

PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO



Diciembre 2023

Este estudio fue encargado por la Subsecretaría de Previsión Social a solicitud de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones. El mismo, fue adjudicado mediante licitación pública a la Consultora Estudios Sociales en conjunto con el CIAE de la Universidad de Chile. Participaron como contrapartes técnicas en este proyecto la Comisión y la Dirección de Estudios Previsionales de la Subsecretaría de Previsión Social.

Las opiniones expresadas en la presente publicación son de responsabilidad de los autores y no pretenden reflejar las opiniones de la Comisión de Usuarios o de la Subsecretaría de Previsión Social.

Integrantes de la Comisión de Usuarios

- Presidente:
Rafael Pizarro Rodríguez. Académico.
- Representante de las Instituciones Públicas del Sistema de Pensiones, IPS:
Juan José Carcamo Hemmelmann (Titular) y Lenia Pizarro Sierra (Suplente)
- Representante de los Trabajadores y Trabajadoras Central Unitaria de Trabajadores (CUT):
José Manuel Díaz Zavala (Titular) y María Amalia Del Pilar Pereira Campos (Suplente).
- Representante de las Instituciones Privadas del Sistema de Pensiones, AAFP:
Constanza Bollman Schele (Titular) y Erika Fernández Valladares (Suplencia)
- Representante de los Pensionados y Pensionadas, CUPEMCHI. Titular.
Ramón López Muñoz.
- Representante de los Pensionados y Pensionadas, ANACPEN. Suplente.
Cristina Tapia Poblete.

Contraparte Técnica de la Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social

- Jefa de la Dirección de Estudios: María José Becerra Moro,
- Secretaria Técnica de la Comisión de Usuarios: Ivonne Bueno y Francesca Simonetti.

Contenido

Contenido.....2

I. Resumen Ejecutivo3

II. Relato histórico de los sistemas previsionales en Chile Vargas, L. H. (2018). Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008).8

III. Metodología 12

IV. Análisis Bibliográfico..... 18

V. Resultados y Análisis23

 I. Elementos por considerar en el diseño y elaboración de las políticas públicas previsionales25

 II. Mejoras por incluir en el sistema de pensiones chileno43

 III. Mejoras a la coordinación entre los actores relevantes del sistema de pensiones a nivel local.....63

 IV. Necesidades de información de trámites complejos y acciones de mejora77

 V. Recomendaciones para mejorar el nivel de conocimiento de los beneficios previsionales 90

 VI. Hallazgos y conclusiones95

I. Resumen Ejecutivo

El estudio de “*Percepción Ciudadana del Sistema de Pensiones en Chile*”, elaborado durante el último trimestre del año 2023, fue encargado por la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y la Subsecretaría de Previsión Social, y lo desarrollaron Estudios Sociales (<https://estudiossociales.cl>) y el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile (<https://ciae.uchile.cl>).

Este análisis da cuenta de los resultados de la evaluación cualitativa realizada con miras a diagnosticar la percepción ciudadana del sistema de pensiones. Se aplicó en las regiones de: Arica y Parinacota, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Biobío, Los Lagos y Magallanes y la Antártica Chilena. Allí se desarrollaron tres instancias de recolección de información, donde participaron **407 personas** en total. Con respecto a la consideración del N muestral, quedan excluidos: Seremis, Autoridades, Directores y Trabajadores del IPS y Comisionados, debido a que participaron exclusivamente en representación de la Administración del Estado y de la Comisión Nacional de Usuarios del Sistema de Pensiones y no como respondientes de la investigación. Sus discursos y comentarios no fueron considerados en el análisis de discurso que fue realizado (a partir de los cuales se obtuvieron los resultados del presente estudio). De los **407 participantes válidos** en carácter de respondientes, y considerados para el presente estudio (de los cuales analizamos su opiniones, percepciones y valoraciones) participaron en los eventos:

- **Encuentros regionales (ER):** En los cuales se realizaron mesas de trabajo con metodologías de participación ciudadana, y asistencia de autoridades, académicos, representantes de las AFP, asesores previsionales, trabajadores, jubilados, montepiadas, dirigentes sindicales y dirigentes sociales. En total, 133 personas participaron de esta instancia, la que fue realizada en modalidad mixta (presencial y telemática).
- **Focus group (FG):** Realizados telemáticamente en las ocho regiones antes especificadas y con participación de ciudadanía usuaria actual del sistema (pensionados y pensiones de sobrevivencia), ciudadanía general pronta a pensionarse (mayores de 60 años), trabajadores con pocos años de cotizaciones, dirigentes sociales y sindicales. En total participaron en esta modalidad 137 personas.

- **Entrevistas en Profundidad (EP):** Realizadas telemáticamente y con académicos especialistas en políticas públicas, indicadores, evaluación social de proyectos, ciencias sociales, ingeniería y logística aplicada a políticas públicas, economistas y otras especialidades relacionadas. Además, se entrevistaron a usuarios subrepresentados en otras instancias, como son personas en proceso de obtener la pensión por invalidez, personas en proceso de obtención de la Pensión Garantizada Universal (PGU) y usuarios del sistema pensionados a través del “Sistema Antiguo” (IPS). Finalmente, se incorporaron en esta etapa representantes de sindicatos y personas afiliadas a la CUT y las mesas intersectoriales de trabajadores en Chile, sumando un total de 137 entrevistas.

El trabajo de levantamiento de la información fue realizado entre los meses de **octubre y noviembre de 2023**, estando las actividades presenciales concentradas entre el 18 de octubre y el 3 de noviembre de 2023 y, las telemáticas, entre el 25 de octubre y el 23 de noviembre de 2023.

Los hallazgos indican la existencia de un amplio consenso ciudadano en que el **sistema de pensiones actual es insuficiente** para un retiro digno y seguro. Los consultados concuerdan en que se requieren reformas urgentes para mejorar las pensiones, **esta mirada es transversal en todo el territorio nacional y con los distintos perfiles de actores participantes de este estudio**. Tanto en los Focus Group como en los Encuentros Regionales destaca una profunda decepción de la ciudadanía con el sistema de AFP dada la **baja rentabilidad y las altas comisiones** percibidas (en función de montos de pensión que “no alcanzan para dejar de trabajar”).

La ciudadanía consultada, no confía en que sus ahorros se puedan traducir en buenas pensiones en el futuro. Además, se percibe que el actual modelo rentabiliza más a las AFP que a los propios cotizantes, y esta visión alimenta el descontento ciudadano con el sistema previsional.

Por otro lado, las **historias de vida revelan la angustia** que provoca la incertidumbre sobre el futuro previsional, con ello muchos actuales trabajadores ven improbable jubilar algún día o temen caer en **pobreza** en la vejez.

Bajo una **perspectiva de género** y, dada la tasa de participación laboral femenina, se ve que sus condiciones de jubilación son aún menos favorables.

Entre las principales ideas propuestas por los participantes tenemos:

- Creación de AFP Estatal.
- Canasta Básica de la Tercera Edad.
- Mantención, universalización y mejora de la PGU.
- Fortalecimiento subsidiado del ahorro previsional (cotización subsidiada en períodos de salida de la fuerza de trabajo activa o periodos de maternidad).
- Restablecimiento de la confianza en el modelo por medio de la transparencia de los montos, su inversión, rentabilidad, mejoras en la entrega de información presencial, mesas de ayuda telefónica para educación previsional activa (en que las instituciones que componen el sistema previsional puedan llamar a sus usuarios para entregar información a través de esa vía), instalación de centros de ayuda u oficinas de las AFP y del IPS en las dependencias de todos los municipios.
- Incorporación de los diferenciales de género tanto en tasas de participación laboral, densidad de cotizaciones, esperanza de vida y tasas de reemplazo.
- Consideración de la realidad local de cada territorio, con respecto a variables hasta ahora no consideradas para el diseño y evaluación de políticas previsionales. La territorialidad, la geografía, el clima, y el cambio de huso horario en regiones, como las del extremo sur del país, que presenta condiciones climáticas, horarias y laborales, distintas de los sectores del centro y del norte del país. Por ejemplo, la ciudadanía propone considerar la pesca y recolección de productos del mar, como trabajo, considerar la imposibilidad de trabajos al aire libre, en la región de Magallanes en temporada invernal, y tantas otras variables no consideradas, a modo de ejemplo. Tasa de empleabilidad, costo de vida, estructura productiva e impositiva.

- Los expertos y académicos consultados, resaltan la necesidad de aumentar las cotizaciones para mejorar las pensiones. También, proponen, entre otras medidas, avanzar en acrecentar los fondos a través de impuestos generales, lo cual compensa la no cotización de los participantes del mercado informal laboral, avanzando hacia un sistema más equitativo.

II. Relato histórico de los sistemas previsionales en Chile Vargas, L. H. (2018). Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008).

Inicialmente, Chile contó con un sistema previsional de reparto, el que era administrado a través de las cajas previsionales. Éstas, establecieron sus propias condiciones de afiliación y cobertura, y las pensiones se financiaban con las cotizaciones de los trabajadores activos, empleadores y aportes del Estado. Los recursos acumulados iban a un fondo común con el cual se financiaban las diferentes prestaciones (Uthoff, 2001)¹

El Decreto de ley **3.500 del año 1980 crea el actual régimen previsional** en Chile. Este posee dos pilares: Capitalización individual obligatoria (en funcionamiento desde inicios del Sistema de Pensiones) y Ahorro Previsional Voluntario (APV, desde 1981) (Larraín, 2012)². En 2002, se sumaron los “multifondos” que buscan mejorar la rentabilidad por medio de cinco fondos por AFP, y permite que el afiliado escoja entre cinco distintas carteras generales de inversión que varían en relación con la rentabilidad esperada y riesgo asociado a la inversión (Morán & Troncoso, 2003)³.

En 2008 se realizó una reforma al sistema previsional (Ley 20.255), la que buscó: 1) **corregir la cobertura**, con la introducción de la Pensión Básica Solidaria (PBS), focalizada en las personas que pertenecían al 60% más pobre de la población y que no hubieran realizado contribuciones al segundo pilar obligatorio y 2) **mejorar la suficiencia** de las jubilaciones más bajas con el establecimiento del complemento a la pensión contributiva de quienes hubieran participado del mercado laboral formal, pero en forma intermitente y/o por salarios relativamente bajos, denominado Aporte Previsional Solidario (APS). Al mismo tiempo, se fortaleció el sistema de Ahorro Previsional Voluntario, que permite a los afiliados aumentar, mediante el ahorro individual por sobre el obligatorio, el monto de sus fondos totales para pensión (Vargas, 2018)⁴.

En los años sucesivos se pusieron en marcha otros cambios contenidos en la misma Ley de Reforma, como el subsidio para trabajadores jóvenes, el

¹ Uthoff, A. (2001). La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes. CEPAL.

² Larraín, F. (2012). El Sistema privado de pensiones en Chile y sus resguardos constitucionales. Revista chilena de derecho, 39(2), 541-551.

³ Morán, P., & Troncoso, C. (2003). El rol de los multifondos en el sistema de pensiones chileno: Un análisis a su implementación. Panorama Socioeconómico, (27), 0.

⁴ Vargas, L. H. (2018). Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008). Repositorio Cepal.

ahorro previsional voluntario colectivo (APVC), el bono por hijo, la afiliación voluntaria, y luego obligatoria para trabajadores independientes a honorarios, ampliaciones sucesivas en los límites para las inversiones en el exterior de los multifondos, entre otros.

A la fecha, en nuestro país el sistema de pensiones está organizado en torno a un esquema de tres pilares básicos: un pilar de prevención de pobreza, un pilar contributivo de naturaleza obligatoria y un pilar de ahorro voluntario.

1.- Pilar No contributivo: (pensión solidaria y PGU):

Inicialmente, junto a la contribución obligatoria establecida mediante el DL 3.500, el riesgo de pobreza en la vejez era enfrentado por dos programas básicos: la pensión mínima garantizada por el estado (**PMGE**), la cual proveía un piso a las pensiones de los individuos con al menos 20 años de aportes y las pensiones asistenciales (**PASIS**) para individuos sin derecho a pensión de algún sistema previsional.

Con la reforma de 2008, se reemplazaron los beneficios por un esquema único, que garantiza a las personas pertenecientes al 60% más vulnerable de la población el acceso a una pensión básica, independientemente de su historia contributiva. Este nuevo programa, denominado Pilar Solidario, entregó subsidios de vejez e invalidez, financiados a partir de los ingresos generales del país. Los beneficios entregados son: la Pensión Solidaria de Vejez e Invalidez (PBSV y PBSI) y Aportes Previsionales Solidarios de Vejez e Invalidez (APSV y APSI).

El año 2022, a través de la Ley N° 21.419, se establece la **Pensión Garantizada Universal (PGU)**, beneficio del Estado que reemplaza a los beneficios de vejez del Pilar Solidario. Este beneficio es financiado en un 100% por el Estado, y tiene por objetivo apoyar a todas las personas de 65 años y más que se encuentren trabajando y/o ya pensionadas en cualquier régimen previsional. Este beneficio actualmente se focaliza en el 90% de la población, dejando fuera al 10% más rico. Busca proporcionar una red de seguridad social para las personas que no tienen la capacidad de ahorrar o contribuir al sistema de pensiones (Bertranou & Montt; 2022) ⁵.

⁵ Bertranou, F. M., & Montt, G. (2022). Solidaridad y sistemas mixtos de pensiones: esclareciendo un debate conceptual en Chile. In Reflexiones sobre el trabajo. Visiones durante la pandemia desde el Cono Sur de América Latina (pp. 29-40). Organización Internacional del Trabajo OIT.

2.- Pilar Contributivo obligatorio

El pilar contributivo obligatorio es un esquema de contribución definida, basado en la capitalización individual, el que fue instaurado a partir del año 1981, y se ha modificado en el transcurso de los años.

Todas las personas trabajadoras que cotizan están **obligadas** a contribuir a través de un porcentaje de sus salarios a sus cuentas individuales de AFP. Los trabajadores pueden elegir entre diferentes fondos de pensiones ofrecidos por las AFP, que varían en términos de riesgo y potencial de rendimiento. Los fondos más riesgosos pueden generar mayores rendimientos, pero también pueden estar sujetos a mayores fluctuaciones del mercado. La idea es que, al jubilarse, los trabajadores puedan recibir una pensión basada en el ahorro acumulado en sus cuentas individuales durante su vida laboral.

3.- Pilar Voluntario de cotización:

Los trabajadores pueden realizar contribuciones voluntarias adicionales a sus cuentas de AFP. Estas son opcionales, y permiten a los trabajadores aumentar sus ahorros para la jubilación. Además de las AFP, las instituciones financieras aprobadas para ello ofrecen una variedad de productos de ahorro voluntario, como cuentas de ahorro previsional voluntario (APV) y seguros de renta vitalicia diferida. Estos productos pueden ofrecer ventajas fiscales y flexibilidad para el ahorro adicional.

Metodología



III. Metodología

Ya que el propósito central del presente estudio es conocer la percepción de la ciudadanía sobre el Sistema de Pensiones chileno en ocho regiones del país, se utilizó una metodología cualitativa – territorial de abordaje de la información generada, la cual se sustenta en una mirada exploratoria – hermenéutica del relato de los respondientes; es decir, se levantaron categorías emergentes de evaluación y comprensión y se focalizó el análisis en la valoración, evaluación y comprensión que las personas participantes y representantes de diferentes estamentos del sistema de pensiones con un fuerte componente territorial hacen de dicho sistema; buscando maximizar la heterogeneidad de visiones, experiencias, opiniones y evaluaciones respecto del Sistema de Pensiones, con énfasis en una óptica experiencial. Además, el estudio se enmarca en un diseño metodológico no experimental, transversal y exploratorio, que transitó de la descripción a la interpretación de las visiones de los distintos actores respecto del Sistema de Pensiones chileno.

Las técnicas de recolección de datos cualitativos fueron: “Investigación documental”, “Entrevistas en profundidad”, “Focus group” y “Encuentros regionales”. Su elección se basa en el carácter complementario de las técnicas, y por permitir la optimización de la heterogeneidad de miradas y por su eficacia en el relevamiento de discursos provenientes de la ciudadanía y de la diversidad de actores sociales que la componen, pudiendo nutrir la elaboración de políticas públicas basadas en el data-driven government, recomendado por organizaciones internacionales y por normativas de participación ciudadana actualmente vigentes en Chile.

La Investigación Documental, es una técnica cualitativa que tiene como fin la recopilación y selección de información por medio de la lectura de documentos, libros, revistas, grabaciones, periódicos, bibliografías, artículos indexados, memorias de eventos, entre otros. Se caracteriza porque la observación está presente en el análisis de datos, su proceso de identificación, selección y articulación con el objeto de estudio (Guerrero & Guerrero; 2014). La utilización de fuentes secundarias de información busca relacionar o vincular datos ya existentes provenientes de distintas fuentes, que permitan proporcionar una visión panorámica y sistemática del fenómeno en estudio (Ahmed, 2010) y funciona como un insumo esencial para la elaboración del instrumento de recolección de información de los encuentros ciudadanos, entrevistas en profundidad y focus group (etapa psicométrica de la investigación). Finalmente, el marco conceptual relevado a partir del análisis documental servirá para nutrir la evaluación del nivel

de comprensión y conocimiento (en cuanto a suficiencia y satisfacción) de los conceptos que componen y se relacionan con el funcionamiento del actual sistema de pensiones chileno.

La Entrevista en Profundidad, es un instrumento que explora y sondea por medio de preguntas sistematizadas en una pauta de entrevista, información relevante para los intereses del estudio, por medio de la cual es posible tener un acercamiento a la comprensión de sus subjetividades frente al fenómeno de estudio. Estas se desarrollaron en modalidad telemática, e implican aproximadamente una hora de aplicación.

Los Focus group, tienen por intención indagar en el conocimiento y valoración ciudadana del sistema de pensiones en Chile. En la constitución de los focus group, a diferencia de los grupos de discusión, los sujetos no se conocen previamente ni constituyen fuera del espacio de conversación un grupo natural. De esta manera, el diálogo se focaliza en la experiencia directa de cada una de las personas participantes en relación con el objeto de estudio; en este caso, el sistema de pensiones chileno.

Durante estas instancias de participación, que fueron realizadas en modalidad telemática, se conformaron grupos de trabajo, quienes, guiados por el moderador, desarrollaron una pauta previamente elaborada. Dicho ejercicio, que tomó dos horas de exploración, buscó establecer un diálogo entre los participantes por medio del cual se obtenía la percepción de los participantes respecto al tema abordado.

Los Encuentros Regionales se reconocen como un espacio de trabajo colaborativo entre los actores claves de las ocho regiones en estudio. La instancia, buscó identificar la percepción del Sistema de Pensiones, con una mirada desde los propios territorios regionales. En cada uno de los encuentros se realizó un trabajo tipo “taller”, donde los asistentes se distribuyeron 5 a 6 grupos, y cuyo objetivo fue identificar las problemáticas relacionadas con el tema de las pensiones desde la propia experiencia de los participantes, por medio de la propuesta guiada de temas incluidos en una Pauta de Trabajo. Estos tuvieron una duración de dos horas.

El estudio de campo, que comprende las entrevistas en profundidad, Focus group y encuentros regionales; se realizó desde el 18 de octubre hasta el 23 de noviembre de 2023, en los cuales participaron en total 407 personas, entre cuyos perfiles figuran trabajadores, líderes sindicales, jubilados, montepiadas, personas prontas a jubilarse, representantes de las AFPs, asesores previsionales, académicos, entre otros. Con ello se maximiza la

heterogeneidad de las cuotas y segmentos de participantes, optimizando la diversidad de relatos y minimizando así, la lógica de saturación.

A continuación, la tabla de resumen de participantes:

	Clasificación					
Región	Académico o Especialista	Asesor Previsional/AFP	Cotizante	Pensionado	Sindicato/CUT	Total
Arica	3	0	27	2	2	31
Concepción	9	10	16	20	11	66
La Serena	21	2	17	11	5	56
Puerto Montt	4	0	14	2	1	21
Punta Arenas	10	1	33	10	0	54
Rancagua	3	5	6	8	2	24
Santiago	7	2	45	16	1	71
Viña del Mar	7	12	42	16	4	81
Total general	64	32	200	85	26	407

Tanto los instrumentos de recolección de información primaria (Pautas de Entrevistas en Profundidad para los Actores Claves como Pauta de Moderación de Focus Group con la Ciudadanía y, finalmente, las Pautas de los Encuentros Regionales) y la confiabilidad de la información obtenida producto del análisis de las tres instancias de generación de información primaria como también de la etapa de análisis de la información secundaria en base al análisis documental, fueron contruados y evaluados en cuanto a su calidad estadísticamente medida, es decir, psicométricamente. Los indicadores obtenidos fueron altos y suficientes (sus resultados se encuentran en anexos), dando cuenta de robustez de la información de un 87% a un 94% como rangos mínimos. A continuación, se muestran los indicadores psicométricos utilizados a lo largo de todas las fases de generación y análisis de información:

- **ALINEACIÓN EXTERNA:** Carácter de las instituciones de las cuales se emanan los documentos y relatos analizados y definición de sus alcances en cuanto a poseer una relación directa con el sistema previsional. Consideran centros de estudios, academia, organizaciones sociales, desarrolladores de política pública, consultoras de opinión pública y organismos internacionales (OIT, CINTERFOR, OIM, BID, CEPAL, OCDE, otros). En base al proceso de revisión bibliográfica.

- **ALINEACIÓN INTERNA:** Indagación, al interior de cada una de las organizaciones que componen el sistema previsional chileno, de todos aquellos documentos que mencionan conceptos emergentes asociados.
- **EXHAUSTIVIDAD:** Se consideraron en la búsqueda todos aquellos documentos y relatos que implicaran una aparición de nuevos conceptos con frecuencia significativa, hasta lograr lógica de saturación, deteniendo el análisis al llegar a la muestra representativa con nivel de confianza y de error muestral conocidos.
- **COMPLEMENTARIEDAD:** Se minimizó heterocedasticidad de manera tal de permitir que los documentos aportaran con al menos un concepto o definición de cada concepto asociado al sistema de pensiones. Con ello, se permitió controlar el número de categorías emergentes y de conceptos asociados, pudiendo normalizar (y, por ende, comparar) las frecuencias relativas de aparición.
- **REPRESENTATIVIDAD:** Se consideró un número igual a 387 documentos (elaborados considerando como unidades de observación los relatos de las personas respondientes y participantes), los cuales permiten conocer error y estimarlo en un máximo de un 5%, con una confiabilidad de los indicadores de un 95% y con una población infinita.
- **MÁXIMA HETEROGENEIDAD:** Se consideraron como nuevos relatos, evaluaciones y experiencias, a aquellos que aportan con al menos un concepto o idea asociada al sistema de pensiones, minimizando así la lógica de saturación propia de análisis cualitativos (de discurso, de contenido y documental).
- **EFICIENCIA:** Se eligió el número mínimo de documentos y relatos que permitieran representatividad del análisis considerando población infinita y error muestral conocido y estimable, con confiabilidad estadísticamente robusta de un 95%.

Se realizó una medición de calidad de los indicadores a través de Alpha de Cronbach y Kuder Richardson, lo que permitió establecer niveles de calidad de la información superiores a 0.87 y 0.94, respectivamente, considerado estadísticamente confiable y robusto en cuanto a calidad psicométrica de la información acá aportada.

Análisis Bibliográfico



IV. Análisis Bibliográfico

El presente apartado resume los resultados del proceso de revisión bibliográfica de los principales estudios, encuestas y diálogos ciudadanos realizados en Chile que incorporan una evaluación del Sistema de Pensiones.

La bibliografía consideró aproximadamente 60 fuentes de información trazables y fue sistematizada de acuerdo con los siguientes criterios: cronológicamente (décadas de 1980 y 1990), (2000 a 2010, 2010 a 2019 y los últimos 5 años en adelante) y están divididos entre estudios que trabajan uno o más aspectos específicos, y los que lo abordan de manera completa (Anexos: Otros Anexos: n°4).

Artículos académicos provienen de revistas indexadas ubicadas a través de Google Scholar.

Encuestas que hablan de pensiones desde 2013 en adelante (considerando 10 años).

Estudios de organismos internacionales: OIT, CEPAL, BID, OCDE y PNUD.

Diálogos ciudadanos: Encuentros por las pensiones dignas. 2022 y Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, del año 2015.

A modo de síntesis, se observa que los análisis han ido evolucionando desde evaluaciones econométricas basadas en información secundaria, con una visión ex post de la implementación y en torno a las temáticas de impacto, calidad, efectividad, cobertura y universalidad hacia otros enfocados en la evaluación del cumplimiento de parámetros de solidaridad social, universalidad, suficiencia y complementariedad del rol de privados con mayor presencia estatal y de evaluación de las políticas previsionales en su rol de protección de derechos de la tercera edad. En particular, las evaluaciones de las últimas dos décadas se caracterizan por ser investigaciones de estimación de brechas, con el objeto de definir niveles de cumplimiento de indicadores, y permitiendo definir tendencias en públicos objetivos segmentados de acuerdo a variables cada vez más desagregadas y posibilitando el diagnóstico acotado para diferentes segmentos sociodemográficos.

Se observa la prominencia de estudios basados en datos cuantitativos y recientemente se evidencia la aparición de investigaciones de corte cualitativo. Todavía aparece incipiente el enfoque territorial en el levantamiento de la información de carácter primario. Tanto el enfoque territorial como el enfoque de participación ciudadana local y la

geolocalización de la información se observan incipientemente en el análisis de los resultados del proceso de revisión bibliográfica.

A partir de la revisión bibliográfica analizada, mediante la técnica de análisis documental, fue posible identificar una serie de temáticas de interés para la investigación. Estas temáticas fueron consideradas como la base para diseñar los cuestionarios aplicados en los encuentros regionales, focus group y entrevistas en profundidad. Al respecto, cabe destacar los siguientes grupos de conceptos:

- Instituciones participantes del sistema nacional de pensiones. Tipos de usuarios: público, trabajadores, independientes, mayores, situación, ciudadanos.
- Componentes o elementos: solidaridad, participación, capitalización, social.
- Características de implementación: cobertura, fondos, base.
- Enfoques: género, opinión.
- Tipo de evaluación: resultados.
- Metodologías utilizadas en las investigaciones para la evaluación: encuesta.

A nivel de Opinión Pública (Encuestas de Opinión Pública UDP; Pulso Ciudadano Activa Research; Ipsos Public Affairs Anual National Survey; Encuesta Longitudinal Calidad de Vida UC; Encuesta Opinión Pública MIDE UC), se observan las siguientes conclusiones:

1. Baja confianza en el sistema y en las AFP. Información insuficiente para la toma de decisiones. La desconfianza se asocia a incertidumbre en el comportamiento de los fondos, a las características especulativas que componen el sistema de administración de fondos de pensiones, y la incapacidad de decidir impactar de manera positiva en los fondos eligiendo otras formas de ahorro.
2. Escasa libertad de elección: Se tiene un sistema obligatorio (en cuanto a administración privada de los fondos), para la mayoría de la ciudadanía.
3. Posicionamiento negativo de la solidaridad en las pensiones: Se observan montos de pensiones insuficientes, de acuerdo con opinión pública relevada y baja eficacia de un piso mínimo en cuanto a monto de pensiones.

4. Crecientes brechas de género.
5. Se considera como incentivo perverso, el trabajo de cuidado no remunerado, que recae de manera considerada arbitraria sobre las mujeres y que implica necesariamente lagunas previsionales mayores.
6. Las problemáticas de universalidad, cobertura y “castigo” financiero, se mantienen en poblaciones específicas con lagunas previsionales y con descanso pre y postnatal.
7. Las licencias médicas extendidas, no consideran un monto que vaya a la capitalización individual.
8. Las lagunas previsionales y seguros de cesantía (si es que no se acoge al Fondo de Cesantía Solidario) no consideran un monto que vaya a la capitalización individual.
9. Existe desconfianza en costos ocultos de administradoras de fondos de pensiones privados, y continúa instalada la percepción de falta de transparencia.
10. Existe una sensación de ineficiencia del sistema, que contrasta con las utilidades de las empresas.
11. Existe percepción de abandono por parte del Estado. En la actualidad y por el poco tiempo de implementación de la PGU, (enero 2022), no existe evaluación de su impacto.
12. Existe sentido de urgencia en la necesidad de generar cambios a la brevedad en el sistema de pensiones, que vayan en la dirección de asegurar la estabilidad y suficiencia de los montos de las pensiones, de establecer un límite inferior a los montos, a compartir riesgos (ganancias y pérdidas) y de equiparar la responsabilidad, por ganancias y pérdidas, y la necesidad de establecer opciones estatales sin fines de lucro donde ahorrar los fondos de pensiones y que consideren un aporte o garantías estatales.
13. Se observa frustración, relacionada con la falta de avances y de definiciones efectivas, en cuanto a los cambios considerados necesarios por la ciudadanía. Se observa que las personas se sienten

poco representadas y escuchadas, y que existen indefiniciones e incertidumbres relacionadas con los cambios constitucionales y con la política actual.

14. Si bien no se considera la PGU, todavía aparece en la política previsional comparada y evaluación del cumplimiento de las normativas internacionales, nudos críticos en torno a la cobertura, universalidad, montos efectivos, inflación y falta de correlación con montos de pensiones, escasa evidencia de los costos de la calidad de vida propios de la tercera edad, insuficiente cobertura del sistema, en casos de lagunas laborales, licencias de descanso maternal pre y post natal y licencias extendidas por otros motivos.

Los informes de los organismos mencionados y estudiados destacan los avances, en el caso chileno, la mayor participación progresiva del estado, y del fortalecimiento de la solidaridad en la definición de políticas públicas que se acerquen a integrar la promoción de la cohesión social recomendadas por organizaciones internacionales de evaluación de políticas públicas laborales y previsionales. Destacando la incorporación de beneficios de la Pensión Garantizada Universal (PGU) en el año 2022, que es un beneficio no contributivo, que es pagado mensualmente por el Instituto de Previsión Social (IPS) y al que pueden acceder las personas que tengan 65 años o más, siempre que cumplan los demás requisitos legales, independientemente de que tengan derecho a pensión o incluso de que se hayan pensionado o no (Chile Atiende, 2023)⁶.

Si bien las políticas públicas chilenas son consideradas estables y sostenibles, a nivel de Latinoamérica y el Caribe, los expertos de organismos de la OCDE y de la OIT aún consideran que los montos efectivos de pensiones son insuficientes (Montt & Contrucci, 2022)⁷.

Existen recomendaciones de profundización del correlato territorial y del enfoque de género en la definición de eventuales mejoras del sistema nacional de pensiones y su evaluación.

⁶ Chile Atiende (2023). ¿Qué es la Pensión Garantizada Universal (PGU)?

⁷ Montt, G., & Contrucci, I. (2022). Trabajo y personas mayores en Chile: Desafíos y políticas para la promoción del trabajo decente. Trabajo.

Resultados y Análisis



V. Resultados y Análisis

A continuación, se presentan los resultados obtenidos de la implementación de encuentros regionales, focus group y entrevistas en profundidad.

En términos de sistematización de los hallazgos, los diagnósticos han sido ordenados en cinco áreas temáticas complementarias, de acuerdo con las instancias analíticas a partir de las cuales fueron contruidos los instrumentos de evaluación cualitativa, a saber:

1. Elementos por considerar en el diseño y elaboración de las políticas públicas previsionales.
2. Mejoras por incluir en el sistema de pensiones chileno (recomendaciones transversales al sistema).
3. Mejoras de coordinación entre los actores relevantes del sistema de pensiones a nivel local.
4. Necesidades de información de trámites complejos y acciones de mejora.
5. Recomendaciones para mejorar el nivel de conocimiento de los beneficios previsionales.

Además del análisis realizado con nubes de conceptos y redes de sentido de dichos conceptos, se analizaron citas completas que se exponen ejemplificando cada una de las aseveraciones que componen los hallazgos y respaldando, a su vez, las recomendaciones y conclusiones. Específicamente, se entregan citas que ejemplifican los análisis tanto a nivel transversal como particularidades regionales (sólo se exponen resultados locales cuando existe disenso analítico y especificidades en una región que difieren del análisis a nivel nacional).

En los anexos (Anexos Gráficos y Tablas: n°5 al n°7) se incluyen dos técnicas de análisis de discurso: las nubes de conceptos (que muestran el tamaño de una palabra de acuerdo con su frecuencia relativa de aparición en un relato y que permite identificar cuáles son los conceptos más y menos utilizados a la hora de evaluar las pensiones en Chile), y las redes de sentido (obtenidas a partir del software de análisis cualitativo Atlas.ti y que permiten comprender cómo se relacionan los diferentes conceptos entre sí).

En función de mantener la perspectiva de género en el documento, y a su vez de favorecer la lectura, se mencionó ‘los usuarios’ de manera genérica, entendiendo que el término incluye a hombres y mujeres.

Elementos por considerar en el diseño de las políticas públicas previsionales



I. Elementos por considerar en el diseño y elaboración de las políticas públicas previsionales

En primera instancia, se muestran las características relevadas en cuanto al diagnóstico general ciudadano del sistema de pensiones. Al respecto, y a partir de la información relevada, se observan los siguientes elementos analíticos:

A. Insuficiencia en los montos de pensiones: según los consultados parece necesario mejorar los montos de pensiones, asegurando un piso mínimo.

Por otro lado, los consultados que declaran tener bajos ingresos y lagunas previsionales (no deseadas) e inestabilidad laboral, indican que se profundiza el bajo monto en las pensiones por lo que pensionar no implica jubileo.

“ Las personas tenemos que seguir trabajando, no nos podemos pensionar, porque con esos montos no se puede vivir. No alcanza. Pensionarse es empobrecerse”. (Pensionada, Mujer, Concepción, Focus Group).

“ Hay mucha gente que no puede jubilar... no puede. Yo no he podido jubilar, por ejemplo, no me alcanza.” (Pensionado, mayor de 65, Hombre, Santiago, Focus Group)

“ Envejecer en Chile es una tortura, es cruel.” (Pensionada, Mujer, mayor de 65, Arica, Focus Group).

“ Pensionarse no es jubileo, es un castigo, es sinónimo de pobreza.” (Pensionado, Hombre mayor de 65, Coquimbo, Encuentro Regional).

En la práctica, dada la insuficiencia en los montos de las pensiones reales recibidas, se considera, en opinión de los consultados, que es un complemento a otros ingresos, que deben ser producidos extendiendo la vida laboral y posponiendo la jubilación de manera prácticamente indefinida.

“ Yo, que soy montepiada, tengo la suerte, gracias a Dios, de tener una formación que me permite trabajar a mis más de 80 años, pero con el monto no me alcanza.” (Montepiada, Mujer mayor de 75, Región Metropolitana, Focus Group).

“...es una pensión mala y a veces esperamos hasta morirnos que antes de morir no se nos arregle un poco. Sí, la percepción desde el punto de vista de la gente es mala.” (Pensionado, Hombre, Arica, Encuentro Regional).

B. Pérdidas traspasadas al usuario: Inicialmente, la idea de pensionarse a través de las AFP era asegurar un piso económico mínimo suficiente como para no verse en la obligación de continuar generando ingresos de manera productiva.

“En el sistema antiguo había seguridad, confianza. Desde el 2008, con las modificaciones, el sistema previsional es un gran robo obligatorio. Las ganancias se las llevan las AFP y las pérdidas se las traspasan a los ahorrantes, y somos nosotros quienes ponemos la plata. Entonces, ellos manejan nuestros ahorros para ganar y nos traspasan las pérdidas. Es un gran robo obligatorio” (Trabajador, Hombre, Valparaíso, Encuentro Regional).

“Es el robo del siglo. Si ganan, las ganancias son para ellos (los dueños de las AFP). Si pierden, perdemos nosotros pero ellos no pierden ni un peso.”

*Pensionado, Hombre, Coquimbo,
Encuentro Regional).*

*“ O sea, el sistema ya estaba cuestionado, y
pasó (a) cuestionarse mucho, porque
siempre ganan las AFPs y dejan un
porcentaje (el) para afiliado, pero si
pierden las AFP, pierde solamente (el)
afiliado. Yo pienso que deberíamos partir
modificando ese tipo de (elementos) que
traspasan las pérdidas a los afiliados”.
(Plenario Encuentro Regional Arica)*

C. Vulnerabilidad laboral en la tercera edad: a lo anterior, se suma el hecho de que las condiciones laborales de las personas de la tercera edad son altamente vulnerables en cuanto a protección social e ingresos por debajo de la media del total de la fuerza laboral. Los adultos mayores se consideran un “capital humano más caro” de capacitar y **menos productivo**. Las tasas de informalidad laboral son mayores a las apreciadas en promedios nacionales y regionales, para el total de la fuerza laboral.

“ Esta cuestión tiene que ser planteada también como un problema que se relaciona con otros fenómenos de la sociedad, que no sean cosas aisladas y tiene que ver, por ejemplo, con el trabajo, con el cuidado, con esta idea de las lagunas previsionales, con la informalidad en el trabajo... pienso también (en las) zonas rurales, por ejemplo, o sea hay un montón de realidades en Chile en que no hay un empleado que tiene un empleador que le paga las cotizaciones... la política pública ha buscado cómo subsanar el problema de que los empleadores que no pagan la cotizaciones, pero ésa no es la realidad de todo Chile, ni de zonas extremas ni de trabajadores que no están formalizados, que es una parte gigante de la población... hay regiones enteras donde la mayoría de la población no está formalizada”
(Académico, Hombre, Metropolitana, Entrevista en Profundidad)

Al respecto, las condiciones de vida laboral de la tercera edad son más vulnerables y peores que la población general en fuerza de trabajo y pensionarse implica, de acuerdo con las personas consultadas, pauperización, pobreza, miseria, vulnerabilidad, etc. Además, se considera a la tercera edad como una **población invisible**, sin voz ni opciones de decidir. Ello, de acuerdo con todos los segmentos consultados.

“Ayudemos a los más adultos. Tienen baja pensión, el Estado tiene que ponerse como se supone, como se pone con recursos para muchas otras cosas y financiamos esas pensiones que son bajas.” (Trabajador, Hombre, Coquimbo, Encuentro Regional).

“Porque el sistema de la AFP efectivamente no resultó, porque pudiendo ser muy bueno, hoy no es así. Entonces, hay que... Hay que crear una alternativa. Y la alternativa que se cree tiene que ser mejor, obviamente. ¿Para qué? Para que las personas entiendan que siendo mejor puedan trasladar allí su capital, digamos.” (Pensionado, Hombre, Coquimbo, Focus Group).

D. Gastos propios de la tercera edad: sólo se perciben alzas en el costo de vida de la tercera edad, pero no se tiene certeza de cuáles son esas alzas y se entiende que las pensiones deben dar cuenta de esos costos propios de la tercera edad, para ser una política pública basada en la **protección social efectiva**. Ello, debido a las expectativas de que pensionarse implique, efectivamente, jubilarse, es decir, no seguir trabajando. En relación a lo señalado, es que se evalúa positivamente la asignación de subsidios que permitan mejorar los montos disponibles para afrontar los gastos asociados a esta etapa vital.

“ La PGU ha sido una buena medida para algunas personas a las que no les alcanza, porque la pensión es el único ingreso que reciben. Ahora los jóvenes no tienen interés en invertir porque saben que es perder la plata, pero a nosotros se nos obligó a pasarnos desde el sistema antiguo a las AFP y se nos prometía desde el 70% del sueldo... para muchos es el único ingreso y no alcanza.” (Pensionado, Hombre, Arica, Focus Group).

“ No hay cambios o reformas legales no vemos posibilidad alguna de mejorar el sistema de pensiones. Y el sistema debiese ser solidario de todas maneras.”
(Trabajador, Hombre, Puerto Montt, Encuentro Regional)

E. La Brecha Digital: es un elemento que aparece como relevante para el diseño y elaboración de la política previsional. Se observan requerimientos relacionados con la democratización de las competencias tecnológicas, y de apropiación de herramientas que faciliten la gestión de los recursos previsionales a distancia por parte de personas en una cohorte etaria superior a los 65 años. En la práctica es un factor limitante para que los pensionados puedan tener acceso a la información de su fondo previsional y la realización de trámites en el sistema.

“ No tienen acceso a la tecnología, yo he asesorado a muchas personas mayores en todo tipo de trámites, sobre todo en

registro social, porque no saben cómo hacerlo.” (Asesor Previsional, Hombre, Coquimbo, Encuentro Regional).

“ Creo que lamentablemente el acceso a la información en su mayoría es digital, es online y no todo el mundo tiene acceso a internet y las personas mayores, mucho menos.” (Cotizante, Hombre, Concepción, Encuentro Regional).

“ Ahí nos vinculamos nuevamente con otra problemática que es transversal, la brecha digital o el acceso, digamos, al mundo digital para los pensionados.” (Pensionada, Mujer, Puerto Montt, Focus Group)

“ Tengo que entrar en la página y no tengo idea ahora con el tema de la pandemia, todo se pasó a digitalización y se hace en línea solamente. El tema de la clave única. Es una cosa que de repente la gente no, no, no maneja y no tiene dónde acudir si no tiene un nieto, un sobrino, un hijo. Muchas veces exactamente mucha gente de la tercera edad que no tiene... no son digitales y pierden un montón de beneficios porque no tienen ni idea. No es amigable, o sea para uno ya es

*complicado.” (Trabajador cotizante,
Hombre, Arica, Encuentro Regional)*

“ Mira, yo lo que puedo apreciar es que la gente en general, o sea, yo hablo en común de los usuarios de este sistema, tanto INP como AFP, no tienen claridad y cómo acceder... de forma de acceso al a la Superintendencia. Porque en general, las atenciones son todas virtuales. Y si pensamos en gente mayor, muchos no tienen manejo de la tecnología.”
(Cotizante, Mujer, Concepción, Encuentro Regional)

F. Percepción de desconfianza y falta de transparencia: Al observar los relatos de los participantes del estudio de percepción, se observó de forma transversal desconfianza en el sistema previsional, explicada principalmente por tres elementos. El primero de ellos, tiene relación con que los montos de las pensiones son inciertos, a lo cual se le suma la falta de transparencia en cuanto a las inversiones que se realizan con sus fondos. El segundo, con una **noción de injusticia para con los cotizantes, ya que estos tienen que compartir los gananciales con las administradoras de fondos de pensiones, mientras que las pérdidas son asumidas solamente por los cotizantes.** Y el tercero, la falta de nitidez, trazabilidad y conocimiento de los derechos previsionales.

“ Los dueños de las AFPs hacen lo que quieren y escondidos del resto de la gente”. (Plenario Encuentro Regional Arica)

“Entonces al final es un sistema que efectivamente tiene ahí algunas trampitas que tiene que ver con cómo se explica cómo aun habiendo rentabilidad negativa en el fondo de pensiones sigue habiendo retiros de utilidades, las diferencias pagadas, hay comisiones ocultas.” (Asesor previsional, Hombre mayor de 65 años, Valparaíso, Encuentro Regional)

“El tema del sistema de las AFPs, lo considero que es horrible, condiciona lo que se extrae de nuestros dineros, porque en algún minuto yo también estuve en una AFP de la cual me salí porque realmente consideraba que la comisión que se estaba pidiendo era demasiado grande.” (Pensionada, Mujer, Magallanes, Entrevista en Profundidad)

Que el sistema previsional chileno es limitado en cuanto a los beneficios que entrega, cierto... pocos se ven beneficiados. Es un sistema desigual que genera pensiones precarias para la gran mayoría de los chilenos. Es lo mismo, lo mismo y el sistema que hay que ha ido integrando mejora. Sin embargo, siguen entregando pensiones bajas.” (Trabajador, Hombre, Concepción, Encuentro Regional)

... quien está afiliado a una AFP no tiene idea lo que está pasando con su dinero y lo que va a pasar a futuro y cuál va a ser su destino como pensionado, entonces crea una tremenda inseguridad.” (Pensionada, Mujer, Santiago, Focus Group)

G. Percepción de desprestigio y mala calidad en el servicio: Se observa una fuerte crítica al sistema de pensiones entendiéndose éste como un ahorro obligatorio que no asegura una pensión digna. Dicha desconfianza se asocia, según los relatos analizados, a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, mientras que se observa una mejor percepción en la gestión del Instituto de Previsión Social (en cuanto a manejo de conocimientos relativos a derechos previsionales y en el trato personalizado y en un enfoque basado en las y los usuarios). En este sentido, la desconfianza y desprestigio de las AFP permea la percepción negativa del sistema previsional.

“ El sistema de pensiones lamentablemente es irreal, injusto y la mala atención que recibimos de uno de los actores que son las administradoras, que además es el actor principal.” (Pensionado, Hombre, Coquimbo, Encuentro Regional)

“ Te mandan de un lado para otro y finalmente pueden pasar meses y nadie responde...” (Pensionado, Hombre, Arica, Focus Group)

“ A mí me toca facilitar a personas que conozco para que postulen a la PGU, porque no saben cómo hacerlo, entonces como las personas entregan un monto para que los asesores previsionales les manejemos esa información y los asesoremos, entonces con eso yo les ayudo dentro de mis labores a ver si pueden postular o no a la PGU... pero ellos por sí solos no pueden hacerlo”.
(Asesor Previsional, Hombre, Concepción, Focus Group).

H. La necesidad de considerar “lo local” en el diseño de las políticas en materia de pensiones. Los participantes indican como centralismo el hecho que el sistema previsional sea uniforme en todo el territorio y que no considere realidades locales.

Aparece como crítica la **homogeneidad** en el diseño de las políticas públicas previsionales ya que cada zona del país posee sus propias características entre las que figuran el acceso a más y mejores prestaciones de salud, acceso a medicinas, valores de la canasta básica, costos de servicios básicos, etc.

La **impersonalidad en el trato y la falta de agentes**. Surge la idea de contar con agentes que brinden una atención personalizada, agentes capacitados que “manejen” a una cartera de clientes, tal como pasa hoy con las cuentas de los bancos. Ellos brindarán una atención personalizada a cada uno de los perfiles de usuarios del sistema.

“ Las personas que te atienden (AFP) muestran tanta indiferencia...”
(Pensionada, Mujer, Concepción, Focus Group).

Además, se da cuenta de **la falta de oficinas locales de las AFP** así como la desaparición o fusión de algunas de ellas, lo que va en desmedro de la opción de educarse en derechos previsionales, de acceder a información y de aclarar dudas en la localidad donde se habita.

“ El sistema está centralizado entonces que esté enfocado en las necesidades regionales, no... entonces no integran la realidad regional. Por lo que dicen no, por ejemplo, no hay un cambio (en el monto de) la pensión por la región que vive.” (Pensionado, Hombre, Arica, Encuentro Regional)

“ Yo creo que (en el IPS) sí se trata de atender mejor a la gente. Bueno, yo creo que en este momento es poca la gente que queda en el sistema antiguo, la mayor parte de la gente está en AFP acá. No hay oficinas de AFP, cada vez hay menos y cada vez el personal rota mucho y claramente no está bien capacitado para entregar información.” (Pensionada, Mujer Concepción, Grupo Focal)

Por lo anterior, aparece como recomendable que exista un correlato territorial en el cálculo de los montos de las pensiones, basados en indicadores locales (aparece la idea de **la canasta básica de la tercera edad con mirada regional**). Y se recomienda, entre los consultados, que los montos sean contingentes al lugar donde se vive. Es decir, si una persona usuaria del sistema de pensiones se cambia de región, sus pensiones deberían dar cuenta de gastos más altos o menores de acuerdo con la calidad de vida territorialmente medida y comparable.

Además, aparece específicamente, entre las personas consultadas la recomendación de entregar **mayores facultades resolutivas a las autoridades regionales y municipales como fruto de la necesidad de agilizar los tiempos de respuesta de los trámites o gestiones realizadas por las y los usuarios del sistema**. Esta crítica aparece más notoriamente en regiones extremas.

“ Que está centralizado, cierto y que no existe. Analizamos esto si hay diferencia entre Antofagasta y la Serena, la Serena no es una ciudad dormitorio. Antofagasta, una zona minera y las pensiones son ídem, allá y acá todos lados y entonces a nivel nacional, sistema regional no cambia lo que es el sistema previsional.” (Trabajador, Hombre, Coquimbo, Encuentro Regional)

- I. Desconocimiento sobre el sistema de pensiones:** Se observa esto a dos niveles, la falta de conocimiento del sistema de parte de las personas usuarias del sistema y, por otro lado, desde las personas que atienden en las AFP a los afiliados. La falta de información hacia los usuarios se reconoce como un elemento que perjudica directamente a ellos, dificultando la toma de decisiones y el acceso a beneficios existentes y disponibles en el sistema previsional. Por ende, impacta negativamente en la evaluación que hace la ciudadanía del sistema previsional chileno. Los participantes de este estudio declaran que existe desinformación tanto en funcionarios representantes de las AFP y los asesores previsionales.

“No existe educación, no existe un conocimiento cabal del sistema en sí del que partió y permítame decirle que desde que partió hasta ahora ha sufrido muchas modificaciones y estas modificaciones son tremendamente odiosas.” (Asesora Previsional, Mujer, Rancagua, Encuentro Regional)

“Entonces hay mucha deuda, entonces hay que capacitar, hay que salir, no hay que esperar a la gente de la oficina, hay que ir a las poblaciones las juntas vecinales hay que ir a las organizaciones de base, hay que ofrecer capacitaciones. Hay que darle a conocer a la gente alternativas, que la gente piense, que la gente decida, pues ya hablamos de que la educación es el polo de desarrollo más grande que existe en la humanidad” (Académico, Hombre, Arica, Entrevista en Profundidad).

“ Me acuerdo de que yo les enseñé a mis alumnos como es el sistema de las AFP, les hablé de los multifondos y les pedí tareas de que trajeran, en qué fondo, en qué entidades AFP y en qué fondo estaban sus papás. Bueno, a la clase siguiente ellos llegaron y dijeron que no tenían ni idea.” (Académico, Hombre, Arica, Entrevista en Profundidad).

“ Hay poca educación en que la gente sabe que esto está malo, pero que a lo mejor no sabe cómo expresarlo o conoce tampoco del sistema que no sabe qué es lo que está malo. Yo creo que tiene que haber un cambio muy radical.” (Académico, Hombre, Arica, Entrevista en Profundidad).

Mejoras por incluir en el sistema de pensiones chileno



II. Mejoras por incluir en el sistema de pensiones chileno

A partir de la información revelada, se tienen los siguientes elementos para considerar:

A. Aumentar los Montos de las Pensiones

La principal crítica es la insuficiencia de las pensiones y la subsecuente recomendación de mejora, es aumentar las pensiones y determinar un piso mínimo de pensión.

“La gente trabajó mucho y finalmente recibe unas pensiones súper bajas que no les sirven como para mantener sus necesidades básicas entonces en ese sentido yo creo que es necesario realizar algún tipo de cambio que permita mejorar esa esa situación, o sea, además hablaban en algún momento que no sé pues hacían un cálculo como que la persona vivía mucho tiempo y resulta que en virtud de eso daban como la hacían como el cálculo de la pensión mensual de la persona haciendo que de repente esa esperanza de vida, que ellos colocaban era como bien irreal en ese sentido.”
(Profesional cotizante, Académica, Mujer, Punta Arenas, Entrevista en Profundidad).

B. Otorgar confianza y estabilidad a las Pensiones

Aparece una clara diferenciación, en el discurso de las personas consultadas, en la confianza otorgada hacia las instituciones públicas y privadas que componen el sistema. Al respecto, se observa desconfianza basal hacia las instituciones privadas mientras que las instituciones públicas, destacan en cuanto a estabilidad y confianza en la capacidad de entregar pensiones con criterio protección social a la tercera edad, destacando el IPS como significativamente más confiable, estable y transparente.

“ El IPS yo sí confío, pero en la AFP no, no lo siento confiable, no la siento segura porque además siento que tienen todo el poder por el mango como además tienen todos nuestros fondos invertidos...”
(Académica, Mujer, Arica, Entrevista en Profundidad)

Además, aparece como mejora relevada en la consulta, el establecimiento de un monto imponible en períodos de inactividad laboral la cual puede ser subsidiada por el Estado o por el empleador o gestionada a través de otro tipo de ahorro. Se consigna que se debería trabajar mejor el tema de las lagunas en períodos de salida de la fuerza laboral activa, inactividad laboral y en períodos de pre y post natal.

“ Estos subsidios o estas pensiones de repente que son como pensiones solidarias para personas que no tuvieron esta parte administrada, o sea que no trabajaron (lagunas) y que en el fondo necesitan tener una pensión, pues como fue el caso de mi abuela...(Académico, Hombre, Los Lagos, Entrevista en Profundidad)

C. Mayor participación del Estado en el Sistema de Pensiones

A pesar de cierta desconfianza en el sistema previsional chileno, sí se observa en los relatos analizados, expectativas respecto de una mayor regulación y participación del Estado en el sistema de seguridad social de la tercera edad en Chile. Al respecto, aparecen dos mejoras claras como ideas emergentes en el discurso de las personas consultadas:

- a. **Una AFP Estatal:** se menciona la necesidad de contar con alternativas de movilidad de los cotizantes entre administradores estatales y administradores privados. Hasta ahora, se aprecia entre las personas consultadas la sensación de que se impone ahorrar en el sistema privado de pensiones.

“Yo creo que sí, como decía, hay que diversificar la oferta de administradores de fondos de pensiones del sistema. Bueno, el sistema previsional es uno sólo, pero, así como hay AFP como empresas privadas, el Estado debería hacerse cargo como como lo hacía antes y tenerla y el cotizante de tener la libertad de cotizar donde estime y que están más resguardados su fondo o estime desde sus principios quién tiene que administrar su dinero. Realmente yo creo que esa sería una buena alternativa y por supuesto hay que modificar lo que es, lo que están siendo en este momento las AFP porque no resiste más el sistema.” (Pensionada, Mujer, Santiago, Focus Group).

- b. Mantener la PGU como base mínima de seguridad social en la tercera edad:** la Pensión Garantizada Universal (PGU) es positivamente evaluada y hay expectativas de su estabilidad como política pública previsional. En este sentido, es considerada como el **comienzo del establecimiento de un sistema solidario de pensiones garantizadas por el Estado**. Ahora bien, todavía se desconoce cómo acceder a ella y existe suspicacia de que ésta se mantenga en el tiempo.

“ IPS es la única parte Social del sistema. Es la parte solidaria que hoy día tiene del sistema, eso podemos ponerlo acá ... que la PGU hay que mantenerlo, mejorarlo (Trabajador, Hombre, Valparaíso, Encuentro Regional)

“ Todos los chilenos tienen derecho a una PGU en la actualidad que si no me equivoco, anda alrededor de los 160 mil pesos 170 mil pesos garantizada que como hay también dentro uno puede tener a disposición al pensionarse (Académico, Hombre, Magallanes, Entrevista en Profundidad)

“ La verdad es que los beneficios no los conozco mucho los derechos previsionales. Bueno, sé que hay una PGU que se instauró hace poco que fue una reforma nueva, o sea, de pocos años también que hay una pensión solidaria para algunas personas con ciertas características, que ahí se sumaron las mujeres (Académico, Hombre, Metropolitana, Entrevista en Profundidad)

D. Coordinación interna de un sistema integrado:

Aparece la necesidad de establecer públicamente el sistema de pensiones como un sistema integrado con identidad única: aparece como mejora generar mensajes basados en la uniformidad y gestión de públicos objetivos con un posicionamiento integrado del sistema de pensiones por sobre las organizaciones que la integran, basado en la noción de unidad y coherencia de los mensajes. Además, la gestión de comunicaciones e identidad debe ir acompañada **de parámetros de inclusión que permitan la integración de usuarios/as con capacidades diferentes.**

“ En el sistema previsional no hemos considerado a las personas con discapacidad, a las personas que no tenemos capacidad auditiva, personas ciegas o con otro tipo de enfermedades. Creo que tenemos que ser más integradores en todo tipo de trabajo, con las pensiones y en todos los sistemas (Pensionado, Hombre, Concepción, Encuentro Regional).

“¿Sistema de pensiones? ¿Qué sistema?”
(Pensionado, Hombre, Santiago,
Encuentro Regional).

Al respecto, se recomienda considerar en esta estrategia comunicacional canales de **comunicación fluidos y accesibles para los usuarios y con un trato personalizado**. Para ello se debe considerar en su diseño elementos económicos, sociales y culturales, además de capacitación de las y los funcionarios en **buen trato, en vejez, en derechos de la tercera edad y en brecha digital**. Se recomienda que existan agentes que den una atención personalizada (como lo que ocurre, de acuerdo con las y los consultados, en los bancos).

“La verdad es que (como cotizante) no (me siento confiado), pero creo que esa sensación es una cuestión muy personal que tiene que ver con el desencanto del sistema, entonces no, no siento ninguna confiabilidad en el sistema y es porque si la cotizadora te manda un correo electrónico con el detalle del balance no significa que están trabajando transparentemente y de forma laboriosa y preocupados de la transparencia o del buen uso final de los recursos (Academia, Hombre, Los Lagos, Entrevista en Profundidad).

Emerge la necesidad de mejoras en la gestión de mensajes y públicos del Sistema Integrado de Pensiones. Ante la percepción diferenciada de la confianza en el sistema (baja confianza en AFP y mayor confianza en IPS), se menciona como necesario implementar una estrategia de definición identitaria organizacional y comunicacional unívoca y coherente. Permitiendo con ello la socialización y comprensión, entre la opinión pública, de los diferentes componentes del sistema, y posicionarlo así, como un sistema propiamente tal.

“ IPS, por ejemplo, al menos aquí en Puerto Montt es bastante expedito es bastante ágil, yo he pasado por algunos trámites por ahí han sido bastante rápidos, no así en las AFP... ahí como que la cosa ha sido más engorrosa” (Cotizante pronto jubilación, Hombre, Los Lagos, Focus Group).

E. Atención de Público

Las instituciones componentes del sistema, tanto públicas como privadas, pueden mejorar ostensiblemente la atención del público, siendo personalizada, amable, transparente y basada en la confianza y probidad, de acuerdo con los participantes de las distintas actividades realizadas. Con ello, se podría dar cuenta de las críticas emergentes en torno a la atención, entrega de información oportuna y veraz y educación pública previsional.

“ ...El sistema ahora tiene debilidades por doquier, porque se fue derivando en organismos (de atención), que son muy impersonales... uno que me ha sorprendido (negativamente) son las AFP...” (Trabajador; Hombre, Valparaíso, Grupo Focal)

“ ...creo que uno tiene muy poca información y hoy (en) día, por ejemplo, la Superintendencia... uno no tiene idea de cuál es su rol, qué hace, no sé... no hay... no hay esta lógica de que las personas debemos, desde temprana edad, informarnos. Es decir, si la Superintendencia de Pensiones va a entregar información permanente a toda la gente que está en las AFP, la gente a lo mejor podría entregar información que nos permita tomar otras decisiones. Pero no existe, yo no tengo esa información...” (Trabajador, Hombre, Concepción, Grupo Focal)

Para ello, aparece como mejora potencial la coordinación con la OIRS de las entidades públicas y privadas del sistema a nivel de regiones, provincias y comunas, integrando componentes territoriales en la gestión de la información y dotándola de un trato personalizado (como lo son los ejecutivos bancarios). Además, dicha estrategia de mejora en la atención del público debe ser vinculante a nivel local para la toma de decisiones efectivas de las y los cotizantes respecto de sus ahorros previsionales y sus fondos de jubilación. Las vías de atención telefónica aparecen también como pertinentes para el target, es decir, las personas de la tercera edad consultadas se sienten más cómodas y cercanas con atención telefónica que con plataformas de internet para la toma de decisiones. Aparece como mejora potencial fortalecer acciones de educación y promoción de derechos previsionales a través de llamados telefónicos personalizados y con un correlato territorial, para gestionar la calidad de la atención del público y generar evaluaciones para la mejora continua, con ejecutivos que tengan a cargo un número limitado de usuarios del sistema y que conozcan personalmente el contexto de ellos y que realicen llamados sistemáticos para levantar dudas y requerimientos.

“...desde el punto de vista atención al cliente funcionan como una empresa de servicio al cliente, o sea, con plataforma (telefónica). Actualmente relativamente amigable y obviamente también va a depender del Ejecutivo en el fondo que te toque...”. (Pensionada, Mujer, Puerto Montt, Focus Group).

F. Construcción de un sistema de evaluación de los niveles de seguridad social de la tercera edad en Chile basado en indicadores previsionales pertinentes.

Recomiendan los actores claves consultados y participantes de este estudio, la actualización de indicadores socioeconómicos y demográficos con perspectiva territorial para la evaluación de la pertinencia de las Políticas Previsionales Territorializadas.

Aparece la necesidad de diagnosticar **cuál es la efectividad del sistema de pensiones como un sistema de seguridad social con mirada local, debido a que los ciudadanos consultados, perciben que el sistema actual no da las garantías de una pensión que permita tener un ingreso mensual suficiente para afrontar los gastos de la jubilación.**

“ La palabra es júbilo... lejos de entregar un júbilo al término del período laboral, entregan montos que no permiten ni siquiera pagar la los gastos en salud y hay algunos que incluso no pueden satisfacer necesidades habitacionales... con esta merma del poder adquisitivo, mi evaluación final es que (el sistema de pensiones) se debe someter a una comisión de expertos que permita modificar y no privatizar las ganancias y solidarizar las pérdidas... un sistema que realmente sea social” (Académico, Hombre; Magallanes, Entrevista en Profundidad)

Complementa esta percepción (negativa) el hecho de que, en términos generales, no existe información certera y estable sobre la proyección futura para los individuos; en particular sobre si sus ingresos serán suficientes, por lo cual postergan su jubilación para seguir trabajando y aumentando su capital.

“ Mucha gente, a pesar de que existen incentivos al retiro, tanto en el sector público y como en el sector universitario, e incluso con fondos que están dispuestas a colocar las universidades estatales para que la persona se jubile antes y para que se jubile también las que están pasadas del periodo (de jubilación) ... a pesar de eso, hay muchas personas (para las que) no es suficiente (o es) muy bajo el incentivo. El incentivo cubre un año es decir en un año más de trabajo usted tiene cubierto, pero después de ese año su ingreso mensual baja fundamentalmente y es un problema similar que existe, no sólo con los profesores universitarios de las universidades estatales, sino también de las del sector de la educación privada y educación general” (Académico, Hombre; Los Lagos, Entrevista en Profundidad)

Se releva, en opinión de la ciudadanía y las y los actores claves que es necesario no dilatar más el uso de datos disponibles para poder diagnosticar si el sistema actual cumple o no (y en qué medida) **con su rol de protección social real de la tercera edad en Chile con una perspectiva descentralizada y territorial y mirada participativa local.**

“ ...desde una perspectiva de rentabilidad social desde esa perspectiva creo que debiera existir una educación tal cual como en las ciencias básicas en la educación secundaria (...) como en la

terciaria, mayor capacitación para que nosotros un poco más empoderados del conocimiento del sistema de pensiones podamos aportar y que exista una real participación a lo mejor vía anual o cada tres años que nos permita a los asociados presentar indicaciones a nuestros administradores de fondo de pensiones y que se nos considere por medio de referendo vinculante y no que sean consultas meramente informativas”
(Académico, Hombre, Magallanes,
Entrevista en Profundidad)

Además, emerge la idea de mejorar la focalización de los recursos previsionales estatales de acuerdo con realidades territoriales heterogéneas (haciendo frente a las críticas al centralismo del sistema previsional y la percepción de que se compone de políticas homogeneizantes, despersonalizadas, obsoletas, irreales e ineficaces).

“... me gustaría opinar en relación a eso que sí es efectivo... yo considero que las personas en los lugares rurales en general no tienen ningún tipo de información, de hecho acá en la octava región en muy pocas comunas hay oficinas, digamos de AFP casi todo están acá en el centro, pero, por ejemplo, no sé en Lota en Coronel.” (Pensionada, Mujer, Concepción, Focus Group).

“Yo siento que ahí primero hay que fortalecer como la descentralización y entregar ciertas como potestades a las autoridades locales en distintas regiones ya sea gobiernos regionales municipalidades como fortalecer la asociatividad entre instituciones del Estado por ejemplo para entregar mejor información respecto a cómo funciona el sistema de pensiones es bastante complejo porque también hay actores que que a veces no están anclados precisamente como un territorio estoy pensando en en las AFP en sí mismas (Académico, Mujer; Arica , Entrevista en Profundidad)

G. Canasta básica de la tercera edad en Chile:

Se propone, entre los actores clave, **la generación de una canasta básica de la tercera edad calculada por medio de factores territoriales**, fundamentado en las apreciaciones de los participantes que declaran que los costos de vida en zonas extremas y aisladas difieren de territorios con mayor conectividad y acceso a bienes y servicios.

Al respecto se recomienda **diagnosticar** costos de vida propios como enfermedades geriátricas y otras condiciones asociadas a este corte etario e incorporar información pública al respecto y utilizar los indicadores disponibles con mirada territorial (como el IPAM regional y eventualmente desagregado por comunas), para generar dicho piso vital mínimo para la tercera edad.

Cabe destacar que en Chile el costo de vida para las personas mayores aumentó un 13,4% este año 2023. El Índice de Precios del Adulto Mayor (datos consultados en IPAM) tuvo una variación mensual de 0,7% y llegó a 13,8% considerando los últimos 12 meses.

“ Sistema de pensiones bueno, la verdad eso debería ser un Fondo Solidario estatal o bajo control de los usuarios donde uno pudiese tener asegurada la canasta básica en el momento de jubilar. Entonces creo que el sistema mejoraría mucho, si es que ya no se basa en esos principios o en esa forma de funcionamiento y se vuelve a un sistema más estatal solidario y que tenga como piso garantizar la canasta básica para cualquier persona que jubile solo por el hecho de jubilarse (Académica, Mujer, Valparaíso, Entrevista en Profundidad)

“ Sin certeza en los beneficios, va a haber siempre una evaluación deficiente (del sistema previsional), dada (eminentemente por la) dificultad en la información. Hay que buscar (esa evaluación positiva) en la PGU. En la PGU están los elementos positivos y fortalezas que hay que aplicar a todo el sistema. La PGU, (por ejemplo), hay que mantenerla y mejorarla, claro.”
(Trabajador, Hombre, Valparaíso, Encuentro Regional)

H. Educación Previsional:

En materia de educación previsional, según lo expresado por los participantes, se señala como una oportunidad de mejora, la educación en derechos previsionales a los estudiantes, como parte de la malla curricular en educación media y como parte del currículo emanado desde el Ministerio de Educación. A su vez, se propone que todas las organizaciones empleadoras tengan capacitaciones para sus colaboradores en derechos previsionales.

Finalmente, se recomienda capacitar a personal del IPS y Chile Atiende en derechos previsionales.

“ Las mejoras que se podrían desarrollar para el sistema de pensiones educación previsional a partir de enseñanza media y básica. O sea, tendríamos que empezar desde los chiquititos de bueno, no, primero ni segundo ni tercero medio. Ya del sexto año empezar a explicarle, digamos y sobre todo en la enseñanza media, que hubiese un ramo.” (Asesor Previsional, Hombre. Rancagua, Encuentro Regional)

“ Creo que también tenemos una carencia en el tema de la educación previsional. Pero para irme al fondo del tema ..., si no hay reforma previsional, este sistema va a colapsar.” (Asesor previsional, Hombre, Puerto Montt, Focus Group).

“Todas las empresas deberían tener cursos de capacitación en previsiones, en el proceso, en los derechos.... Debería ser para todos los trabajadores y a cargo del empleador”. (Pensionado, Hombre, Valparaíso, Focus Group).

I. Pensión Básica Ideal (Territorial)

Se propone, entre los actores clave, la generación de una pensión básica ideal con mirada territorial, que sea pertinente a la Canasta Básica de la Tercera Edad, fundamentado en los mayores costos de la zona sur del país en cuanto a calefacción, conectividad vial y distancias, tasa de atención especializada en geriatría per cápita, costos de dichas consultas en caso de no ser gratuitas, costos de medicamentos y opciones de acceso efectivo a su compra, calefacción, aislamiento de techumbres, entre otros.

“Aquí no se puede estar sin calefacción, es imposible y cuando la persona está sin calefacción ahí ya es como el colmo de la precariedad porque acá en el sur no se puede estar sin calefacción, es imposible, entonces claro cuando uno va a casa de adultos mayores tú como que ves de repente y dices “¡Oh! Pobrecito y su casa estaba helada”, porque claro, es como una de las cosas importantes acá en el sur [...] [Personalmente] acá tenemos pellets y además tenemos aire acondicionado, entonces ahí ahorramos pellets porque ya no sé a las 7 de la tarde ya apagamos la estufa a pellets y nos quedamos en las [habitaciones] con aire acondicionado [...] con aire acondicionado, luz con el aire no deja de salir \$120.000 la luz por ejemplo, porque igual como el aire está prendido harto tiempo, entonces no deja de salir la luz”. (Entrevistada, Academia, menor de 50 años, Región de Los Lagos).

Mejoras a la coordinación entre los actores relevantes del sistema de pensiones a nivel local



III. Mejoras a la coordinación entre los actores relevantes del sistema de pensiones a nivel local

En la consulta a actores relevantes, participaron académicos, decanos de universidades estatales y privadas, expertos en políticas públicas, evaluación social de proyectos, asesoría previsional, participación ciudadana y profesionales con especializaciones doctorales y postdoctorales en economía, ingeniería y análisis de datos. Además, se convocó a representantes y líderes políticos maximizando heterogeneidad, con participación efectiva de exministros, exsubsecretarios, exdiputados, militantes activos de los partidos UDI, RN, DC, PR, PPD y PS. Además, participaron en la consulta a actores claves líderes sindicales del colegio de profesores, representantes sindicales de JUNJI, representantes de sindicatos de funcionarios de salud, y representantes de directorios de grandes empresas en Chile y miembros del Rotary Club. A lo anterior se suma las opiniones de trabajadores/as y pensionados/as que participaron de las instancias presenciales y telemáticas de participación que fueron parte del estudio.

A continuación, principales hallazgos:

A. Propuesta de Mejora: Acreditación de administradores de fondos previsionales: aparece en el discurso de los académicos consultados la opción de mejora tomando como ejemplos la acreditación de prestadores de salud privados y la acreditación de instituciones de educación superior y se propone extender estas vías de control de gestión y fiscalización (como fue en los sistemas de salud y educación luego de la entrada de Chile a la OCDE) al sistema previsional chileno.

“...simplemente que yo abogo por un sistema de seguridad social en Chile y que sea similar a los que tienen los países de la OCDE que es donde nosotros ingresamos para parecernos a países desarrollados y que esos son instancias en la cual sé mi cotización particular y se constituye por lo tanto por tres agentes, y segundo, se administran los fondos garantizados por el Estado con todos los tres agentes que cotizan y se va viendo cómo se enfrentan. No creo que el sistema de capitalización individual en Chile haya fracasado como en otras partes del mundo y eso debiera estar en la primera línea de las decisiones políticas del Estado y de los gobiernos y por lo menos de la propuesta que haga el gobierno al Congreso”. (Académico, Hombre, Los Lagos, Entrevista en profundidad)

B. Diagnóstico pertinente con mirada territorial: Al respecto, como recomendación, aparece necesario identificar y diagnosticar de manera precisa cuáles son los costos asociados a la vejez en Chile con una mirada regional.

“ Se tienen datos, el INE por ejemplo, el Centro de Microdatos... Se pueden hacer mejores diagnósticos con los datos que se tienen, sabiendo cuáles son los gastos de las personas que no pueden manejar un auto, en desplazarse... cuáles son los gastos en medicamentos, en enfermedades propias de la tercera edad... se puede saber cuántas personas no se pueden jubilar porque no les alcanza... se puede también saber cuáles son los costos diferenciados por región y cuáles son los datos de enfermedades mentales y suicidios en la tercera edad... eso se sabe y se puede aplicar para la definición de políticas previsionales.”
(Académico pensionado, Hombre, Coquimbo, Entrevista en Profundidad).

- C. Se plantea la idea de una **canasta básica de la tercera edad** de forma de focalizar los recursos necesarios para asegurar el cumplimiento de la protección social a la que se tiene derecho en Chile en esta edad.

“ El sistema de pensiones ... la verdad eso debería ser un Fondo Solidario Estatal o bajo control de los usuarios, donde uno pudiese tener asegurada la canasta básica en el momento de jubilar”
(Académica, Valparaíso, Mujer, Entrevista en Profundidad)

- D. **Ley de transparencia aplicada a previsión social:** A partir de la información recabada en la consulta sobre la percepción ciudadana de las pensiones en Chile, se establece como recomendación de la consultoría realizada la aplicación de la Ley de transparencia activa y pasiva a todas y cada una de las administradoras privadas de fondos de pensiones y a todas las instancias estatales que participen del sistema de previsión social en Chile.

“ ...creo que sí tiene que haber mucha más transparencia en cuanto a los a los manejos del dinero desde el momento que ellos están trabajando el dinero de los de los cotizantes tienen la obligación de informar a los cotizantes más allá de decir el fondo tanto bajó tanto y el otro bajo más o el otro subió los cotizantes no tienen ninguna información que les permita tomar decisiones.” (Pensionada, Mujer, Concepción, Focus Group).

E. Coordinación con Municipios y Oficinas Locales de IPS e implementación de OIRS que representen todos los actores del sistema en cada municipio. Como los municipios poseen mayor despliegue territorial, los consultados refieren que por la cercanía a las personas sería más asequible a la comunidad que ellos manejen información sobre el sistema. Se indica en consideración a las comunas y zonas más alejadas de las capitales regionales.

“...súper difícil el sistema de uno solo es para todo el país es el mismo, entonces particularidades dentro de la región, como decía al principio, la parte operatoria que puede hacer la atención de público... que puede haber la información como entregada a través del ejecutivo, el personal de la de la AFP, no veo que pueda haber mucha diferencia salvo que cada vez hay menos oficinas de la AFP en la región, por ejemplo, entonces hoy casi toda la atención se está tratando de canalizar vía telemática y no todo el mundo está preparado para eso.”
(Trabajador, Hombre, Concepción, Focus Group).

F. Especificidades Territoriales: la idea de la coordinación entre sistema previsional y municipios aparece eminentemente en las zonas más aisladas.

Es reiterada la aparición de la percepción sobre la falta de información y coordinación entre los diversos actores involucrados en la temática previsional. En particular, en las zonas más extremas del país (Arica y Parinacota, algunas zonas de Los Lagos y Magallanes y la Antártica Chilena) y regiones donde se reconocen zonas con mala conectividad digital y analógicamente (ya bien sea por distancias, altura o condición

insular). Surge la idea de que sea mayor la participación de los municipios en la entrega de información a las personas, ya que las municipalidades tienen una dinámica de mayor despliegue territorial.

“Yo no sé si las AFP han hecho alguna gestión, por ejemplo, para poder vincularse con una de las comunas, que son los municipios, no sé si han hecho algún ejercicio de por lo menos poner un stand, por ejemplo, o algún módulo de auto atención para que yo pueda sacar una liquidación de pago, por ejemplo.” (Trabajador, Hombre, Puerto Montt, Encuentro Regional).

“...finalmente hay que ponderar que el lugar donde nosotros hoy día estamos es un lugar para muchas personas, inhóspito para muchas personas, un lugar de difícil conectividad para nosotros también lo es, entonces creo que esté como incentivo a la remuneración, podría ir en paralelo a un incentivo también a la cotización por el hecho de vivir en una zona Austral...” (Trabajador, Hombre, Magallanes, Encuentro Regional)

En Valparaíso, se dio cuenta del desempleo y el trabajo informal como las principales particularidades, los cuales son considerados principalmente elementos negativos que pueden influir en la percepción regional de funcionamiento del Sistema de Pensiones. En esta región, elementos positivos no relevaban en lo que respecta a elementos regionales transversales para todas las regiones consultadas.

“Podríamos verlo como mercado laboral, poca informalidad es poca insuficiente que son problemas del mercado laboral. Finalmente tengo mucha baja del ciudadano de cotización, hay informalidad muy alta”. (Trabajador. Hombre, Valparaíso. Encuentro Regional).

Por otra parte, en las **regiones de Los Lagos y del Biobío**, destacaron los trabajos informales y los bajos sueldos, los cuales eran específicos del mercado laboral e incluyen directamente en la calidad de los montos de pensiones y en la percepción que se tiene del sistema de pensiones dada la lógica de capitalización individual.

“La región Bio Bio, si bien no es extrema, incluye lugares lejanos sin conectividad, por ejemplo, las islas (Mocha y Santa María) donde el acceso a trabajo formal es restringido. Se podría incorporar beneficio a las personas que trabajan y residen en dichos lugares que permitan mejorar sus pensiones” Plenario Encuentro Regional. Concepción.

Además, en múltiples instancias emergió en el discurso de consultados, la debilidad en el sistema previsional de que solamente existan sucursales de AFP en las capitales regionales, complicando las gestiones a quienes no viven en dichas capitales.

“ En el fondo sabemos que es un sistema que es vertical, que está centralizado en Santiago y en las regiones tenemos menos sucursales de lo que hay en Santiago y ahí hay una debilidad porque ... no en todas partes en el país hay oficinas”. Plenario Encuentro Regional. Arica.

Específicamente, en la región de Los Lagos, las y los participantes de las actividades mencionaron que los lugares de atención (privados y públicos) son iguales que a nivel nacional, donde las sucursales se encuentran en las principales ciudades. Además, la mayoría de los participantes jubilados y personas cercanas a personas jubiladas, indicaron que las pensiones eran depositadas directamente a sus cuentas bancarias personales, y que si necesitaban información acudían a las páginas web, call center o al correo electrónico de su AFP.

“ Te lo entregan o saber también, cómo fue el desempeño de tu dinero en cierta cantidad de tiempo o de meses no estoy segura si es mensual trimestral, pero uno puede igual y revisando y te llegan también cartolas. Por ejemplo, tu puedes revisar las cartolas que te llegan, reviso las cartolas y también ingreso de vez en cuando el sitio web para revisar cómo

está mis fondos.” (Pensionada, Mujer; Los Lagos, Entrevista en Profundidad).

Sin embargo, la gran mayoría de los participantes del estudio vivían en zonas urbanas, y queda abierta la interrogante sobre qué sucede en las zonas **más extremas** de la Región de Los Lagos y la realidad local en sus 30 comunas. Por ejemplo, para el caso de la **Provincia de Palena**, es necesario recordar la situación de conectividad de la carretera austral, mayormente sin pavimentación. Tampoco participaron personas de la **Provincia de Chiloé**, por lo que no se conocen los elementos contextuales de cómo opera el sistema de pensiones en este archipiélago. Adicionalmente, se puede añadir para ejemplificar la situación de las zonas más rurales, una entrevistada de la **Región de Libertador General Bernardo O’Higgins** menciona el caso de que las personas mayores de su comuna van a “Pagarse” cierto día al mes, que van a las cajas de compensación, y son atendidos, como si fuera un evento especial, por lo que se infiere que en ciertos sectores más alejados debe existir una coordinación para pagar la pensión de manera presencial. Además de toda la red de cajeros automáticos dispuestos o cajas vecinas para poder retirar los montos en efectivo.

Sobre los **lugares de pago** del sistema público de pensiones y beneficios, en las regiones analizadas se observa que no existen sucursales de pago en todas las comunas de las regiones consultadas. Asimismo, tampoco existen oficinas del IPS en todas las municipalidades de las regiones consultadas, que es lo deseable por parte de la ciudadanía.⁸⁹¹⁰ Respecto al sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones, se pudo corroborar la presencia de todas en las tres provincias de la región de Los Lagos AFP Capital (Sucursal Castro, Sucursal Osorno y sucursal Puerto Montt)¹¹, AFP Cuprum (Sucursal Osorno y Sucursal Puerto Montt)¹², AFP Habitat (Sucursal Osorno y Sucursal Puerto Montt)¹³, AFP Modelo (Sucursal Osorno y Sucursal Puerto Montt), AFP PlanVital (Sucursales en Puerto Montt, Osorno, Calbuco,

⁸ IPS (2023). Locales de Pago. Fuente: <https://www.ips.gob.cl/redatencion/locales-de-pago>

⁹ IPS (2023) Sucursales con Video interpretación (Fuente: <https://www.ips.gob.cl/redatencion/sucursales-con-videointerpretacion>)

¹⁰ Caja Compensación los Héroes (2023) Lista de Sucursales (Fuente: <https://www.losheroes.cl/trabajadores/sucursales>)

¹¹ AFP Hábitat (2023). Nuestras Sucursales (Fuente: https://www.afpcapital.cl/Paginas/nuestras_sucursales.aspx)

¹² AFP Cuprum (2023). Listado de Sucursales (Fuente: <https://www6.cuprum.cl/sucursales-cuprum>)

¹³ AFP Hábitat (2023). Listado de Sucursales (Fuente: <https://www.afphabitat.cl/sucursales/>)

Castro y en Ancud)¹⁴, AFP Provida (Sucursales Osorno, Castro y Puerto Montt) y AFP Uno (Sucursal Puerto Montt)¹⁵.

¹⁴ AFP Plan Vital (2023). Listado de Sucursales (Fuente: <https://www.planvital.cl/sucursales>)

¹⁵ AFP Uno (2023). Canales de Atención (Fuente: <https://uno.cl/ayuda/canales-atencion>)

“AFP por ejemplo, de sucursales presenciales que hay en Natales, que es la segunda ciudad, digamos más grande, más grande de Magallanes regional, hay una sola, imagínate lo que es Porvenir y menos Puerto William, para que hagan o sea, la gente no tiene a dónde llegar...”
(Plenario Encuentro Regional. Magallanes.)

“Existan más sucursales en cuanto a para que la gente mayor o nosotros mismos como jóvenes podamos estar más al tanto de nuestro sistema previsional o para poder hacer trámites. Yo creo que mejorando esas cosas y llegando más a la gente debería existir algún alguna AFP mejor.” (Académico, Hombre, Rancagua, Entrevista en Profundidad)

Sobre el costo de la vida de los pensionados, una de las entrevistadas (Docente del área de la salud) señala **“que de por sí el sur es más caro y además que existe el costo de la calefacción, sobre todo en invierno.** En esta época es vital el uso de leña u otros sistemas de calefacción” costo asociado al monto que debe cubrir la “pensión básica ideal” para la región:

“Acá todavía la gente mayor usa como hartito el tema de la combustión lenta, o la cocina a leña, en general lo que más se usa es leña, entonces claro, \$400.000 o algo así en una sola vez... por ejemplo, el abuelito de mi esposa, él tenía caldera, en algún momento igual compraba no sé cuántos metros de leña, como 20 parece, pero en algún momento él se dio cuenta que entre comprar la leña, picar la leña o manda a picar la leña, hacer el fuego, era demasiada actividad, entonces él puso aire acondicionado, pero el aire acondicionado tampoco le deja tan temperada la casa, como era antes con la calefacción a leña, teniendo la caldera [...] \$400.000 [anual], dividido en 8 meses [más fríos]... como \$50.000 mensual, por eso a la gente le gusta más la leña” complementando más adelante en su relato “aquí no se puede estar sin calefacción, es imposible y cuando la persona está sin calefacción ahí ya es como el colmo de la precariedad porque acá en el sur no se puede estar sin calefacción, es imposible, entonces claro cuando uno va a casa de adultos mayores como que ves de repente y dices “¡Oh! Pobrecito y su casa estaba helada”,

porque claro, es como una de las cosas importantes acá en el sur” (Entrevistada, Academia, menor 50 años, Región de Los Lagos).

Necesidades de información de trámites complejos y acciones de mejora



IV. Necesidades de información de trámites complejos y acciones de mejora

- **Se reconoce por parte de los participantes la existencia de una falta de capacidades de apropiación tecnológica para el traspaso a distancia de las pensiones y otros trámites relativos al sistema previsional.**

Recomiendan fortalecer el rol de las mesas de ayuda telefónica y la realización de actividades de difusión de derechos previsionales y educación para las pensiones a través de esa vía, así como la implementación de acciones de seguimiento periódico a la tercera edad a través de contactos personalizados realizados desde mesas de asistencia previsional telefónicas, permitiendo detectar nudos críticos y problemáticas de manera focalizada y proactiva por parte del sistema previsional hacia sus usuarios. Si bien hasta ahora las cartolas llegan por escrito, se recomienda asesoría personalizada con apoyo telefónico para la comprensión de los contenidos emanados por parte del sistema previsional hacia sus usuarios.

Asimismo, se recomienda la capacitación activa vía telefónica implementada desde el sistema previsional hacia sus usuarios y que contenga ayuda para la apropiación de competencias tecnológicas en la tercera edad en derechos previsionales. Específicamente, se recomienda que los asesores previsionales tengan una cartera de usuarios que puedan gestionar de manera personalizada y asesorando efectivamente, con seguimiento telefónico sistemático y periódico.

“Mensualmente llega la cartola y tiene usted la información. Yo creo que ellos tienen no solamente mandar esa información, sino también publicarla, sino también por teléfono, por redes sociales, diciendo: Sabe usted si se muere, usted puede hacer esto... imagínese el caballero de tantos años que vaya para allá y la ejecutiva le diga que no tiene

*idea, dígame que es justo”. Trabajador,
Hombre, Coquimbo. Encuentro Regional*

Los asesores previsionales aparecen como una figura potencialmente mediadora en esta necesidad de atención personalizada de los usuarios del sistema y cuyas competencias pueden ser pertinentes para apoyar los intereses de dichos usuarios en la colaboración interinstitucional para aumentar la fiscalización, educación y transparencia del sistema.

*“ ... se llama asesoría previsional, estamos certificados por la Superintendencia de Pensiones, y, ojo para los usuarios, la asesoría previsional, tiene costo implícitamente ligada a la cuenta de capitalización individual del afiliado. Creo que si bien es cierto, no es obligatoria, sí es necesario y lo van a identificar ustedes porque ya lo dijo el grupo que se presentó anteriormente, la ausencia de conocimiento de los beneficios del sistema previsional, que no es un sistema de inversiones, sino que es un sistema de protección social, lamentablemente en todo su conjunto”
Trabajador, Asesor Previsional,
Concepción, Encuentro Regional*

Además, para el fortalecimiento de competencias previsionales y de competencias tecnológicas para los derechos previsionales, se recomienda el establecimiento de alianzas estratégicas entre las instituciones privadas y públicas que componen el sistema previsional con instituciones académicas y de educación superior públicas y/o privadas, así como con OTEC y otros con franquicia SENCE. En esta línea, se puede abordar lo que ya se conoce como uno de los elementos centrales a desarrollar, que es la

educación previsional y la entrega de competencias digitales a los pensionados que les permitan una mejor gestión de sus pensiones, asociado también a la entrega de elementos técnicos y habilidades que le permitan mejorar su conectividad.

“...para brindar servicios equitativos con grados de dignidad debería existir un compromiso de digitalizar, de educar... el proceso de digitalización que están haciendo para sus usuarios, ¿ya?... más que más las administradoras te cobran un porcentaje de administración por cautelar tu interés y quizás allí es lo que está faltando... precisamente más educación previsional y digital (Trabajadora, Mujer; Grupo Focal, Coquimbo)

- **Gestión del personal del Sistema Previsional Chileno:**

Se recomienda generar mejoras en la capacitación a empleados de AFP e IPS en derechos de la tercera edad y buen trato, evaluación de su desempeño por parte de las y los usuarios en todas las instancias de contacto con las y los usuarios; y el aumento de capacidades de toma de decisiones a nivel local.

“ Los que tienen la información no tienen el conocimiento, las privadas (AFP) no permiten tener gastos; las instituciones públicas (IPS), no tienen el personal idóneo.” (Trabajadora, Mujer. Coquimbo. Encuentro Regional)

“ Yo creo que falta capacitación. Yo creo que en sus cursos que le hacen pensé, no sé qué... estoy con por ejemplo un caso de una AFP aquí que es una de las más grandes y ha hecho renovación de personal constantemente y por lo tanto no todas están al tanto y muchas se levantan y lo van a preguntar a la más antigua, entonces también deja mucho que desear eso (Trabajadora, Mujer. Concepción. Grupo Focal)

- **Mejoras en la gestión de plazos y fiscalización de su cumplimiento por parte del IPS:**

De cara a abordar las críticas respecto de la organización interna del sistema previsional y de los plazos para jubilarse y para hacer efectivos los ingresos por concepto de pensiones, y tomando en consideración las pensiones por invalidez y la opinión (más bien crítica) de las personas que están pensionadas por invalidez o en proceso de pensionarse, aparece la necesidad de mejorar la eficiencia en los plazos que se otorgan para la implementación de las políticas previsionales entre los usuarios del sistema. Asimismo, se hace necesario mejorar la fiscalización del cumplimiento de los plazos máximos legales en la implementación de las políticas previsionales con un correlato territorial y local. Se tienen expectativas, por parte de la ciudadanía, de que las labores de fiscalización las realice el IPS, que muestra niveles de confianza superiores a los expresados en la presente consulta respecto de las administradoras privadas.

“Creo que las instituciones públicas (IPS) tienen falta de fiscalización porque yo creo que si hubiera una fiscalización regular no existirían esas sorpresas que aparecen de pronto.” (Trabajadora, Mujer, Concepción, Entrevista en Profundidad)

Cabe recordar que las y los usuarios, al momento de ir a las oficinas a realizar trámites, tanto de AFP o del IPS (mayoritariamente presenciales) consideran que son atendidos de forma impersonal e indiferente. Se debería trabajar en generar mayor empatía desde las personas que atienden directamente las consultas de las personas que acuden a las oficinas, tanto para los cotizantes como los pensionados.

“...estamos en regiones también dependemos mucho del centralismo, que también muchas veces se acudan de que no que ellos tienen que enviar a Santiago datos, ni que la ya tienen que responderle que no van a sentar cuando me ha respondido entonces uno queda como que varado en esta parte de la región, o sea si el regionalismo no es fuerte, no es eficaz, tampoco va a tener muy buen sentido la gestión....es el centralismo en el cual, nosotros estábamos metidos que si en Santiago no da la orden para que sea esto de una forma todo los que estamos en la región tenemos que estar esperando que en Santiago autoricen (Trabajador. Hombre, Valparaíso. Grupo Focal)

“ Yo soy montepiada (pensionada de sobrevivencia) y cuando tuve problemas por el monto me dijeron que podía retirar un dinero que había cotizado y después, como era mayor de 80, me dijeron que no... que no servía, entonces es un nivel de indiferencia de los funcionarios que duele”. (Pensionada de Sobrevivencia, mayor de 75, Mujer, Valparaíso, Focus Group).

Los participantes indican que la información es genérica, estandarizada y responde a un protocolo de atención que no satisface la necesidad de información personalizada. Se le suma a ello la necesidad de que la atención sea más cordial y empática. Nuevamente, aparece como oportunidad las capacidades ya instaladas en el sistema en las y los asesores previsionales.

- **Oficinas con capacidad resolutive efectiva vinculante en todas las comunas del país (instaladas, preferentemente, en las municipalidades):**

Hay falta de oficinas en algunos lugares y se espera que existan oficinas en todas las comunas, las cuales sean de fácil acceso y dispuestas hacia una atención inclusiva y cordial para con las y los usuarios. Al respecto, se recomienda diversificar los puntos de atención y gestionar coordinadamente la atención con municipalidades.

La presencialidad en la realización del trámite para los pensionados es un elemento central ante las dificultades de acceso por vía remota o telemática. Aparece como recomendación adicional promover la instalación de oficinas o sistemas de atención móvil y coordinación con municipios que permitan acceder a los territorios más remotos, así como dotación telefónica que proactivamente contacte a su cartera de usuarios (idealmente definida con criterios territoriales) y haga seguimiento personalizado de la implementación de las políticas previsionales en todo el país.

“...si es la municipalidad la que está coordinando y pretende entregar este beneficio que establezca que algún funcionario o alguna unidad dentro de la municipalidad ayude a los adultos mayores que no tienen el conocimiento para moverse en la Internet”
(Funcionaria Pública, Mujer, Punta Arenas, Encuentro Regional).

- **Desconocimiento de beneficios, administración de fondos y trámites y cómo implementarlos: capacitación previsional continua a lo largo de los ciclos de vida laboral e incluyendo la jubilación.**

El desconocimiento de los beneficios es una constante por la falta de formación o educación previsional de la ciudadanía en general. En este aspecto se hace necesario fomentar estrategias de socialización vía campañas publicitarias y educativas que permitan tener una mejor comprensión de los beneficios, incluidos la PGU.

“Tenemos también cierto que en, en términos generales, para mejorar el sistema deberíamos apretar directamente algunas cosas que son fundamentales, una de las cuales ya mencionó el colega, tenemos la educación, la educación, pero desde la base de los chicos se les debe informar. Se les debe educar desde el punto de vista previsional.” (Asesor Previsional, Hombre, Coquimbo, Encuentro Regional).

“Hay que educar desde la escuela desde ahí. ¿Total, cuando estás a gusto no todos quieren aprender, no? Y, además, como dice el señor y se genera una cultura de previsión”. (Trabajador, Hombre, Arica, Encuentro Regional).

- **Educación y asesoría previsional: No existe claridad suficiente para el cambio de fondos, formas o modalidades de jubilación, plazos máximos para efectuar cambios, entre otros.**

Relacionado con el punto anterior, la falta de educación o información previsional no permite comprender con claridad el sistema de fondos de pensiones a los que puede optar el cotizante y cuáles son las alternativas y bases de cálculo, así como la desagregación específica de sus fondos previsionales, para optimizar las decisiones personales en la administración de los ahorros individuales previsionales. No tienen claridad respecto de las vías o modalidad de jubilación: no se sabe distinguir entre renta vitalicia y retiro programado, ni tampoco los tiempos y plazos para hacer efectiva la jubilación.

“...la desinformación o la información poco clara y transparente se vuelve una debilidad del sistema y por otro lado algo que es bastante perjudicial es que la pérdida las asume solo cotizantes cuando los fondos invierten en otros lugares”
(Trabajador, Hombre, Arica, Focus Group).

Existe desconocimiento generalizado de qué se hace efectivamente con los montos ahorrados, vale decir dónde los invierten las AFP, qué margen de ganancias obtienen, qué tan arriesgadas son estas inversiones, entre otras. Se recomienda la aplicación de ley de transparencia del desempeño de las AFP con información específica por cotizante y certificación de las AFP, incluso indican como ejemplo el ejercicio que realiza Servicio de Impuestos Internos que envía antecedentes anuales sobre el uso de los impuestos.

“ Si no fuera por esta, por esta forma de trabajar, seguramente desinformar no tendría solución. Por eso es por lo que nosotros tratamos lo posible de defender lo más que se pueda. La figura del asesor previsional mira hasta hace un hasta antes del año 2008, antes que parta la ley 20.255. Existía en lo que se llaman los corredores de seguros de renta vitalicia.” (Asesora Previsional, Mujer, Concepción, Encuentro Regional).

“ En ninguna parte, pero por lo menos en la zona no se resuelve porque seguimos con el pimpón para allá, para acá de acá y gente que no tiene idea, qué hacemos con ese pensionable o pensionado que nunca prendió un computador. Y necesita un correo, tenemos que hablar con el hijo, con el nieto que haga el trámite, nos contactamos con ellos, pero ese pensionable que no tiene un asesor y va a la AFP.” (Pensionado, Hombre, Valdivia, Focus Group).

- **Gestión de transparencia de los ahorros individualmente cotizados: No existe claridad de cómo acceder a pensiones que se ahorraron durante la primera parte de la vida laboral previo a las modificaciones del 2008.**

En algunos casos, los participantes de esta investigación bajo el perfil de ciudadanía general percibían que podían tener eventual acceso a que las bases de cálculo consideraran las cotizaciones de la primera parte de su vida laboral pero que luego del 2008 dejaron de ser consideradas y, con ello, dejan de hacerse disponibles sus ahorros previos y bajan los montos de pensión. Según se indica, en algunos casos esta opción de rescatar ahorros previos al cambio en las bases de cálculo habían sido informadas por colaboradores de AFP y del IPS. Nuevamente se manifiesta la falta de información de parte de los cotizantes, la cual es reflejado en que solo manejan conceptos relativos, pero no información precisa, que redundo en la percepción de falta de transparencia del sistema previsional, así como frustración, desmotivación a cotizar, desmotivación a informarse, desconfianza, entre otros.

“La mujer que no tenía los 10 años de cotizaciones, perdía no más 2 años, no tenía dónde y no tenía más, no había cómo recuperar, al menos que quiera cotizar el último periodo” (Trabajador, Hombre. Punta Arenas. Encuentro Regional)

Recomendaciones para mejorar el nivel de conocimiento de los beneficios previsionales



V. Recomendaciones para mejorar el nivel de conocimiento de los beneficios previsionales

A. Capacitación gratis y presencial.

Se hace necesario generar instancias de capacitación presenciales, con los pensionados y con el público en general, que permitan cimentar un proceso de educación previsional y generar conciencia respecto del tema en los actuales y futuros pensionados. Esto, acompañado de capacitaciones en manejo de TIC que faciliten el acceso a los canales remotos de atención, y que sean puestos a la disposición por los distintos actores del sistema previsional. Ambas instancias anteriores pueden ser apoyadas por call center.

“ También va relacionado como, no sé, con la accesibilidad (al) sistema público, también puede que sea (el acceso a la) información... sí es accesible la información (en) cierta(s) sucursales... quizá en el sur (...) alguien que tenga mayor edad, que no sepa ocupar mucho (...) la tecnología (...) si no hay ahí sería complicado... (Académico, Hombre, Valparaíso, Entrevista en Profundidad).

“ Pone muchas trabas entonces, por eso te decía... como ... si seguimos subiendo las tecnologías tenemos que también enseñar a la gente que las tecnologías son como su nuevo ambiente de confort, no, no debería ser de otra forma. Eso nos va a ayudar mucho a quitar muchos trámites de muchas personas, tengo mi propia abuela" (Trabajadora, Mujer, Rancagua, Focus Group).

B. Existencia de asesores personalizados, similares a la figura de “ejecutivos de banco”.

Una estrategia para gestionar la percepción ciudadana de las y los usuarios del sistema previsional chileno, respecto de éste, es facilitar la atención a los actuales pensionados y cotizantes. Lo anterior, para disponer de asesores especializados en temas de pensiones, que sean capaces de guiar con información clara y precisa las solicitudes de los usuarios, así como en la implementación de políticas públicas previsionales, en acceso a subsidios y recursos estatales, con una mirada imparcial y transparente, que permita aumentar la confianza social en el sistema.

Si bien hoy existen los asesores previsionales, lo ideal sería contar con un mayor número de ellos, y que cada uno tenga una cartera de usuarios asignada territorialmente, para lograr una atención más personalizada donde se pueda asignar cierta cantidad de cotizantes y jubilados por asesor. Además, la recomendación es que estos “asesores”, sean contratados por el sistema integrado de pensiones chileno, y no por alguna administradora en particular. Todo ello, en el marco de una atención que ponga a los usuarios en el centro, que releve la empatía en el trato y en la búsqueda de solución de las consultas y dudas que se les presenten.

“...súper difícil el sistema... es uno solo para todo el país... y cada vez hay menos oficinas de la AFP en la región, por ejemplo, entonces... se está tratando de canalizar vía telemática y no todo el mundo está preparado para eso”.
(Trabajador, Concepción, Focus Group).

C. Capacitación en uso de tecnologías aplicadas a políticas previsionales.

El uso de tecnologías como planteamos anteriormente es un tema central, debido a la masificación de los canales remotos de atención de público, tanto en el sistema público como privado. En particular, como manifestaron los participantes, el grupo etario de los pensionados es el que presenta mayores dificultades a la hora de acceder y utilizar estos canales, lo que hace necesario la realización de capacitaciones diseñadas para su perfil. Esta iniciativa debería ir acompañada de temas de facilitación de la conectividad de los pensionados como, por ejemplo, asesoría para instalar las aplicaciones, creaciones de claves de internet, navegación asistida,

tótems en oficinas, etc. Lo anterior, se recomienda en el marco del cierre de brechas a la protección social de la tercera edad en Chile, frente a la cual la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y la Subsecretaría de Previsión Social podrían realizar aportes concretos.

“Mira, yo lo que puedo apreciar es que la gente en general, o sea, yo hablo en común de los usuarios de este sistema, tanto IPS como AFP, no tienen claridad de cómo accedo... de la forma de acceso a la Superintendencia. Porque en general, las atenciones son todas virtuales. Y si pensamos en gente mayor, muchos no tienen manejo de la tecnología.”
(Trabajadora, Mujer, Coquimbo, Focus Group).

“La región, si bien no es extrema, incluye lugares lejanos sin conectividad, por ejemplo, las islas donde el acceso a trabajo formal es restringido, se podía incorporar beneficio a las personas que trabajan y residen en dichos lugares que permitan mejorar sus pensiones. Y mayor cantidad de sucursales, despliega información de forma masiva” (Asesor Previsional, Hombre, Concepción, Focus Group).

“Creo que lamentablemente el acceso a la información en su mayoría es digital, es

online y no todo el mundo tiene acceso a Internet y las personas mayores, mucho menos.” (Asesor Previsional, Concepción, Encuentro Regional).

Hallazgos y conclusiones



VI. Hallazgos y conclusiones

1. Hallazgos

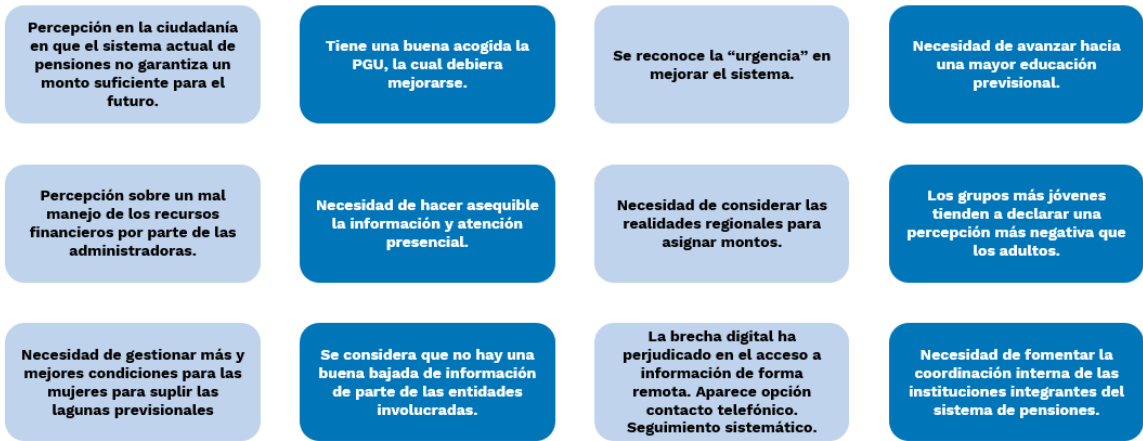
De la investigación se desprenden los siguientes hallazgos, los que sistematizan la expresión de la percepción de la ciudadanía consultada en el presente estudio:

- α** Los focus group y encuentros regionales resaltan una profunda decepción de la ciudadanía con el sistema de AFP dada la baja rentabilidad y las comisiones cobradas. No confían en que sus ahorros se transformen, en el futuro, en buenas pensiones. Del total de personas consultadas, un 96,5% expresó severas críticas al sistema, mientras que no hubo consultados de la ciudadanía ni de los actores claves que expresaran conformidad con el sistema.
- α** Se percibe que el actual modelo beneficia más a las AFP que a los propios cotizantes. Esta visión alimenta el descontento ciudadano con el sistema previsional. Un 94,2% de las personas consultadas en las 3 instancias, considera que el modelo genera una distribución asimétrica de ganancias y de pérdidas; mientras que no hay opciones en que no existan variaciones producto de la especulación financiera donde se invierten los fondos.
- α** Las historias de vida revelan la angustia que provoca la incertidumbre sobre el futuro previsional. Muchos ven improbable jubilar algún día o temen caer en pobreza en la vejez. Al respecto, un 99,1% de las y los consultados a nivel de la ciudadanía plantea que las pensiones son insuficientes.
- α** Los expertos y especialistas, indican que el sistema es perfectible, aconsejan subir los impuestos y realizar modificaciones a la normativa contable que estén directamente diseñadas para asegurar un mayor aporte fiscal, ya que de esa forma se podría recaudar fondos transversalmente, incluyendo a las personas que están fuera del mercado laboral formal.

2. Conclusiones del equipo ejecutor

Conclusiones

Del equipo ejecutor



Analizados los datos recopilados por medio del trabajo de campo, se puede indicar que existe un amplio consenso entre la ciudadanía respecto de que el sistema actual de pensiones **no garantiza un monto suficiente** para que a futuro los pensionados vivan un retiro en condiciones favorables y dignas. Este sentir genera angustia, ante la posibilidad de vivir una vejez en la pobreza.

Tiene una buena **acogida la PGU**, la cual debiera mejorarse, aumentar la cobertura, aumentar el monto y el alcance y con recursos estatales.

Además, se reconoce la **“urgencia” en mejorar el sistema**, ya que son significativos los relatos detectados en la consulta realizada respecto de personas jubiladas que viven en malas condiciones, pese a haber cotizado en el sistema durante varias décadas. Se percibe que mucha gente mayor, se ve obligada a extender su vida laboral ante el constante aumento de los costos de vida, situación a la que se suma con la edad nuevos gastos propios de esa etapa de vida como lo son los medicamentos, especialistas, médicos, dietas especiales, remodelaciones en el hogar producto de las limitaciones físicas de movilidad, entre otros.

Se le suma a ello la **percepción sobre un mal manejo de los recursos financieros** de parte de las administradoras, malas decisiones de inversión en el extranjero que implican pérdidas para los cotizantes, poca transparencia en cuanto a las cuentas individuales, poca certeza sobre el monto futuro de pensión. Esta percepción, se enfrenta con el constante bombardeo informativo, donde se dan cuentas de las abultadas ganancias de las empresas administradoras, quienes paradójicamente, no son afectadas por las malas decisiones que implican pérdidas, ya que éstas son asumidas por los contribuyentes.

Es importante señalar que no se observan mayores diferencias en las percepciones de los participantes **según su región de residencia**. Lo que sí se rescata de la temática territorial, son dos consideraciones que salen a luz y son de carácter transversal. La primera hace referencia a la necesidad de hacer **asequible la información y atención presencial** de las personas que habitan comunas extremas, de difícil acceso o alejadas de los centros urbanos. La segunda, habla de la necesidad de considerar las **realidades regionales para asignar montos** suficientes dependiendo de las características propias de dónde viven los pensionados.

De la misma forma, no hay un relato distinto en cuanto al género de los consultantes, pero pese a ello y de forma indistinta, coinciden en la necesidad de gestionar más y mejores condiciones para **las mujeres para suplir las lagunas previsionales** que implican la maternidad y las labores de cuidadoras que en ellas culturalmente recaen.

Por otro lado, se detectaron varias temáticas relativas a la entrega de **información**. En primer lugar, consideran que no hay una buena bajada de información de parte de las entidades involucradas, no se produce una entrega a los cotizantes sobre el destino de sus fondos, ni de la cantidad exacta de sus montos. En segundo lugar, indican que hay una atención presencial deficiente tanto en el trato, como en la calidad de la información que brindan.

Se percibe también que la **brecha digital** las ha perjudicado en cuanto al acceso a información de forma remota. Reconocen dificultad para acceder a estos sitios digitales, procesos que no entienden y que los hacen depender de otras personas para poder acceder a estas plataformas.

Indican la necesidad de tener opciones de acceso a información de forma análoga.

También es reiterativo, en la mayoría de las entrevistas, la necesidad de avanzar hacia una mayor educación previsional, con diferentes roles por parte de las AFP, los empleadores y el sector público. Los participantes señalan también que ellos reconocen su falta de **interés por educarse** en torno a la temática previsional, lo que se explica por ser un sistema que es percibido como perjudicial para los propios usuarios. De detecta que solo al momento de estar pronto a jubilarse, averiguan información sobre el proceso. Ante ello, las y los consultados indican que sería conveniente el incorporar la educación formal sobre esta temática en las mallas de estudios de escuelas y liceos, como también dentro de la educación superior y dentro de las mismas empresas donde trabajan. Al respecto, se plantea la necesidad de **poner a las y los usuarios en el centro**.

Se suma lo anterior, que cada caso es particular, no hay generalidades. Al extrapolar ejercicios de cálculo de una persona a otra, se pierde personalización, lo cual aporta a la confusión general, potenciando la idea de la desigualdad del sistema diseñado homogéneamente y con indicadores y bases de cálculo obsoletas y arbitrarias.

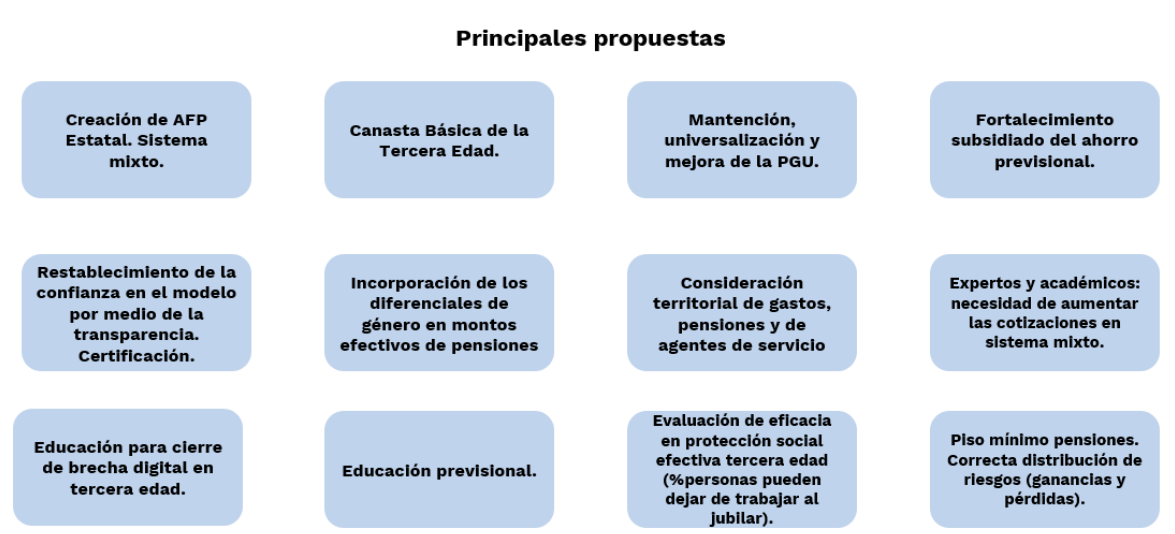
Por otra parte, se observan diferencias respecto a la percepción del sistema cuando lo analizamos por grupos etarios. **Los grupos más jóvenes tienden a declarar una percepción más negativa que los adultos**. Se observan críticas transversales, tanto en hombres como en mujeres.

Los actores claves (expertos y académicos) consultados resaltan la necesidad de aumentar las cotizaciones para mejorar las pensiones. También, proponen, entre otras medidas, avanzar en aumentar los fondos a través de impuestos generales, lo cual compensa la no imposición al mercado informal laboral, avanzando hacia un sistema más equitativo.

Se reconoce la necesidad de fomentar la **coordinación interna de las instituciones integrantes del sistema de pensiones**, que permita a las y los usuarios de éste tener una visión global y no solo segmentada del sistema previsional.

En definitiva, la ciudadanía considera que el sistema actual no garantiza una seguridad social efectiva para las personas mayores y que las modificaciones propuestas son urgentes.

En relación con las propuestas presentadas en este estudio se presenta el siguiente cuadro resumen:



Respecto a los aspectos a considerar para elaborar una política pública previsional, se tiene que:

a) Relativos a cobertura.

- **Cobertura y suficiencia de las pensiones:** Un objetivo clave debe ser proveer pensiones que permitan a los jubilados mantener un nivel de vida razonable y no caer en la pobreza. Esto requiere analizar los niveles de cobertura actuales, las tasas de reemplazo y brechas de pensión entre hombres y mujeres.
- **Sostenibilidad fiscal:** El sistema debe ser sostenible en el tiempo desde una perspectiva fiscal. Esto implica analizar el impacto del

envejecimiento poblacional, la transición demográfica y el crecimiento económico a largo plazo.

- **Densidad de contribuciones:** Un problema crítico actual es la baja densidad de cotizaciones y lagunas previsionales. Es clave fortalecer la formalización laboral e incentivar la cotización.
- **Complementariedad de fondos:** Se observa la necesidad de que la administración privada conviva con la pública, otorgando la segunda una base mínima estable y suficiente y la privada complementando las opciones de ahorro. Aparece como vital que las y los usuarios puedan elegir si invierten sus fondos en el mercado de capitales y/o éstos se mantienen estables en el tiempo con reajustes claros, comprendidos por toda la población usuaria y aceptados por ésta.
- **Creación de una AFP estatal:** que administre los recursos aportados por los trabajadores en una dinámica de sin fines de lucro y que sea solidaria.
- **Crear cotización subsidiada en períodos de salida de la fuerza de trabajo activa:** con la idea de cubrir las lagunas previsionales. Esta puede ser de costo de los empleadores, estado y/o trabajadores.
- **Piso mínimo de pensiones:** Independiente del sistema se requiere fijar una cuota básica (mínima) para los montos de pensiones.
- **Canasta básica de la tercera edad:** que considere todos los costos asociados a una etapa de vida no productiva laboralmente y que integre indicadores territoriales.

b) Relativos a focalización y segmentación de usuarios.

- **Disparidades demográficas:** Hay variaciones en las tasas de envejecimiento, crecimiento de la población y distribución por sexo y edad entre regiones.
- **Capacidad fiscal heterogénea:** Existen regiones dependientes de la minería, del agro, el comercio u otros sectores, con diferentes realidades fiscales que afectan su capacidad previsional.
- **Economías locales:** Se debe analizar cada realidad regional en cuanto a su estructura económica, productiva y de empleo para identificar desafíos y oportunidades.
- **Desigualdades territoriales:** Las disparidades históricas existentes entre regiones requieren de un análisis específico al diseñar la política previsional.
- **Migración interna:** Existen flujos migratorios entre regiones y desde otras zonas hacia ciertos polos de desarrollo que afectan al sistema.
- **Institucionalidad regional:** Es necesario vincular la política con gobiernos locales y mejorar la coordinación entre niveles centrales y regionales.
- **Diferencias en el mercado laboral:** Existen brechas importantes entre regiones en tasas de participación laboral formal, tipo de empleo (temporal, por cuenta propia), niveles salariales y densidad de cotizaciones.
- **Descentralización:** Evaluar alternativas de descentralización que otorguen un rol más activo a los gobiernos regionales según sus necesidades y prioridades locales.

c) Equidad.

- **Equidad:** Evaluar el impacto redistributivo del sistema previsional y las brechas entre distintos grupos socioeconómicos. Velar por un adecuado balance entre contribuciones, beneficios y subsidios.
- **Perspectiva de género:** Incorporar los diferenciales de género tanto en tasas de participación laboral, densidad de cotizaciones, esperanza de vida y tasas de reemplazo.
- Se recomienda **generar políticas previsionales solidarias**, que efectivamente “ayuden” a las personas de la tercera edad con la finalidad de generar un sistema efectivo en cuanto a su rol de protección social de derechos de la tercera edad.

d) Transparencia.

- **Competencia y regulación del sector privado:** Analizar el funcionamiento de las AFP, comisiones, rentabilidad de los fondos, y mecanismos de protección al afiliado.
- **Certificar con parámetros internacionales a las administradoras:** esto con la finalidad de que sus comisiones, gestión y atención cumplan con pisos mínimos de calidad y transparencia en base a evaluación de las y los usuarios.

e) Institucionalidad.

- **Institucionalidad y gestión:** Evaluar opciones para fortalecer la institucionalidad pública vinculada al sistema previsional y mejorar la eficiencia en la administración. Se tiene CAPREDENA como un sistema de protección social estatal bien evaluado (en la presente consulta) y eficaz. Se tiene recuerdos del INP y de otras formas de protección social de la tercera edad (Montepío, Cajas de Compensación) como bien evaluados y todavía se está en contra de la obligatoriedad del cambio a las AFP. Se plantea, usando estos

ejemplos, que es factible un sistema estatal de protección social efectivo de la tercera edad en Chile.

- Se reconoce la necesidad de fomentar la **coordinación interna de los sistemas integrantes del sistema previsional (en sus componentes privados y públicos)** que permita a los participantes del sistema tener una visión global y complementaria y que evite evaluaciones parciales, segmentadas y de instituciones que compiten entre sí dentro del sistema previsional.

f) Atención de Usuarios.

- **Instalación de mesas de atención en municipios:** Dado el alcance territorial de los municipios, se puede contar con esos espacios para tener puntos de atención con capacidad resolutive en cada una de las municipalidades del país y que representen al Sistema Previsional Chileno.
- **Contactos telefónicos emanados desde el sistema para aumentar satisfacción usuaria:** Contar con puntos de atención que otorguen educación previsional y en derechos previsionales de manera activa, sistemática, personalizada, territorializada y basada en evaluación usuaria.
- **Instalación de puntos de atención previsional en todas las municipalidades del país:** Para acercar la información a las personas, complementario a eventuales puntos de atención móviles que hagan seguimiento sistemático de las y los usuarios en sectores rurales y de baja conectividad digital y vial.

g) Educación Previsional.

- **Incorporar a la malla académica asignaturas relacionadas:** Desde la educación obligatoria hasta la superior, incorporar asignaturas que apunten a crear un piso básico de entendimiento de la importancia de este ahorro y de los derechos previsionales de la ciudadanía, así

como de las bases de cálculo de montos de pensiones y comisiones y de las vías de jubilación y plazos esperables asociados al proceso.

- **Agentes previsionales con cartera de usuarios personalizada (con asignación local y territorial) y gestionados en base a satisfacción usuaria:** Que cada agente tenga una cartera de usuarios fija, para que así la atención sea personalizada y las dudas sean resueltas a cabalidad.
- **Coordinación con instituciones de capacitación:** Para educación previsional, las cuales sean constantes y parte de las inducciones de nuevos trabajadores, bajo franquicia SENCE. Capacitación a cargo de empleadores que tengan un número mínimo de colaboradores.

h) Aspectos por considerar para nuevos estudios.

- Crear indicadores de porcentaje de personas que siguen trabajando en edad de jubilar, desagregados por unidades analíticas territoriales.
- Actualizar los diagnósticos estadísticos y demográficos de impacto efectivo del sistema de pensiones actual como uno de protección social de la tercera edad.
- Evaluar calidad de vida en la vejez en Chile, territorialmente desagregada.
- Evaluar condiciones laborales de la tercera edad (personas en edad de no trabajar) en cuanto a informalidad, ingresos, discriminación, tipo de contrato, entre otros.
- Evaluar cuantitativamente suficiencia y pertinencia de las pensiones y gastos propios de la tercera edad a ser cubiertos por una cohorte profesionalmente pasiva.

- Evaluar indicadores anteriores desagregados por género.
- Evaluar acciones de subsidio estatal de lagunas previsionales, con lógica de evaluación social de proyectos y basado en diversos escenarios econométricos.
- Evaluar la pertinencia de que los fondos de pensión sean sujetos de inversión en el mercado de capitales, desde la perspectiva de las y los usuarios.

A stylized, light blue silhouette of a city skyline with various building shapes, including some with pointed roofs, set against a darker blue background.

Percepción de la ciudadanía del sistema de pensiones chileno

<https://estudiossociales.cl>

Diciembre 2023