundial. 2012. Policy Research Working Paper N° 6141.
- Guidoum, Y . 2012.** *Case study of cities' response to the crisis: Rotterdam.* 2012. URBACT.
- Gumucio, Juan. 1996.** *De reparto a capitalización: la experiencia chilena, II parte.* Santiago : s.n., Noviembre de 1996, Revista Laboral Chilena.
- Hasting, Justine y Mitchell, Olivia. 2010.** *How Financial Literacy and Impatience Shape Retirement Wealth an Investment Behaviors.* Retirement Research Center, University of Michigan. 2010.
- Hemming, Richard. 2013.** *The Cyclical Characteristics of Universal Social Insurance.* Banco Interamericano de Desarrollo. 2013. IDB Working Paper Series N° IDB-WP-405.
- Hinz, Richard. 2009.** *Ahorros Voluntarios para la Jubilación: Motivaciones, Incentivos y Diseños.* [aut. libro] FIAP. *El Futuro de las Pensiones: Desarrollo de los Programas de Capitalización Individual.* Santiago : Universidad del Pacífico, 2009, págs. 215-231.
- Hinz, Richard, y otros, [ed.]. 2013.** *Matching Contributions for Pensions: a review of international experience.* Washington DC : Banco Mundial, 2013.
- Holden, Joseph. 2013.** *Youth employment programmes: What can be learnt from international experience with youth employment programmes?* 2013.

- Holzmann, Robert. 2012.** *Global Pension Systems and their Reform*. Banco Mundial. 2012. Social Protección & Labor Discussion Paper N° 1213.
- Holzmann, Robert, Palmer, Edward y Robalino, David, [ed.]. 2013.** *Nonfinancial defined contribution pension schemes in a changing pension world*. Washington D.C. : Banco Mundial, 2013.
- Holzmann, Robert, Robalino, David y Takayama, Noriyuki, [ed.]. 2009.** *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions another Retirement Income Transfers*. Washington D.C. : Banco Mundial, 2009.
- Hu, Y y Stewart, F. 2009.** *Pension Coverage and Informal Sector Workers: International Experiences*. OECD. s.l. : OECD publishing, 2009. OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 31.
- Hujo, Katja y Rulli, Mariana. 2014.** *The Political Economy of Pension Re-Reform in Chile and Argentina: Toward More Inclusive Protection*. Instituto de Investigación para el Desarrollo Social; Naciones Unidas. 2014. pág. 44, Research Paper 2014–1.
- Jaenichen, Ursula y Stephan, Gesine. 2007.** *The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers*. 2007. IAB discussion paper, No. 2007,16.
- James, Estelle, Cox Edwards, Alejandra y Wong, Rebeca. 2003.** *The Gender Impact of Pension Reform: And Which Policies Shape This Impact*. 2003.
- Johnson, Jessica y Williamson, John. 2008.** *Universal Non-Contributory Pension Scheme for Low Income Countries: An Assessment*. 2008.
- Joubert, Clement. 2010.** *Dymanic Labor Supply and Saving Incentives Under a Privatized Pension System: Evidence of Chile*. University of Pennsylvania. 2010.
- . **2014.** *Pension design with a large informal labor market: Evidence from Chile*. Penn Institute for Economic Research. 2014. PIER Working Paper 14-020.
- Joubert, Clement y Todd, Petra. 2011.** *The Impact of Chile's 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity*. 2011.
- Kabita , Sahu. 2014.** *Micro Pensions and Economic Protection in India*. North Orissa University. 2014.
- Kast, Felipe. 2010.** Desafíos para la Extensión de la Cobertura de hacia los Trabajadores de Menores Ingresos. *Desarrollando el Potencial de los Sistemas de Capitalización*. Santiago : FIAP, 2010, págs. 41-52.
- Keegan, Marcia, D'Souza, Gabriela y Cassells, Rebecca. 2013.** *Superannuation adequacy with voluntary contributions: a comparison of living standards*. National Centre for Social and Economic Modelling, University of Canberra. 2013.
- Krueger, Alan y Pischke, Jorn-Steffen. 1992.** *The Effect of Social Security on Labor Suplly: A Cohort Analysis of the Notch Generation*. 4, 1992, Journal of Labor Economics, Vol. 10, págs. 412-437.
- Kucera, D y Roncolato, L. 2008.** *L'emploi informel : deux questions de politique controversées*, *Revue internationale du travail*. 4, 2008, Vol. 147, págs. 347-377.
- Lacchini, Carlos y Zuccotti, Guillermo. 2009.** *Importancia de la contributividad en el sistema de Seguridad Social: Elementos de análisis para la inclusión social en América Latina*. s.l. : Centro Internacional de Formación de la OIT, 2009.

- Landerretche, Oscar y Martínez, Claudia. 2011.** *Voluntary savings, financial behavior and pension finance literacy: evidence from Chile.* Departamento de Economía, Universidad de Chile. 2011.
- Larraín , Fernando. 2009.** ¿Cómo aumentar la densidad de las cotizaciones de los trabajadores independientes? [aut. libro] FIAP. *El Futuro de las Pensiones: Desarrollo de los Programas de Capitalización Individual.* Santiago : Universidad del Pacífico, 2009, págs. 203-214.
- Lavigne, Milena y Vargas, Luis. 2013.** *Sistemas de Protección Social en Latinoamérica y El Caribe: República Dominicana.* Santiago : CEPAL, 2013.
- Leschke, Janine. 2011.** *Flexible working lives and pension coverage in Europe with a focus on women: Lessons to be learned by Germany.* Edimburgo : RECOWE Publication, 2011.
- Levinsohn, James. 2007.** *Two Policies to Alleviate Unemployment in South Africa.* Ford School of Public Policy, University of Michigan and NBER. 2007.
- Levinsohn, James, y otros. 2014.** *A youth wage subsidy experiment for South Africa.* International Initiative for Impact Evaluation. 2014. Impact Evaluation Report 15.
- . **2014.** *Wage subsidies and youth employment in South Africa: Evidence from a randomised control trial.* 2014. Stellenbosch Economic Working Papers: 02/14.
- MacKellar, Landis (ed). 2009.** *Pension Systems for the Informal Sector in Asia.* Washington, DC : Banco Mundial, 2009.
- Maguid, Alicia y Salinas, Viviana. 2010.** *Inserción Laboral y Acceso a Mecanismos de Seguridad Social de los Migrantes en Iberoamérica.* Santiago : CEPAL, 2010.
- Mahidol Migration Centre, Institute for the Population and Social Research. 2011.** *Migrant Workers' Right to Social Protection in ASEAN: Case Study of Indonesia, Singapore and Thailand.* 2011.
- Mahmood, Naushin y Nasir, Zafar. 2008.** *Pension and Social Security Schemes in Pakistan: Some Policy Options.* Pakistan Institute of Development Economics. 2008. PIDE Working Papers 2008:42.
- Maldonado, Fernanda. 2007.** *Reforma al sistema previsional chileno: análisis de una reforma en proceso a través del caso de los trabajadores agrícolas de temporada.* 12, Valdivia : s.n., 2007, Revista Austral de Ciencias Sociales, págs. 79-94.
- Malherbe, Kitty. 2013.** Retirement Reform in South Africa: The Influence of International Social Security Standards and Human Rights Instruments. [ed.] Marius Olivier. *The Role of Standards in Labour & Social Security Law: International, Regional & Nacional Perspectives.* Ciudad del Cab : Juta & Company Ltd, 2013, págs. 179-200.
- Martinez, Claudia y Sahn, Claudia. 2009.** *Limited Understanding of Individual Retirement Accounts Among Chilean.* Departamento de Economía, Universidad de Chile. Santiago : s.n., 2009.
- Martinez, Juliana. 2013.** *Sistemas de Protección Social en Latinoamérica y El Caribe: Honduras.* Santiago : CEPAL, 2013.
- Mascherini, M. 2012.** *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden.* Fundación Europea por la mejora de las condiciones de vida y de trabajo. Dublín : s.n., 2012.
- Mcgillivray, W. 2001.** *L'évasion des cotisations : conséquences sur les régimes de pensions de la sécurité sociale.* 2-3, 2001, Revue internationale de sécurité sociale, Vol. 54.

- Mesa Lago, Carmelo. 2014.** *Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary.* Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 2014.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 2012.** *Análisis de la evasión y elusión en el pago de cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas.* Santiago : s.n., 2012. pág. 272, Documento de trabajo N° 2.
- Mitchell, Olivia y Ruiz, José. 2009.** *Pension Payouts in Chile: Past, Present, and Future Prospects.* Population Aging Research Center. 2009.
- Mitchell, Olivia, Utkus, Stephen y Yang, Tongxuan. 2005.** *Turning Workers into Savers? Incentives, Liquidity, and Choice in 401 (k) Plan Design.* National Bureau of Economic Research. 2005. Working Paper 11725.
- Morales, Abelardo. 2008.** *Inmigración en Costa Rica: Características Sociales y Laborales, Integración y Políticas Públicas.* Santiago : CEPAL, 2008.
- Morón, Eduardo. 2009.** *Resolviendo el problema de Cobertura en el Perú.* [aut. libro] FIAP. *El Futuro de las Pensiones: Desarrollo de los Programas de Capitalización Individual.* Santiago : Universidad del Pacífico, 2009.
- Muliati, Iene. 2013.** *Pension Reform Experience in Indonesia.* Jakarta : Banco Mundial, 2013.
- Munnell, Alicia, Sundén, Annika y Taylor, Catherine. 2002.** *What Determines 401 (k) Participation and Contributions?* 3, 2002, Social Security Bulletin, Vol. 64.
- Nigeria: National Pension Comision. 2014.** *Incorporating the Informal Sector in Nigeria into the Contributory Pension Scheme.* 2014.
- Njuguma, Amos. 2012.** 4, 2012, International Journal of Financial Research, Vol. 3.
- Observatoire des Retraites. 2013.** *Etat des lieux continent par continent.* 2013. Des retraites dans le monde N° 19.
- . **2013.** *Florilege: prix 2011, 2012 et 2013.* 2013.
- OECD. 2013.** *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators.* s.l. : OECD Publishing, 2013.
- Olivera, Javier. 2011.** *Optimal enrolment in a pension system and Optimal enrolment in a pension system and.* Department of Economics, Catholic University of Leuven. 2011.
- Olivier, Marius. 2013.** *Social Security: Core Elements.* [aut. libro] Lexis Nexis. *Labour Law and Social Security Law.* 2013, Vol. 13, págs. 196-231.
- Olivier, Marius. 2009.** *Informality, employment contracts and extension of social insurance coverage.* ISSA. 2009.
- . **2014.** *Work at the margins of social security: Expanding the boundaries of social protection in the developing world.* [ed.] Wim Van Oorschot, Hans Peeters y Kees Boos. *Invisible Social Security Revisited, Essays in Honour of Jos Berghman.* Lovaina : Lannoo Publishers, 2014.
- Olivier, Marius, Ockert, Dupper y Avinash, Govindjee. 2013.** *The Role of Standards in Labour & Social Security Law: International, Regional & Nacional Perspectives.* Ciudad del Cabo : Juta & Company Ltd, 2013.
- Orbeta, A.** *Social Protection in the Philippines: Current State and Challenges.* Institute for Development Studies . Documento de Trabajo N° 2012-02.

Organización Internacional del Trabajo ; Banco Mundial. 2013. *Catálogo de medidas de política adoptada para hacer frente a la crisis financiera y económica.* Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 2013.

Organización Internacional del Trabajo. 2014. *“Social Protection for older persons: Key policy trends and statistics.* Ginebra : s.n., 2014. Social Protection Policy Papers.

— **1972.** *Employment incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya.* Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 1972.

— **2010.** *Extending social security to all: A guide through challenges and options.* Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 2010.

— *Garantías juveniles: ¿una respuesta a la crisis del empleo juvenil?* Employment Policy Brief.

— **2014.** *Identificación de acciones y estrategias para mejorar la protección de las trabajadoras y trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social.* Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 2014.

— **2014.** *Identificación de Acciones y Estrategias para mejorar la protección de los trabajadores migrantes y sus familias mediante la seguridad social.* San José : Oficina Internacional del Trabajo, 2014.

— **2012.** *La crisis del empleo en los jóvenes: ¡actuemos ya!* Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 2012.

— **2014.** *La Transición de la Economía Informal a la Formal.* Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 2014.

— **2011.** *Piso de Protección Social para una Globalización Equitativa e Inclusiva.* Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 2011.

— **2002.** *Rapport de la Commission de l'économie informelle, Conférence internationale du Travail, 90e session.* Ginebra : s.n., 2002.

— **2013.** *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: Una generación en peligro.* Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 2013. 978-92-2-327484-9.

— **2013.** *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2013: Una generación en peligro.* Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 2013. pág. 123. 978-92-2-327484-9.

— **2014.** *World social protection report 2014/15: building economic recovery, inclusive development and social justice.* Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 2014.

— **2010.** *World social security report 2010/11: providing coverage in times of crises and beyond.* Ginebra : Oficina Internacional del Trabajo, 2010.

Ortega, A. 2006. *Administrative innovations to improve compliance and enforcement: The Philippines Case.* Asociación Internacional de Seguridad Social. Nueva Delhi : s.n., 2006. Conferencia Regional para Asia Pacífico .

Packard, T. 2007. *Do workers in Chile choose informal employment ? A dynamic analysis of sector choice.* Social Protection Unit, Banco Mundial. 2007. Policy research working paper n°4232.

Palacios, Robert y Sane, Renuka. Learning from de early experience of India's Matching Contribution Schemes. [ed.] Richard Hinz, y otros. *Matching Contributions for Pensions: a review of international experience.* Washington DC : Banco Mundial, 12.

Paredes, Ricardo y Iglesias, Augusto. 2004. *Análisis de Propuestas para aumentar la Cobertura de Trabajadores Independientes en el Sistema de AFP.* Santiago : FIAP, 2004.

- Pedersen, Axel. 2000.** *The coverage with occupational pensions in Norway: Results from a survey of private sector companies.* s.l. : Forskningsstiftelsen Fafo, 2000.
- Pedreira Menendez, José. 2013.** [ed.] Miguel Ángel. *Protección Jurídica de las Personas y Grupos Vulnerables.* s.l. : Universidad de Oviedo, Procuradora General del Principado de Asturias, 2013, págs. 237- 266.
- Perticara, Marcela y Celhay, Pablo. 2010.** *Informalidad laboral y políticas públicas en Chile.* Santiago : s.n., 2010.
- Pieters, Janneke. 2013.** *Youth Employment in Developing Countries.* Institute for the Study of Labor. 2013. IZA Research Report No. 58.
- Polonia: Ministerio del Trabajo y Políticas Social. 2012.** *Active Labour Market Programmes.* Warsaw : s.n., 2012.
- Pons Rotger, Gabriel y Nielsen Arendt, Jacob. 2010.** *The Effect of a Wage Subsidy on Subsidised Firm's Ordinary Employment.* AKF, Danish Institute of Governmental Research. 2010. AKF Working Paper.
- Poterba, James, Venti, Steven y Wise, David. 2007.** *Rise of 401 (k) Plans, Lifetime earnings, and Wealth at Retirement.* National Bureau of Economic Research. 2007. Working Paper 13091.
- Prado, Antonio y Sojo, Ana, [ed.]. 2010.** *Envejecimiento en América Latina: Sistemas de pensiones y protección social integral.* Santiago : CEPAL, 2010.
- Precarious Working Youth and Pension Reform in the Republic of Korea and Italy.* **Seung-Presno, Miguel, [ed.]. 2013.** *Protección Jurídica de las Personas y Grupos Vulnerables.* s.l. : Procura, 2013.
- Queisser, M. 1995.** *Après le Chili, les réformes de la deuxième génération en Amérique Latine.* 3-4, 1995, Revue internationale de sécurité sociale, Vol. 48.
- Rankin, Neil. 2013.** *The impact of youth employment incentives and wage subsidies: results of a trial run.* Stellenbosch University. 2013.
- Rashbrooke, Geoff. 2013.** *New Zealand's Experience with the KiwiSaver Scheme.* [ed.] Richard Hinz, y otros. *Matching Contributions for Pensions: a review of international experience.* Washington DC : s.n., 2013, 5.
- Razavi, Shahra. 2011.** *Engendering Social Security and Protection: Challenges for Making Social Security and Protection Gender Equitable.* International Association for Feminist Economics (IAFFE). 2011.
- Razavi, Shahra, y otros. 2012.** *Gendered Impacts of Globalization: Employment and Social Protection.* United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). 2012. 2305-5375.
- Rehman, Fahd. 2010.** *Asset allocation for government pension funds in pakistan: a case for international diversification.* 2010, The Lahore Journal of Economics 15:1, págs. 127-151.
- Repetto, Fabián y Otenza, Fernanda. 2011.** *Protección Social en la Argentina.* Santiago : CEPAL, 2011.
- REPÚBLICA DE COSTA RICA. Dirección General de Migración y Extranjería . 2011.** *Migración e Integración en Costa Rica, Informe Nacional 2011.* San José : Dirección General de Migración y Extranjería, 2011.
- . **2012.** *Migración e Integración en Costa Rica, Informe Nacional 2012.* San José : Dirección General de Migración y Extranjería, 2012.

- Ribe, Helena, Robalino, David y Walker, Ian. 2010.** *Achieving Effective Social Protection for all in Latin America and the Caribbean: from right to reality.* Washington D.C. : Banco Mundial, 2010.
- Rius, Andrés. 2014.** *La Coordinación Institucional y la Colaboración entre los Sectores Público y Privado: Uruguay: Estudio de casos sobre la cooperación de actores múltiples.* Banco Interamericano de Desarrollo. 2014. Nota Técnica # IDB-NT-703.
- Robles, Claudia. 2013.** *Sistemas de Protección Social en Latinoamérica y El Caribe: Chile.* Santiago : CEPAL, 2013.
- Robles, Claudia y Mirosevic, Vlado. 2013.** *Sistemas de Protección Social en Latinoamérica y El Caribe: Brasil.* Santiago : CEPAL, 2013.
- Rocha, Roberto, Vittas, Dimitri y Rudolph, Heinz. 2011.** *Annuities and Other Retirement Products: Designing the payout phase.* Washington D.C. : Banco Mundial, 2011.
- Rofman, Rafael, Fajnzylber, Eduardo y Herrera, Germán.** *Reformando las reformas previsionales: Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile.* Banco Mundial. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales Nº 4.
- Román, Isabel. 2012.** *Sistemas de Protección Social en Latinoamérica y El Caribe: Costa Rica.* Santiago : CEPAL, 2012.
- Ruiz, Clemente. 2009.** *México: Las dimensiones de la flexibilidad laboral.* Santiago : CEPAL, 2009.
- Saavedra, J y Tommasi, M. 2007.** *Informalité, Etat et contrat social en Amérique latine: étude préliminaire.* 3-4, 2007, Revue internationale du travail, Vol. 146.
- Saravia, L. 2009.** *Trabajadores Independientes y Cobertura Previsional en Brasil y Chile.* [aut. libro] F Bretranou. *Trabajadores Independientes y Protección Social en América Latina.* Ginebra : Organización Internacional del Trabajo, 2009.
- Sargeant, Malcolm y Frazer, Andrew. 2009.** *Older workers as vulnerable workers in the new world of work.* University of Wollongong. 2009.
- Servais, J. 1994.** *Secteur informel : un avenir pour le droit du travail.* 1994. Actualités du droit.
- Smith, Christopher. 2006.** *International Experience with Worker-Side and Employer-Side Wage and Employment Subsidy, and Job Search Assistance Programmes: Implications for South Africa.* Poverty Action Lab, Massachusetts Institute of Technology. 2006. Labour Market and Social Policy.
- Sorensen, Norman. 2009.** *El caso de China.* [aut. libro] FIAP. *El Futuro de las Pensiones: Desarrollo de los Programas de Capitalización Individual.* Santiago : Universidad del Pacífico, 2009.
- St John, Susan, Dale, M. Claire y Littlewood, Michael. 2011.** *KiwiSaver: Four years on.* Retirement Policy and Research Centre. 2011. Working Paper 2011-2.
- St John, Susan, Dale, M. Claire y Littlewood, Michael. 2014.** *Now we are six: Lessons from New Zealand's KiwiSaver.* Retirement Policy and Research Centre. 2014. Working Paper 2014-1.
- Suarez Llanos, Leonor. 2013.** *Caracterización de las personas y grupos vulnerables.* [ed.] Miguel Ángel. *Protección Jurídica de las Personas y Grupos Vulnerables.* s.l. : Universidad de Oviedo, Procuradora General del Principado de Asturias, 2013, págs. 35- 92.

- Sudafrica, Tesoro Nacional. 2011.** *Confronting youth unemployment: policy options for South Africa.* 2011. Discussion paper for public comment.
- Suecia: Servicio Público de Empleo. 2011.** *The Young Job Programme: An Evaluation of Whether the Programme Increased the participants' chances of becoming employed.* Estocolmo : s.n., 2011.
- Takayama, Noriyuki. 2009.** *Pension Coverage in Japan.* Insitute of Economics Research, Hitotsubashi University. 2009.
- Tejada, Mauricio.** *Dual Labor Markets and Labor Protection in an Estimated Search and Matching Model.* ILADES, Universidad Alberto Hurtado.
- Timothy, Lu, y otros. 2014.** *Borrowing from the Future: 401(k) Plan Loans and Loan Defaults.* Pension Research Council, Wharton School, University of Pennsylvania. 2014. Pension Research Council Working Paper.
- Todd, Petra y Vélez-Grajales, Viviana. 2008.** *How Pension Rules Affect Work and Contribution Patterns: A Behavioral Model of the Chilean Privatized Pensi3n System.* Michigan RetirementResearch Center, University of Michigan. 2008.
- Tokman, Andrea y Berstein, Solange. 2006.** *Mejores pensiones para las mujeres: una evaluaci3n de pol3ticas.* Expansiva. 2006. serie en foco n3 64.
- Tokman, V3ctor. 2008.** *Flexiguridad con Informalidad: Opciones y Restricciones.* s.l. : CEPAL, 2008.
- . **2007.** *Informality: exclusion and precariousness.* Ginebra : OIT, 2007. paper prepared for the Tripartite interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization.
- Tokman, V3ctor. 2007.** *Economie informelle, ins3curit3 et coh3sion sociale en Am3rique latine.* 1-2, 2007, Revue internationale du travail, Vol. 146.
- Torche, Ar3stides y Wagner, Gert. 1997.** *Previsi3n Social: Valoraci3n Individual de un Beneficio Mandatado.* 103, 1997, Cuadernos de Econom3a, p3gs. 363-390.
- Vald3s-Prieto, Salvador. 2008.** *A Theory of Noncontributory Pension Design.* Instituto de Econom3a, Pontificia Universidad Cat3lica de Chile. 2008.
- Vamos, Pauline. 2009.** *Lecciones del Sistema de Ahorro para la Jubilaci3n en Australia.* [aut. libro] FIAP. *El Futuro de las Pensiones: Desarrollo de los Programas de Capitalizaci3n Individual.* Santiago : Universidad del Pac3fico, 2009.
- Van Ginneken, W. 2000.** *Venir au bout de l'exclusion sociale. S3curit3 sociale pour la majorit3 exclue. Etude de cas dans les pays en d3veloppement.* Ginebra : BIT, 2000.
- Van Oorschot, Wim, Peeters, Hans y Boos, Kees, [ed.]. 2014.** *Invisible Social Security Revisited.* Lovaina : Lannoo Campus Publishers, 2014.
- V3lez-Grajales, Viviana. 2008.** *Reforms to an Individual Account Pension System and their Effects on Work and Contribution Decisions: The Case of Chile.* Population Aging Research Center, University of Pennsylvania. 2008.
- Veras Soares, F3bio, Perez Ribas, Rafael y Guerreiro Os3rio, Rafael. 2007.** *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Fam3lia: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective.* International Poverty Centre. 2007. IPC evaluation note.
- Wadensj3, Eskil. 2006.** *Part-Time Pensions and Part-Time Work in Sweden.* Bonn : IZA, 2006.

- Walker, Francisco, Cifuentes, Hugo y Liendo, Ricardo. 2005.** *“Factibilidad de hacer obligatoria la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, 1era Parte.* enero de 2005, Revista Laboral Chilena, págs. 61-67.
- Walker, Francisco y Cifuentes, Hugo. 2008.** *Aspectos generales de la ley que establece una reforma previsional.* abril de 2008, Revista Laboral Chilena, págs. 88-127.
- Walker, Francisco y Liendo, Ricardo. 2006.** *Dos realidades a tener en cuenta en la reforma al régimen de pensiones: los trabajadores independientes y la mujer.* 152, s.l. : Universidad de Chile, Junio de 2006, Revista de Economía y Administración, Facultad de Economía y Negocios, págs. 62-68.
- Walker, Francisco, Cifuentes, Hugo y Liendo, Ricardo. 2005.** *Factibilidad de hacer obligatoria la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, 2da Parte.* febrero-marzo de 2005, Revista Laboral Chilena, págs. 64-69.
- Walker, Francisco. 2006***Factibilidad de hacer obligatoria la cotización al sistema de pensiones chileno por parte de los trabajadores independientes..* febrero-marzo de 2006, Revista Laboral Chilena, págs. 82-87.
- Walker, Francisco y Cifuentes, Hugo. 2007.***Principales aspectos institucionales del Proyecto de Ley que perfecciona el Sistema de Pensiones.* 154, s.l. : Universidad de Chile, mayo de 2007, Revista de Economía y Administración, Facultad de Economía y Negocios, págs. 58-69.
- Westerveld, Mies. 2012.** *The "new" self-employed: an issue for social policy?* 3, 2012, European Journal of Social Security, Vol. 14, págs. 159-173.
- Yanes, Pablo. 2011.** *Mexico's Targeted and Conditional Transfers: Between Oportunidades and Rights.* 21, 21 de Mayo de 2011, Economic & Political Weekly, Vol. xlvi, págs. 49-54.
- Yoo, Sophia y Yunyoung, Kim. 2013.** 3, 2013, The Korean Journal of Policy Studies, Vol. 28, págs. 51-75.