

## INFORME FINAL

# Estudio “Percepción de la Ciudadanía respecto del Sistema de Pensiones Chileno - Parte II”

SEPTIEMBRE DE 2024

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 Socialis. 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: Lenia Pizarro Sierra (Titular) y Viviana Ituarte Valderrama (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 Bollmann Schele (Titular) y Erika Fernández Valladares (Suplente).
- Representante de los Pensionados y Pensionadas, CUPEMCHI: Ramón López Muñoz (Titular).
- Representante de los Pensionados y Pensionadas, ANACPEN: Cristina Tapia Poblete (Suplente).

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

- Jefe de la Dirección de Estudios: Gonzalo Cid Vega.
- Secretaría Técnica de la Comisión de Usuarios: Francesca Simonetti y Constanza Morales.

# Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo	4
I. Antecedentes y definiciones conceptuales	6
<i>i. Sistema de Pensiones en Chile</i>	6
<i>ii. Justificación para realizar un estudio a nivel regional</i>	12
II. Diagnóstico regional	15
III. Metodología del estudio	28
IV. Resultados del estudio de percepción	31
<i>i. Funcionamiento y evaluación del Sistema de Pensiones</i>	31
<i>ii. Conocimiento del Sistema de Pensiones y sus beneficios</i>	40
<i>iii. Calidad de atención y trámites</i>	45
<i>iv. Políticas y estrategias previsionales</i>	49
<i>v. Articulación local de actores del Sistema de Pensiones</i>	53
V. Conclusiones y recomendaciones	56
<i>i. Conclusiones</i>	56
<i>ii. Recomendaciones</i>	60
Bibliografía	70
Anexos	72
<i>i. Detalle de participación</i>	72
<i>ii. Definiciones y cuadros complementarios de diagnóstico regional</i>	74

# Resumen ejecutivo

El estudio “**Percepción Ciudadana del Sistema de Pensiones en Chile – Parte II**”, fue desarrollado durante julio y septiembre de 2024. Su ejecución fue encargada por la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y la Subsecretaría de Previsión Social, y lo realizó la Consultora Socialis ([www.socialis.cl](http://www.socialis.cl)). El estudio tuvo por objetivo conocer la evaluación y/o percepción de la ciudadanía sobre el Sistema de Pensiones Chileno mediante un estudio cualitativo, a través de Encuentros Ciudadanos y entrevistas a actores claves, aplicado en ocho regiones del país (Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Maule, Araucanía, Ñuble, Los Ríos y Aysén).

Metodológicamente se realizaron: 1) Encuentros Ciudadanos en cada una de las regiones consideradas en el estudio que convocaron un total de 212 personas, de las cuales 189 participaron del trabajo grupal (75 hombres y 114 mujeres); 2) Entrevistas a cinco personas expertas en materia relativas al Sistema de Pensiones y a cuatro pensionadas (tanto con renta vitalicia como retiro programado y con un máximo de 10 años desde su jubilación). Adicionalmente, para complementar la convocatoria en los Encuentros, se gestionaron diez entrevistas a perfiles con menos participación en Encuentros Ciudadanos y un conversatorio telemático con diez personas pensionadas. También se realizó un diagnóstico regional cuantitativo que abordó, entre otros indicadores, suficiencia y cobertura de las pensiones en el país, como contexto territorial al estudio.

Los principales resultados del estudio indican un consenso transversal en que el problema crucial son las bajas pensiones que actualmente genera el sistema. El otro problema de mayor consenso es el desconocimiento que existe sobre el Sistema de Pensiones, sus componentes y funcionamiento, especialmente qué pasa con las utilidades de las inversiones en multifondos que realizan las personas afiliadas a las AFP. Otros hallazgos relevantes son: **i)** el déficit de legitimidad del sistema actual, **ii)** la noción de solidaridad como concepto que permea distintas expectativas de solución a los problemas del sistema, **iii)** la relevancia de abordar las desigualdades de género que se observan en las pensiones, tanto como reproducción de lo que ocurre en el mercado laboral como de las reglas propias del sistema; **iv)** la territorialidad como dimensión relevante de considerar, dados los diferentes costos de vida y mercados laborales en las distintas regiones del país; y **v)** la dimensión simbólica que significa una baja pensión, asociada al no reconocimiento de una vida de trabajo, junto con la falta de valor de la persona adulta mayor en la sociedad.

Las recomendaciones que realizan las personas participantes del estudio se centran en la insuficiencia de las pensiones, y plantean propuestas para su mejora en aspectos de: **funcionamiento del sistema** (por ejemplo, la relación entre pago de comisiones a las AFP y distribución de pérdidas), **territorialidad** (por ejemplo, IPC regional), **género** (por ejemplo, equiparar la edad de jubilación de las mujeres y la edad de acceso a PGU) y, **reformas** (por ejemplo, aumento de cotizaciones previsionales en una lógica tripartita). Las otras áreas de trabajo

propuestas dicen relación con generar estrategias de educación previsional con arraigo en el currículum educacional; desarrollar metodologías de comunicación segmentadas por tipos de públicos (considerando diferencias etarias, género, tipo de empleo, lugar de residencia) y canales de información; y, finalmente, situar la previsión social dentro del marco de una política de seguridad social que dé cuenta de las diferentes necesidades de protección para personas mayores.

# I. Antecedentes y definiciones conceptuales

El capítulo presenta antecedentes del Sistema de Pensiones chileno y sus componentes, así como definiciones conceptuales y una justificación de la relevancia de los estudios con carácter regional.

## i. Sistema de Pensiones en Chile

### Descripción del Sistema de Pensiones en Chile

La seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (OIT, 2002). En este marco, los Sistemas de Pensiones permiten **proveer ingresos a las personas que pierden su capacidad de autogeneración frente a distintas circunstancias** tales como envejecimiento (beneficios de vejez), situación de discapacidad (beneficios de invalidez), o fallecimiento de una de las principales fuentes de ingresos del hogar (beneficios de sobrevivencia) (Superintendencia de Pensiones, 2010; Subsecretaría de Previsión Social, 2022c). En esta línea cabe destacar que los sistemas de pensiones se concentran en riesgos específicos de sustitución de ingreso en situaciones de vejez, sobrevivencia e invalidez. En el caso chileno, el sistema de pensiones tiene una historia que puede dividirse en 3 grandes etapas (Arenas, 2010): i) de 1924 hasta los años 70, un modelo basado en seguros sociales por profesiones; ii) en los años 70, un modelo que se orientó a la universalización de la seguridad social; iii) a partir de 1980, se avanzó hacia un modelo de privatización de los instrumentos de protección social con la creación del sistema de capitalización individual. Esto generó un esquema con dos partes contributivas: un sistema cerrado de reparto administrado y pagado por el Estado que hasta hoy sigue vigente de manera residual, y un esquema de cuentas individuales que recibe a las personas trabajadoras que se cambian a este nuevo esquema, junto con las nuevas personas que se van integrando al trabajo formal. Con la reforma de 2008, se consolida un nuevo modelo que integra tres subsistemas: el de pensiones solidarias (SPS), el de capitalización individual obligatoria (AFP) y el de ahorro previsional voluntario (APV).

Actualmente Chile ha desarrollado un sistema de pensiones compuesto por tres pilares: el no contributivo, el contributivo obligatorio y el contributivo de ahorro voluntario, que buscan cumplir los objetivos previamente señalados.

El **pilar no contributivo** se define como transferencias financieras, cuasi universales, que ayudan a las personas pensionadas a alcanzar un monto que evite que caigan en pobreza durante la vejez (Subsecretaría de Previsión Social, 2022b). Este pilar está conformado por una pensión no contributiva, que, a partir del 2022, se gestiona a través de la Pensión Garantizada Universal (PGU).

En el diseño de la reforma de pensiones del año 2008, consideró como diagnóstico relevante que parte importante de la población cotiza de manera intermitente a lo largo de su trayectoria laboral, generando ahorros insuficientes para la jubilación, lo cual hacía crecer el riesgo de entrar en situación de pobreza al término de la etapa de actividad laboral. Si bien antes del año 2008 existían los programas Pensión Mínima Garantizada por el Estado (PMGE) y Pensiones Asistenciales (PASIS), el alcance de su cobertura y niveles de suficiencia eran escasos para disminuir significativamente el riesgo de caer en la pobreza (Superintendencia de Pensiones, 2010; Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015). Por eso, para la reforma del 2008 se reemplazaron esos programas por un esquema integrado, que aplicaba un criterio estándar de elegibilidad y focalización, donde todas las personas pertenecientes al 60% de los hogares de menores ingresos y sin importar su trayectoria contributiva, tenían derecho a una pensión básica, tanto para vejez, como para invalidez. Los subsidios se dividían en la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV), que aplicaban a personas mayores que no tenían derecho a pensión por no haber realizado aportes, y el Aporte Previsional Solidario (APSV) para personas mayores que sí realizaron aportes, pero el nivel de pensión alcanzado no lograba generar un monto mínimo. También se aplicaban dos tipos de subsidios para personas de entre 18 y 64 años con alguna condición de invalidez: Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI) y Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI) (Superintendencia de Pensiones, 2010; Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

En el año 2022 se realiza una modificación al Pilar Solidario y se reemplaza la estructura de subsidios incorporados con la reforma del 2008. Por medio de la ley N° 21.419 se incorpora la Pensión Garantizada Universal (PGU). Luego, mediante la ley 21.538, en abril del 2023, este beneficio amplía su rango de focalización, donde pasó de un criterio donde la persona no debía integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años, a un criterio donde no se debe pertenecer al 10% más rico de la población total del país. La PGU está destinada a personas de 65 años o más, pensionadas bajo cualquier modalidad o no pensionadas, trabajando o no al momento de realizar la solicitud y sin necesidad de estar afiliadas a algún régimen previsional<sup>1</sup>. Esta ley no reemplaza el actual Pilar Solidario de Invalidez, por lo que, tanto la PBSI como el APSI se mantienen vigentes, sin embargo, sus montos aumentan y se actualizan al valor de la PGU e incrementa su rango de focalización al 80% de la población con menores ingresos (Superintendencia de Pensiones, 2010; Subsecretaría de Previsión Social, 2022a).

El **pilar contributivo obligatorio** es un esquema de aporte que es administrado por empresas privadas, las **Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)**. Este pilar se fundamenta en la capitalización individual, por lo que el monto de las pensiones depende directamente del historial de aporte de la persona, ya que la pensión entregada está ligada al ahorro acumulado de toda la vida laboral de la persona cotizante, junto con las rentabilidades de las administradoras, entre otros

---

<sup>1</sup> Para revisar en detalle los requisitos de acceso a la PGU, ingresar a: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/102077-pension-garantizada-universal-pgu>

factores. El sistema está planteado del siguiente modo: las cotizaciones son obligatorias y periódicas para las personas trabajadoras que cotizan, donde mensualmente contribuyen con un 10% de sus remuneraciones a sus cuentas individuales asociadas a una AFP de su elección. Las AFP administran de estas cuentas de capitalización individual, donde administran esos fondos son invertidos con el fin de obtener rentabilidad, lo cual aumenta al monto del ahorro acumulado. Este sistema existe desde 1981 y ha sido modificado en diferentes oportunidades, donde destaca la creación del mecanismo de multifondos el año 2002, mediante el cual las personas cotizantes pueden optar a cinco tipos de fondos que las AFP ofrecen para que se inviertan las cotizaciones, donde varían según los niveles de riesgo y rentabilidad potencial. La reforma del año 2008 también hizo modificaciones al pilar contributivo obligatorio orientadas a aumentar las frecuencias de las cotizaciones, junto con acrecentar la competitividad entre las administradoras (Superintendencia de Pensiones, 2010; Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

El **pilar contributivo voluntario** permite a las personas trabajadoras optar al mercado de instituciones y herramientas financieras con el propósito de administrar cotizaciones voluntarias que se complementan con las obligatorias. Esto posibilita elegir diferentes alternativas para la inversión con diversas combinaciones de rentabilidad potencial y riesgo. Las cotizaciones voluntarias existen desde el inicio del sistema de capitalización individual, pero a partir del año 2002 se amplía de forma significativa el tipo de productos e instituciones que pueden administrar estos fondos. En la reforma del año 2008, con el objetivo de extender este pilar a personas trabajadoras de ingresos medios, se crea el Ahorro Previsional Colectivo (APVC) el cual introduce incentivos tributarios para fomentar el ahorro (Superintendencia de Pensiones, 2010; Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

Si bien el sistema de pensiones descansa de manera importante en empresas privadas, al ser bienes públicos orientados a la seguridad social y junto con el aumento sostenido de la importancia del Pilar Solidario, se han generado una serie de instituciones públicas y privadas para apoyar en la provisión, la regulación, coordinación y observación de varios ámbitos relevantes de este sistema. Estas son:

- El **Instituto de Previsión Social (ex INP)**, servicio público encargado de la administración del sistema de pensiones solidarias y la PGU y del respectivo despliegue territorial para aumentar la cobertura de estos beneficios. Además, administra el sistema de reparto de pensiones y otorga otros beneficios sociales.
- La **Superintendencia de Pensiones, Comisión de Mercado Financiero y Superintendencia de Seguridad Social**, instituciones especializadas e independientes que tienen como misión regular aquellas materias en donde se requiere de principios o lineamientos para el buen desarrollo de las actividades del sistema de pensiones, lo que implica administrar y mantener actualizada la normativa, como también estandarizar y armonizar su aplicación. Sus funciones de supervisión se centran en el funcionamiento de entidades fiscalizadas desde el punto de vista de sus riesgos y la administración que hacen de ellos, sumado a las posibles acciones correctivas.
- En la institucionalidad privada relacionada con el pilar contributivo obligatorio, junto con las AFP ya mencionadas, están además las **compañías de seguros de vida**, ya que las AFP deben traspasar las cotizaciones del pago del seguro de invalidez y sobrevivencia a la compañía que se ganó la licitación de

administración del seguro. Junto con lo anterior, las personas afiliadas, al momento de jubilarse, pueden optar por la opción de renta vitalicia, que es contratada con una compañía de seguros de su elección.

- Otro tipo de instituciones son los comités de asesores, donde se encuentran el **Consejo Consultivo Previsional**, que tiene la función de asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en las materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias, tales como propuestas de modificaciones legales.
- Otro organismo es la **Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones**, conformado por representantes de las personas trabajadoras, de las personas pensionadas, de instituciones públicas, de las empresas privadas relacionadas con el sistema y de la academia. Dentro de sus funciones se encuentra la de observar e informar a la Subsecretaría de Previsión Social y otras instituciones públicas, la percepción y evaluación de sus representados hacia el sistema de pensiones, junto con proponer estrategias de educación y difusión del sistema.
- Además, está el **Consejo Técnico de Inversiones**, integrado por personas nombradas por la o el Presidente de la República, el consejo del Banco Central, las AFP y universidades. La función de este consejo es asesorar la toma de decisiones y regulaciones en las inversiones de los Fondos de Pensiones (Superintendencia de Pensiones, 2010).

### Problematización del modelo actual, debate técnico y político

Si bien el sistema de pensiones en Chile ha tenido una serie de modificaciones desde la Reforma de 2008, lo que ha permitido mejoras en aspectos claves de sus tres pilares, sigue siendo objeto de debate, y al día de hoy hay consenso sobre la necesidad de seguir ejecutando cambios significativos. La problematización general del sistema de pensiones se observa a **nivel político, técnico y ciudadano**. Sobre la discusión política, es importante señalar que en los últimos tres gobiernos se ha intentado realizar una reforma al sistema sin haber alcanzado acuerdo político. Pese a que existe consenso en todos los sectores sobre la necesidad de aumentar el porcentaje de cotización, hay fuertes discrepancias sobre qué proporción de ese incremento estaría destinado a la capitalización individual o esquemas de seguros sociales, y cómo y quiénes administrarán esos fondos.

La **discusión técnica** ha abordado las propuestas de aumento de cotización, pero también se han desarrollado debates y propuestas en diversos elementos del sistema. Al respecto, una instancia relevante donde se logró convocar a destacados expertos nacionales e internacionales fue la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones del año 2014. Esta comisión tuvo como objetivo realizar un diagnóstico acerca del sistema de pensiones y elaborar propuestas que resolviesen las deficiencias identificadas, donde se logró construir un detallado análisis y evaluación de todos los componentes del sistema, detectando puntos críticos, y para cada uno de ellos, una serie de alternativas para aplicarse en la legislación y políticas públicas. Dado que la conformación de sus miembros procuró representar diferentes posiciones, en sus informes se rescataron las diferentes posturas sobre las propuestas en cuestión. A modo de síntesis, esta comisión destaca los siguientes elementos a considerar en futuras reformas (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015):

- **Fortalecimiento del Sistema de Pensiones Solidarias:** dentro de las discusiones y propuestas algunas de las posiciones se centraron en aumentar tanto los montos como la cobertura del Pilar Solidario, ampliando los criterios de focalización; en tanto, otras propuestas se orientaron en hacer más eficiente y mejorar el control de los mecanismos de acceso y focalización.

- **Fortalecer el acceso y densidad de cotizaciones en pilar contributivo:** mediante propuestas para acrecentar el control y coordinación sobre este pilar, mantener la obligatoriedad de la cotización en las personas que trabajan de manera independiente y eliminar desincentivos a la cotización o formalización laboral asociados a beneficios sociales.
- **Aumentar los aportes al pilar contributivo:** en este punto se desarrolla parte del núcleo de la propuesta de reforma al sistema de pensiones que actualmente se encuentran en discusión en el Congreso. Si bien el incremento del porcentaje de cotización ha sido un consenso logrado en la discusión de las tres propuestas de reformas, otras iniciativas asociadas aún no logran acuerdos suficientes, como el hecho de que una proporción del aumento se destine a un fondo colectivo. Otras miradas expuestas contemplan elevar el límite máximo de las cotizaciones, aplicar mayores multas a empleadores que descuentan, pero no pagan o pagan con retraso las cotizaciones a las cuentas de los trabajadores, expandir el periodo de cotización obligatoria y generar cambios a la normativa asociada al APVC para ampliar su acceso.
- **Incertidumbre en los montos de las pensiones:** en este tema se propone eliminar la modalidad de retiro programado, evaluar el uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por nivel educacional o ingreso promedio, revisar las actuales tablas de mortalidad ajustándolas a las expectativas de vida publicadas por el INE, introducir en las aseguradoras un esquema basado en riesgos y reestructurar el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión.
- **Edad de jubilación y participación laboral de personas mayores:** se plantea revisar periódicamente la edad de jubilación, equiparar la edad entre hombres y mujeres y generar incentivos para una jubilación tardía. En tanto, sobre promocionar el empleo en personas mayores, se plantea el diseño de políticas públicas para la inserción laboral y un subsidio al empleo para la población mayor.
- **Reducción de riesgos financieros de los afiliados:** se recomienda que las decisiones con relación al régimen de inversión sean ejecutadas por el Consejo Técnico de Inversiones; asimismo, permitir que una mayor proporción de inversión se gestione en activos reales, desarrollar nuevos instrumentos de inversión nacional productiva, restringir el acceso al fondo A (más riesgoso) y disminuir estos multifondos de 5 a 3.
- **Competencia en la administración de las cuentas individuales:** se propone la creación de una AFP estatal, la entrada de administradoras sin fines de lucro, extender la licitación a una proporción de los antiguos afiliados y que actualmente están excluidos, y establecer que la comisión de intermediación sea asumida completamente por las AFP.
- **Brechas de género:** se plantea eliminar el cálculo de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, que la partición de los fondos de pensiones en casos de divorcio sea en partes iguales, establecer fondos previsionales compartidos entre cónyuges, compensación previsional para cuidadoras y promover políticas de educación inicial.
- **Políticas de cuidado y calidad de vida para las personas mayores:** acá se traza la importancia de complementar el sistema de pensiones con políticas orientadas a las personas mayores, tales como crear un sistema de protección integral para dicha población, una ley sobre dependencia y aumentar cobertura de centros de día.
- **Participación y educación previsional:** se plantea desarrollar programas de educación en seguridad social, que las AFP tengan programas de educación previsional, e implementar objetivos estratégicos del Fondo de Educación Previsional (FEP) o transformarlo en fondos de recursos para programas piloto de intervención.
- **Derechos previsionales:** derogar la incompatibilidad indicada en el art. 12. D.L. 3.500 para personas pensionadas por invalidez, cautelando que el monto de pensión no decaiga como consecuencia del cambio a una pensión de vejez. También, revisar los mecanismos de calificación, aumentar la cotización en trabajos pesados y semi pesados, establecer que las diferencias de beneficios reparatorios sean consideradas como indemnizaciones y no como pensiones, para que puedan acceder a los beneficios del pilar solidario, y que las FFAA, Carabineros, PDI y Gendarmería se incorporen al Sistema de Pensiones como el resto de los trabajadores.

Otro espacio relevante para observar las diferentes desigualdades en el sistema de pensiones detectadas por **la ciudadanía y representantes de estamentos relacionados con la temática**, son los **Diálogos Sociales** realizados en el año 2022, organizados por el Ministerio del Trabajo y

Previsión Social, donde participaron personas trabajadoras, empleadoras y de Gobierno. Estos diálogos se realizaron en todas las regiones del país y participaron 1.147 personas. Entre los principales resultados de dichos encuentros destacan los siguientes puntos: **en relación al Pilar Solidario**, se recalcan los avances en cobertura y montos de pensiones, pero se considera necesario seguir fortaleciendo, ya que aún quedan grupos que no acceden a pensiones, y los montos todavía no permiten subsistir de manera digna; además varios participantes consideran que este pilar no cumple con el principio de igualdad, beneficiando exclusivamente a ciertos segmentos de la población, junto con la percepción de escaso espacio de participación efectiva. **Sobre el pilar contributivo**, se estima que tiene grandes brechas en su cobertura y universalidad, quedando fuera segmentos importantes de personas que trabajan informalmente, junto con falta de cobertura a contingencias y riesgos. Sobre los montos de las pensiones, estos no cumplen con las expectativas y necesidades de las personas, además, carecen de todo principio de solidaridad ya que solo depende de la capacidad de ahorro individual; es altamente desigual, donde se excluye a quienes realizan labores de cuidado que recaen principalmente en mujeres, y las diferencias que se producen por los variados tipos de trabajo; y que si bien se reconoce la existencia de espacios de participación, en la práctica no sería efectiva. **A nivel general**, se plantea que el sistema de pensiones no entrega seguridad social ni pensiones dignas; que un mecanismo de seguridad social debe entregar cobertura universal y que es importante la participación para la legitimidad del mismo (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2022).

La problematización del sistema de pensiones **a nivel ciudadano**, observada a través de estudios de percepción opinión pública, es relevante. Lo anterior ya que es un tema altamente prioritario para la población, siendo las pensiones una gran fuente de demandas y preocupación. Por ejemplo, la encuesta CEP de septiembre – octubre del 2023, muestra que la discusión referente a pensiones es el tercer tema prioritario a nivel nacional, donde el 28% de los encuestados considera que se encuentra entre los tres problemas que el gobierno debería dedicar mayores esfuerzos, un alto nivel de importancia que se repite en las mediciones anteriores de la misma encuesta (CEP, 2023).

Entre los problemas particulares del sistema de pensiones y que son recogidos por diversos estudios de opinión, se encuentran: baja confianza en el sistema y las AFP, percepción de falta de transparencia e ineficiencia, sentido de urgencia en la necesidad de generar cambios, junto con la frustración de que estos se han paralizado en el sistema político. A esto se suma la mala evaluación del Pilar Solidario por los inferiores montos mínimos; bajo nivel de universalidad y sentimiento de abandono por parte del Estado, y finalmente, desigualdad, especialmente en las brechas de género (Estudios Sociales, 2023).

Se observa, en este escenario reciente, la relevancia de temáticas tales como brechas género, participación efectiva, monto de pensiones y confianza en el sistema y sus actores. La indagación regional puede contribuir a especificar estas y otras temáticas, entregando nuevos insumos para el debate sobre el sistema de pensiones.

## ii. Justificación para realizar un estudio a nivel regional

El sistema de pensiones es un componente esencial para garantizar la seguridad económica y el bienestar de la población en su vejez. Sin embargo, las políticas de pensiones enfrentan desafíos significativos que varían considerablemente según la región y el contexto donde operan. Por lo mismo, para desarrollar y evaluar políticas de pensiones que sean inclusivas, equitativas y adaptativas, es necesario realizar estudios a nivel regional. La justificación para llevar a cabo un estudio a nivel regional se basa en tres elementos: enfoques de participación y diálogos sociales, descentralización de la información y descubrimiento de necesidades no cubiertas, y, finalmente, un enfoque en vulnerabilidad y estructura de oportunidades.

### Participación y diálogo social

El desarrollo de políticas públicas inclusivas y representativas es un proceso complejo que requiere la participación activa de diversos actores sociales. El **diálogo social** se presenta como un principio fundamental en este contexto, promoviendo la cooperación entre gobiernos, empresariado, mundo del trabajo y otros grupos de interés. Este enfoque no solo contribuye a la legitimidad y aceptación de las políticas, sino que también asegura que se reflejen las necesidades y realidades de una amplia gama de comunidades y grupos locales.

El diálogo social se refiere a todas las formas de negociación, consulta o simplemente intercambio de información entre los representantes de gobiernos, empresas y trabajo sobre temas de interés común relativos a la política económica y social. Este principio es esencial para la creación de políticas de seguridad social más inclusivas y representativas, ya que facilita la incorporación de variadas perspectivas y experiencias en el proceso de toma de decisiones (OIT-ITUC, 2017).

Por otro lado, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2018) subrayan la importancia del diálogo social en sus metas. Específicamente, el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) destacan la relevancia de la participación inclusiva y representativa en la formulación de políticas.

- **ODS 8:** promueve el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente. El diálogo social contribuye a este objetivo al asegurar que las políticas laborales y de empleo se desarrollen con la participación activa de los actores relevantes.
- **ODS 16:** promueve sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilita el acceso a la justicia y construye instituciones eficaces, responsables e inclusivas. El diálogo social fortalece las instituciones al promover la transparencia y la rendición de cuentas en la formulación y ejecución de políticas públicas. También permite **augmentar la legitimidad y aceptación de las políticas** que se desarrollan y evalúan con la participación de los actores sociales, las que tienden a ser más aceptadas y respaldadas por la población (Roldan et al. (2019), Jagers et al. (2018), Rantala et al. (2014) y Zhong et al. 2015)). Asimismo, **promueve mayores niveles de equidad** dado que el enfoque participativo asegura que las voces de los grupos más vulnerables sean escuchadas, promoviendo políticas justas y equitativas. Cabe destacar que la participación y el diálogo social no solo son cruciales en la fase de desarrollo de políticas, sino también en la evaluación e identificación de necesidades insatisfechas. Al incorporar a los grupos locales, comunidades y cualquier colectivo de interés en el proceso de evaluación, se garantiza que las políticas reflejen una amplia gama de necesidades y realidades.

Los estudios a nivel local, utilizando metodologías mixtas, pueden mejorar la **cohesión social**. Esta última se entiende acorde al Social Cohesion Radar como “la calidad de las interacciones entre miembros de una comunidad definida en términos geográficos y está basada en relaciones sociales resilientes, una conexión emocional positiva a la comunidad y un fuerte foco en el bien común” (Bertelsmann Stiftung, 2013, como se citó en MDSF, 2020), dado que estos permiten la interacción entre actores locales, contribuyendo entonces a la cohesión social al promover la inclusión y la cooperación entre diferentes grupos.

### **Descentralización y descubrimiento de información**

Los estudios subnacionales pueden identificar brechas en la cobertura y en los servicios (Singh, 2017), revelando áreas donde la seguridad social no está cumpliendo su propósito. Así la realización de este tipo de estudios se convierte en una herramienta valiosa para incorporar las voces y preocupaciones de diferentes comunidades y grupos locales, facilitando el visualizar necesidades no descubiertas. De este modo, el realizar estudios regionales permite **adaptar políticas a contextos específicos**, esto dado que las necesidades y realidades pueden variar significativamente entre diferentes regiones y comunidades, mejorando el resultado de las políticas públicas implementadas (Bannink & Ossewaarde, 2011).

Los estudios a nivel subnacional son fundamentales para descubrir **información oculta crucial** para mejorar las políticas sociales. Estos se centran en la recopilación y el análisis de datos locales, proporcionando valiosas perspectivas para intervenciones políticas específicas. La información descentralizada recopilada a nivel subnacional ofrece una comprensión matizada de las necesidades, los retos y recursos locales, lo que resulta vital para diseñar políticas sociales adaptadas al contexto (Gibson et al. 2017) (Coffey, 2024).

También, los estudios a nivel local ayudan a identificar disparidades y desigualdades que pueden quedar ocultas cuando se examinan los datos nacionales agregados. La identificación de zonas o poblaciones específicas que necesitan intervenciones adaptadas es crucial para abordar eficazmente los problemas sociales (Kirkby et al., 2021; Mildon et al., 2023). Al analizar los datos subnacionales, los investigadores comprenden mejor las dinámicas regionales únicas, lo que permite desarrollar políticas sensibles a los contextos locales (Rocco et al., 2021; Ssegujja et al., 2023).

En definitiva, los estudios subnacionales mejoran la precisión y granularidad de las estimaciones de población, indicadores de salud y evaluaciones de la cobertura de servicios. Al profundizar en los datos a nivel local, los investigadores pueden abordar aquellos desafíos relacionados con la presentación de informes incompletos, problemas de calidad de los datos y la ausencia de información de encuestas oportunas a nivel subnacional (Nilsen et al., 2021; Maina et al., 2017). Esta pesquisa detallada es esencial para supervisar los progresos, evaluar los efectos de las intervenciones y orientar la asignación de recursos a nivel local.

## Enfoque de vulnerabilidad y estructura de oportunidades

El enfoque de vulnerabilidad permite identificar la interrelación entre las características de las personas, junto con las condiciones estructurales que se expresan a nivel nacional como territorial. Lo que plantea este modelo es que los recursos de las personas se convierten en activos en la medida que permiten aprovechar las oportunidades que el entorno ofrece a través del mercado, el Estado y la sociedad. De este modo, **las estructuras de oportunidades** se definen como probabilidades de acceso a bienes, servicios y al desempeño de actividades (Filgueira y Katzman, 1999). De esta forma, dichas estructuras no son una constante, sino una variable en términos territoriales. Esto, porque la articulación entre mercado, Estado y sociedad que produce oportunidades se concreta y toma forma en territorios con características específicas. Las personas poseen características que pueden dificultar (inactivos) o facilitar (activos) el aprovechamiento de la estructura de oportunidades presente en un territorio, mientras al mismo tiempo, una estructura de oportunidades puede facilitar o limitar las posibilidades de desarrollo y bienestar. En este sentido, es factible plantear que el valor del sistema de pensiones, así como su percepción, está influido por cómo la gente “ubica” la pensión dentro de su estructura de oportunidades territorial-regional.

Otro elemento relevante del **enfoque sobre vulnerabilidad** es que considera la posición social de las personas. Esto quiere decir que contempla lo que los propios agentes identifican como activos más importantes de acuerdo con su estructura de oportunidades (contexto histórico, social, y territorial) en la cual participan, dando importancia a las características que las personas poseen por sobre sus carencias. Esto implica que la posición que cada persona ocupa en relación con la estructura de oportunidades, y que está relacionado además con sus activos e inactivos, condiciona a nivel individual sus prácticas, actitudes y percepciones sobre la realidad social, y en este caso, en torno al sistema de pensiones chileno.

En conclusión, los estudios a nivel subnacional y la consideración de las estructuras de oportunidades, son indispensables para revelar información oculta a nivel local y fundamentales para mejorar las políticas sociales. El diálogo y los enfoques participativos son esenciales para el desarrollo y la evaluación de políticas públicas inclusivas y representativas. Al incorporar las voces de diversos actores, especialmente a nivel subnacional, se pueden desarrollar políticas de seguridad social más justas y equitativas.

## II. Diagnóstico regional

Se presentan los resultados del diagnóstico regional en base a indicadores claves para analizar la cobertura y suficiencia del Sistema de Pensiones.

Siguiendo a Alberto Arenas de Mesa (2019), para evaluar de manera integral los sistemas de pensiones, se tienen que considerar tres dimensiones: **cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera**<sup>2</sup>. Asimismo, es necesario analizar el comportamiento de estas categorías, con el propósito de observar resultados previsionales diferenciados. Se presentan a continuación resultados segmentados por **edad, sexo, área geográfica de residencia rural y urbana**. Para lo anterior, se utiliza la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) y datos administrativos<sup>3</sup>.

**Cuadro 1: Lista de indicadores para análisis regional<sup>4</sup>.**

Cobertura <sup>5</sup>	Suficiencia
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Cobertura de pasivos totales:</b> porcentaje de personas mayores que reciben prestaciones de vejez.</li><li>• <b>Cobertura de pasivos no contributivos:</b> porcentaje de personas mayores que reciben prestaciones de vejez no contributivas.</li><li>• <b>Cobertura de activos:</b> porcentaje de personas que aportan a un sistema de pensiones sobre la Población Económicamente Activa o Fuerza de Trabajo.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Pensión promedio y mediana.</b></li><li>• <b>Porcentaje de Pobreza y Extrema Pobreza en la población de personas mayores.</b></li><li>• <b>Porcentaje de personas mayores con pensiones totales menores a la línea de pobreza.</b></li></ul>

Fuente: Elaboración propia en base a Arenas de Mesa (2019)

A continuación, se desarrollan tres secciones. La primera, compara estadísticas demográficas y de área de residencia de la población en las regiones del país. Luego, se presenta una sección que evalúa la cobertura de activos y de pasivos del sistema previsional, y finalmente, se desarrolla una sección sobre suficiencia de las prestaciones.

### Datos demográficos y área de residencia

Se puede apreciar que, para el 2024, utilizando datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), se estima una razón de dependencia de adultos mayores, es decir, la relación existente entre la población que es considerada económicamente dependiente y aquella que es económicamente productiva según su edad, correspondiente a 20.333 adultos mayores por cada cien mil personas activas. Por otra parte, las regiones con más envejecimiento poblacional son Los Ríos, O'Higgins,

<sup>2</sup> Esta dimensión dada la naturaleza centralizada del sistema de pensiones chileno, junto a los objetivos de esta licitación, se va a omitir.

<sup>3</sup> Se entiende como datos administrativos a fuentes de información generadas por las mismas instituciones del sistema. Esto puede ser explorado a través de distintos formatos, como bases de datos y/o informes estadísticos de las instituciones.

<sup>4</sup> Definiciones de variables y conceptos en el Anexo: *Definiciones y cuadros complementarios*.

<sup>5</sup> Por motivos de falta de información confiable de acceso público no es construido el indicador *Cobertura de pasivos contributivos* (porcentaje de personas mayores que reciben prestaciones de vejez contributivas).

Araucanía, Maule, Valparaíso y Ñuble. Esto indicaría una mayor presión sobre servicios de cuidado en esas regiones en términos relativos con respecto a las otras regiones del país (ver gráfico 1). En términos de porcentaje de personas que viven en áreas rurales, el 11% de la población del país habita en zonas rurales y en 8 regiones este porcentaje supera el 15% (Coquimbo, O'Higgins, Maule, Ñuble, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Aysén) (ver gráfico 2), lo que contrasta con la región de Antofagasta, que es donde mayor proporción de su población vive en áreas urbanas.

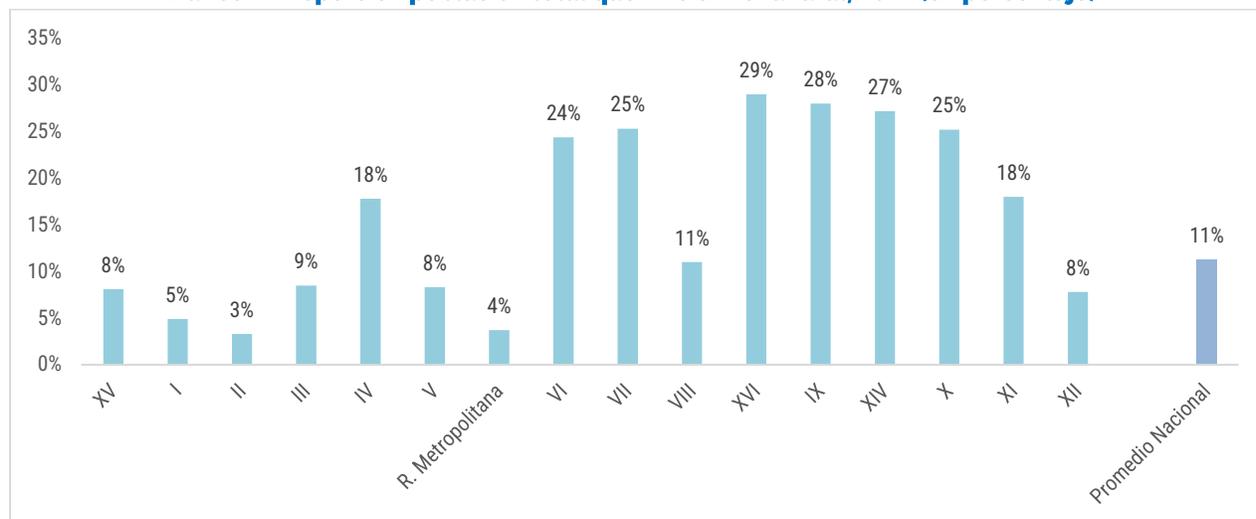
**Gráfico 1: Razón de dependencia de adultos mayores por cada cien mil personas activas por región y total nacional año 2024<sup>6</sup>.**



Fuente: Elaboración propia en base proyecciones poblacionales del Instituto Nacional de Estadística

<sup>a</sup> La razón de dependencia de adultos mayores se mide como el cociente entre la población de 65 años y más, y la población entre las edades de 15 a 64 años, multiplicada por 100 mil.

**Gráfico 2: Proporción población total que vive en zona rural, 2022 (en porcentaje).**



Fuente: Elaboración propia en base CASEN 2022

<sup>6</sup> Las regiones en los gráficos serán presentadas con número romanos, a fin de no saturar la imagen de información.

## Cobertura

En esta arista hay dos indicadores principales: el de activos y el de pasivos. La **cobertura de activos** es definida como la proporción de la fuerza de trabajo que se encuentra aportando al sistema de pensiones, por lo que, si este indicador aumenta, implica que una mayor cantidad de personas que trabajan aportan al sistema de pensiones, es decir, indica un aumento en la formalidad laboral. Mientras, la **cobertura de pasivos** hace referencia al porcentaje de personas de 65 años y más que recibe pensiones de vejez totales, contributivas y no contributivas. El análisis se complementará con una observación de brechas de resultados en las dimensiones de sexo, nivel socioeconómico y área de residencia. El cálculo se explica a continuación:

- **Sexo:** se mide la diferencia del indicador entre hombres y mujeres para determinar la disparidad entre ambos géneros.
- **Nivel socioeconómico:** se compara el quintil 5 con el quintil 1 para medir la diferencia entre los más ricos y los más pobres.
- **Área de residencia:** se coteja el indicador entre zonas urbanas y rurales para ver la diferencia entre quienes viven en la ciudad y el campo.

La forma de interpretar dichos estimadores es la siguiente: una diferencia positiva en cualquier indicador muestra brechas desfavorables, ya que los hombres, el quintil 5 o los habitantes urbanos, tienen mejores resultados que las mujeres, el quintil 1 o los residentes rurales, respectivamente. Si el indicador es negativo, significa que los grupos con más dificultades obtienen mejores resultados que los que normalmente están insertos en un mejor contexto, mostrando que el sistema de pensiones reduce las brechas entre estos grupos.

- **Cobertura de activos**

En términos de cobertura de activos, en la *tabla 1*<sup>7</sup> se puede apreciar que aumenta 2 puntos porcentuales a nivel nacional entre 2010 y 2023. Los mayores incrementos se aprecian en Los Lagos, Biobío, O’Higgins y Araucanía, aumentado 13,6, 11,6, 10,1, y 10 puntos porcentuales, respectivamente, mejorando así la formalidad en estas regiones, lo que impacta positivamente los resultados del sistema. Por otro lado, se observan disminuciones en la Región Metropolitana y Magallanes, de 1,9 y 3,2 puntos porcentuales, respectivamente, lo que se traduce en una disminución de la formalidad en el periodo observado que podría afectar negativamente las pensiones futuras. En términos de promedio, durante el periodo analizado podemos ver que las regiones con los peores resultados de cobertura de activos son Los Ríos, Araucanía y Aysén, alcanzando 48,4%, 48,8% y 49,9% de cobertura, respectivamente. Las regiones con mayor cobertura son Antofagasta, Magallanes, Metropolitana y Atacama, donde esta alcanza un 62,1%, 61,6%, 60,8% y 60,2%, respectivamente. Finalmente, si consideramos el periodo completo, podemos ver que las regiones de Aysén, Los Ríos, Araucanía, Coquimbo y Ñuble están por debajo del promedio nacional de cobertura de activos durante el 80% del tiempo o más (*tabla 1*).

<sup>7</sup> En el Anexo *Definiciones y cuadros complementarios*, *Tabla A.1* se encuentra la serie completa de la *tabla 1* de 2010 a 2023.

**Tabla 1: Cobertura de activos por región, promedio 2010 a 2023 y porcentaje del tiempo bajo el promedio nacional.**

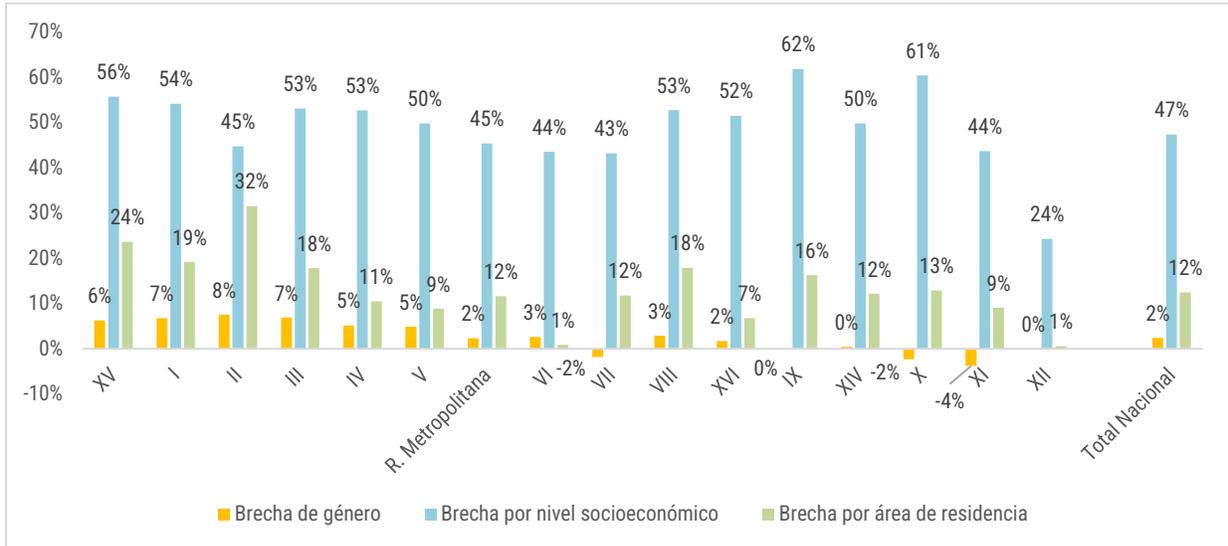
Regiones	2010	2018	2023	Dif. 2023 2010 <sup>b</sup>	Promedio 2010 a 2023	Porcentaje del tiempo bajo el promedio nacional
Arica-Parinacota	47,0	53,1	54,7	7,8	54,2	64,3
Tarapacá	49,3	52,7	52,2	2,9	53,7	78,6
Antofagasta	55,2	58,9	63,5	8,4	62,1 <sup>(+)</sup>	7,1
Atacama	55,7	58,3	59,2	3,5	60,2 <sup>(+)</sup>	0,0
Coquimbo	46,2	50,1	55,0	8,7	51,2	85,7*
Valparaíso	49,0	53,2	53,6	4,5	53,5	78,6
Metropolitana	59,6	60,5	57,7	-1,9	60,8 <sup>(+)</sup>	0,0
O'Higgins	53,2	58,4	63,3	10,1 <sup>(x)</sup>	59,0	28,6
Maule	49,6	56,7	54,2	4,6	54,8	64,3
Biobío <sup>a</sup>	49,2	59,3	60,8	11,6 <sup>(x)</sup>	57,7	42,9
Ñuble <sup>b</sup>	-	48,3	52,1	3,8	52,9	83,3*
Araucanía	40,9	50,6	50,9	10,0 <sup>(x)</sup>	48,8 <sup>(-)</sup>	85,7*
Los Ríos	44,2	48,4	51,6	7,4	48,4 <sup>(-)</sup>	85,7*
Los Lagos	48,4	58,0	62,0	13,6 <sup>(x)</sup>	59,2	42,9
Aysén	45,0	48,4	49,7	4,7	49,9 <sup>(-)</sup>	92,9*
Magallanes	61,4	60,2	58,2	-3,2	61,6 <sup>(+)</sup>	0,0
<b>Total Nacional</b>	<b>55,6</b>	<b>57,9</b>	<b>57,7</b>	<b>2,0</b>	<b>58,9</b>	<b>-</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Base de Datos Estadísticos del Banco Central y Superintendencia de Pensiones.

Notas: <sup>a</sup> Denominador del indicador del año 2010 a 2017 incluye la PEA de la región de Ñuble. <sup>b</sup> En el caso Ñuble la diferencia es entre 2023 y 2018. <sup>(+)</sup> Indicador para valores sobre 60% de cobertura de activos <sup>(-)</sup> Indicador para valores bajo 50% de cobertura de activos <sup>(x)</sup> Indicador de aumentos de cobertura mayor al 10% \* Indicador de regiones con un porcentaje de tiempo donde la cobertura es menor al promedio nacional de cobertura por más del 80% del tiempo analizado.

Las brechas existentes en la cobertura de activos se analizan en tres dimensiones: **sexo, nivel socioeconómico y por área de residencia** (gráfico 3). Las mayores diferencias en cobertura por nivel socioeconómico se dan en las regiones de Araucanía y Los Lagos, con una brecha de más del 60% entre los quintiles extremos de ingreso. La menor brecha se encuentra en Magallanes, con un 24%. En cuanto al área de residencia, las mayores diferencias, superiores al 15%, se observan en las regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Biobío, Araucanía y Arica-Parinacota. Las menores brechas, inferiores o igual al 1%, están en las regiones O'Higgins y Magallanes. Finalmente, en términos de brecha de género, las mayores desigualdades se encuentran en Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Arica-Parinacota, donde la cobertura es más de un 5% superior en hombres que en mujeres. Al otro extremo tenemos regiones donde la brecha es negativa, esto quiere decir que la cobertura de activos es mayor en mujeres que en hombres. Aquí destacan Araucanía, Los Lagos y Maule. Sin embargo, en el caso de cobertura de activos según sexo es importante exponer que **el problema de cobertura femenina se encuentra alojado no tanto en la probabilidad de cotizar una vez que está ocupada, sino en la participación laboral femenina**, dado que las mujeres participan en menor medida del mercado laboral, lo que se asocia responsabilidades de cuidado familiar, brechas salariales, segregación ocupacional, y las normas de género que asignan a las mujeres roles tradicionales en el hogar. Estas dinámicas perpetúan las desigualdades de género en el mercado de trabajo (Comisión Asesora Presidencial, 2015) (ver gráfico 3).

**Gráfico 3: Brechas de cobertura de activos por región, según sexo, nivel socioeconómico y área de residencia, 2022.**

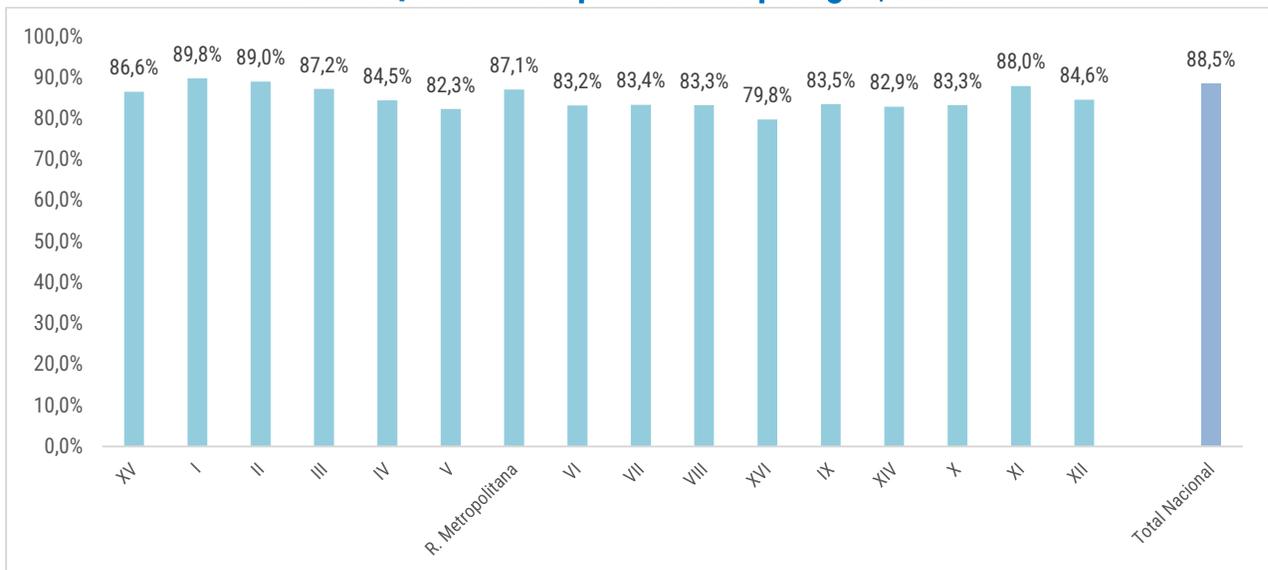


Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2022. En Tabla A.3 del Anexo *Definiciones y cuadros complementarios* se encuentran los valores de cobertura de activos según género, área de residencia y quintiles para replicar este cuadro.

• **Cobertura de pasivos totales**

La cobertura de pasivos se mide como la proporción de personas que reciben pensión (independiente de qué subsistema venga) de la población de 65 años y más. Acorde a la CASEN 2022, la cobertura a nivel nacional alcanza un 88,5%. Si analizamos heterogeneidad regional, vemos que las regiones con cobertura mayor al 85% son las de Arica-Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Metropolitana y Aysén. Por otro lado, se observa que la región que tiene la cobertura de pasivos más baja es Ñuble (79,8%), seguida por Valparaíso (82,3%) (ver gráfico 4).

**Gráfico 4: Cobertura de pasivos totales por región, 2022.**



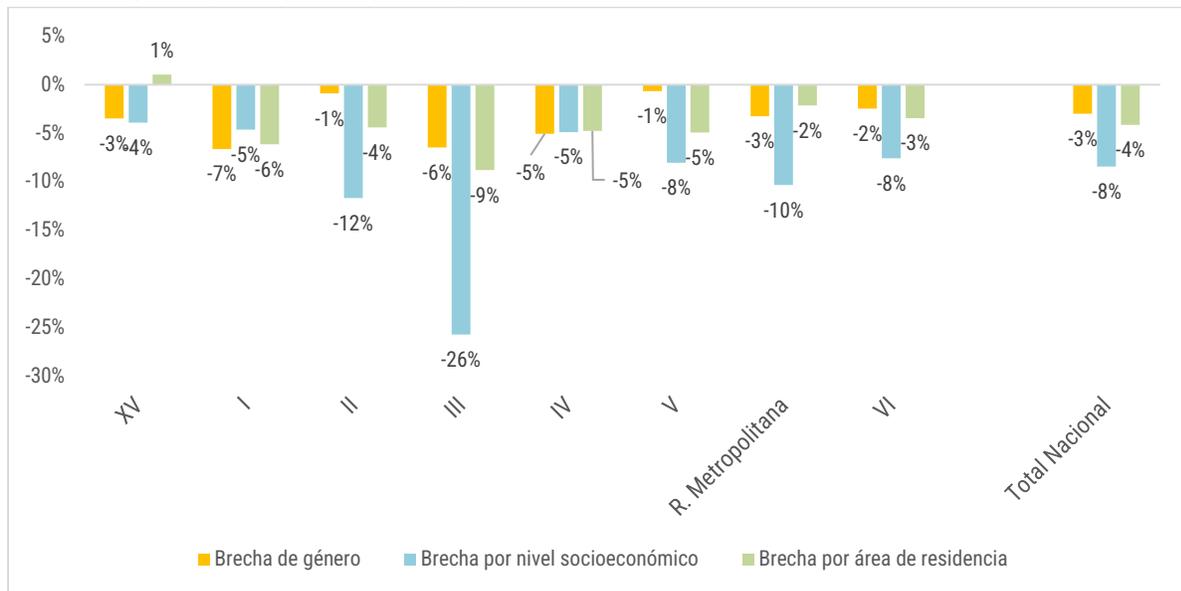
Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2022.

En términos de brechas de cobertura, al ver el *gráfico 5*, a nivel nacional se puede observar que las tres brechas son negativas: la de género es -3%, por nivel socioeconómico es -8% y por área de residencia -4%. **Esto muestra que el sistema de pensiones realiza una corrección de las desigualdades ofreciendo mejores resultados en términos de cobertura a grupos que normalmente son perjudicados, esto se debe principalmente a los resultados de la PGU que eleva la cobertura en los sectores de menor ingreso de la población.** Por ejemplo, una persona en situación de pobreza que nunca contribuyó al esquema contributivo (AFP o IPS), al alcanzar la edad de retiro, no hubiese tenido acceso a una pensión autofinanciada, mientras que, con la creación de las pensiones no contributivas (Pensión Básica Solidaria de Vejez o Pensión Garantizada Universal), esta persona puede acceder a una pensión. Sin embargo, es importante aclarar que tener buenos resultados a nivel de cobertura, no implica que no haya problemas de suficiencia, lo cual será analizado en el apartado posterior.

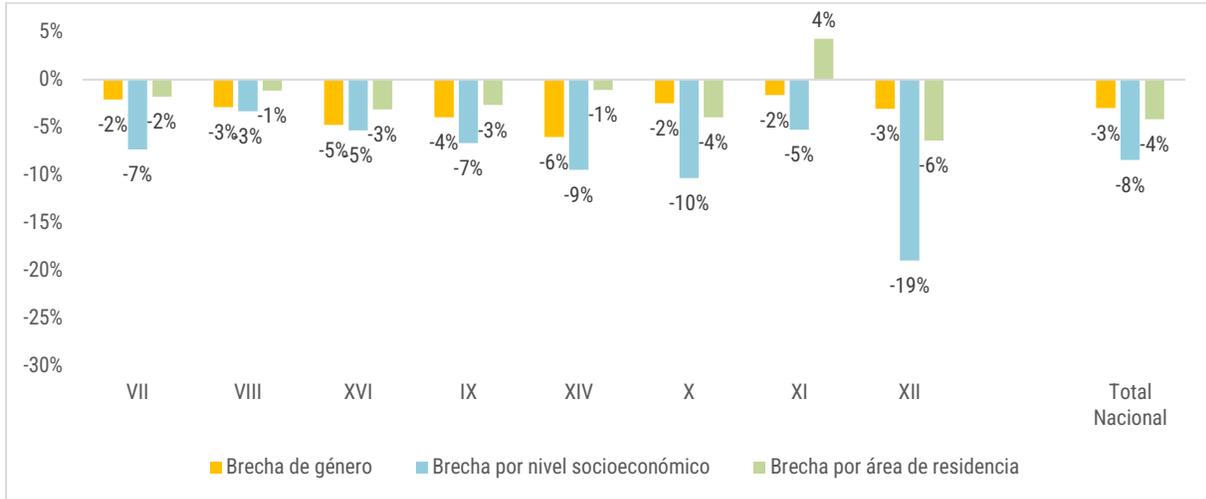
A nivel regional se aprecia que en términos de diferencias de género en todas las regiones hay valores negativos, lo que implica que la cobertura de la mujer es más alta que la de hombres para la población de 65 años y más. Lo mismo ocurre en el caso de las diferencias socioeconómicas, donde se observan valores negativos, lo que implicaría que la cobertura en pasivos del quinto quintil es menor a la del primero. Las regiones donde esto se da con mayor fuerza son Atacama y Magallanes, áreas en donde la cobertura del primer quintil es -26% y -19% superior al del quinto quintil, respectivamente. Por último, en el caso de zona de residencia, en casi todas las regiones se aprecia que la brecha es negativa, salvo en Arica-Parinacota y Aysén donde se observa que la brecha es positiva.

**Gráfico 5: Brechas de cobertura de pasivos de 65 años y más por región, según sexo, nivel socioeconómico y área de residencia, 2022.**

a. Brechas de cobertura de pasivos en regiones Arica-Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana y O'Higgins.



b. Brechas de cobertura de pasivos en regiones Maule, Biobío, Ñuble, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes.

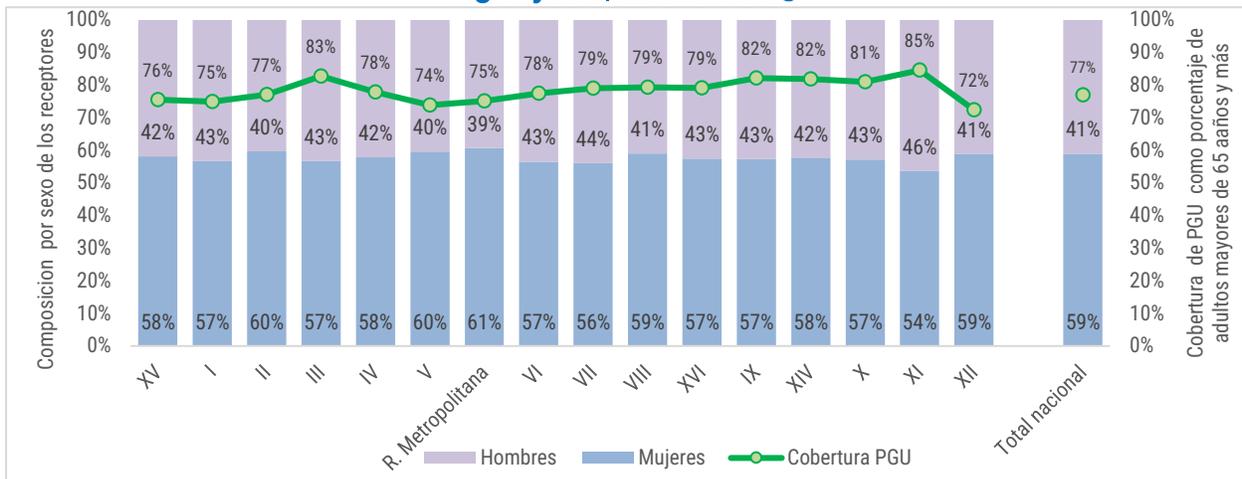


Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2022. En la Tabla A.4 del Anexo *Definiciones y cuadros complementarios* se encuentran los valores de cobertura de activos según género, área de residencia y quintiles para replicar este gráfico.

• Cobertura de pasivos no contributivos

Una de las mayores reformas realizadas al sistema de pensiones chileno fue la creación del **Sistema de Pensiones Solidarias** y luego, la ampliación de cobertura a través de la PGU, en vías de avanzar hacia la universalización. Utilizando información administrativa de la Superintendencia de Pensiones, se puede observar que a nivel nacional el 77% de adultos mayores actualmente recibe prestaciones de la PGU, entregado mayoritariamente a mujeres (59% de los receptores totales son mujeres). Abordando la distribución entre regiones, se resuelve que no hay grandes sobresaltos en el valor inferior de la cobertura total, el que se encuentra en Magallanes (72%), mientras las mayores coberturas están en Aysén y Atacama, con 85% y 83%, respectivamente (ver gráfico 6).

**Gráfico 6: Cobertura de la Pensión Garantizada Universal (PGU) de personas mayores de 65 años y más, por región y sexo, diciembre 2023.**



Fuente: Elaboración propia en base Superintendencia de Pensiones e Instituto Nacional de Estadística (INE).

## Suficiencia

### • Monto de las pensiones

Al respecto, se debe señalar que atendiendo sólo al monto promedio que las personas pensionadas actualmente reciben, **se perciben significativas diferencias regionales, que de por sí, justificarían un diseño que incorpore la distinción territorial.** Como se aprecia en el *gráfico 7*, hay regiones que superan de forma importante el promedio nacional, tales como Magallanes o Antofagasta, en tanto también hay regiones que se encuentran por debajo, como Maule, Los Lagos y Aysén. Con respecto a las regiones donde se indagará la percepción ciudadana sobre el sistema de pensiones, se observan diferencias relevantes según los indicadores analizados. En cuanto al valor del monto promedio de pensiones destaca Antofagasta, lo que contrasta con los valores más bajos que se concentran principalmente en las regiones de la zona sur, como Los Ríos, La Araucanía, Los Lagos y Aysén, y también en la región de Ñuble. Con respecto a la brecha de estos valores entre hombres y mujeres (ver *gráfico 8*), si bien Antofagasta presenta las pensiones más altas, al mismo tiempo es la región que tiene una mayor brecha de género, lo que significa que los mayores montos de pensiones en dicha región lo concentran los hombres, mientras que regiones como Los Ríos, Maule, La Araucanía y Ñuble, presentan menor nivel de diferencia.

**Gráfico 7: Monto promedio de pensiones autofinanciadas y con PGU pagadas en el mes según región\* (en miles de pesos).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Ficha estadística regional del Sistema de Pensiones N°11 – diciembre 2023, Superintendencia de Pensiones.

\*Corresponde a la región de pago reportado por el IPS. Incluye el componente autofinanciado más PGU en los casos que corresponda.

**Gráfico 8: Brecha promedio de pensiones autofinanciadas y con PGU pagadas en el mes según región entre hombres y mujeres\* (en miles de pesos).**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Ficha estadística regional del Sistema de Pensiones N°11 – diciembre 2023, Superintendencia de Pensiones.

\*Corresponde a la región de pago reportado por el IPS. Incluye el componente autofinanciado más PGU en los casos que corresponda.

Como se puede observar, las regiones muestran diferencias importantes en cada una de las variables seleccionadas. Es esencial considerar las regiones que exhiben resultados que sobresalen del promedio y presentan condiciones que influyen en la potencialidad de generar mayores o menores pensiones, manteniendo las actuales brechas y diferencias en las condiciones de vida en la vejez. Asimismo, se observa un gran nivel de heterogeneidad entre las regiones, tanto a nivel promedio como en términos de brechas entre las categorías seleccionadas. En el caso de la cobertura de activos, las brechas hacia los sectores vulnerables son negativas, es decir, tienen peores resultados, siendo la brecha socioeconómica la más notable. Esta situación tiende a revertirse en las brechas de cobertura de pasivos totales, dado que el esquema no contributivo logra otorgar pensiones a grupos que, durante su vida activa, no pudieron aportar al sistema de pensiones. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos en cobertura, persisten diferencias significativas en términos de brechas de género, las cuales se deben a los resultados de las mujeres en el mercado laboral. Esto se explica por distintos factores como la carga del trabajo de cuidado, el desarrollo de las instituciones del mercado laboral y las brechas salariales entre hombres y mujeres (CEPAL, 2019).

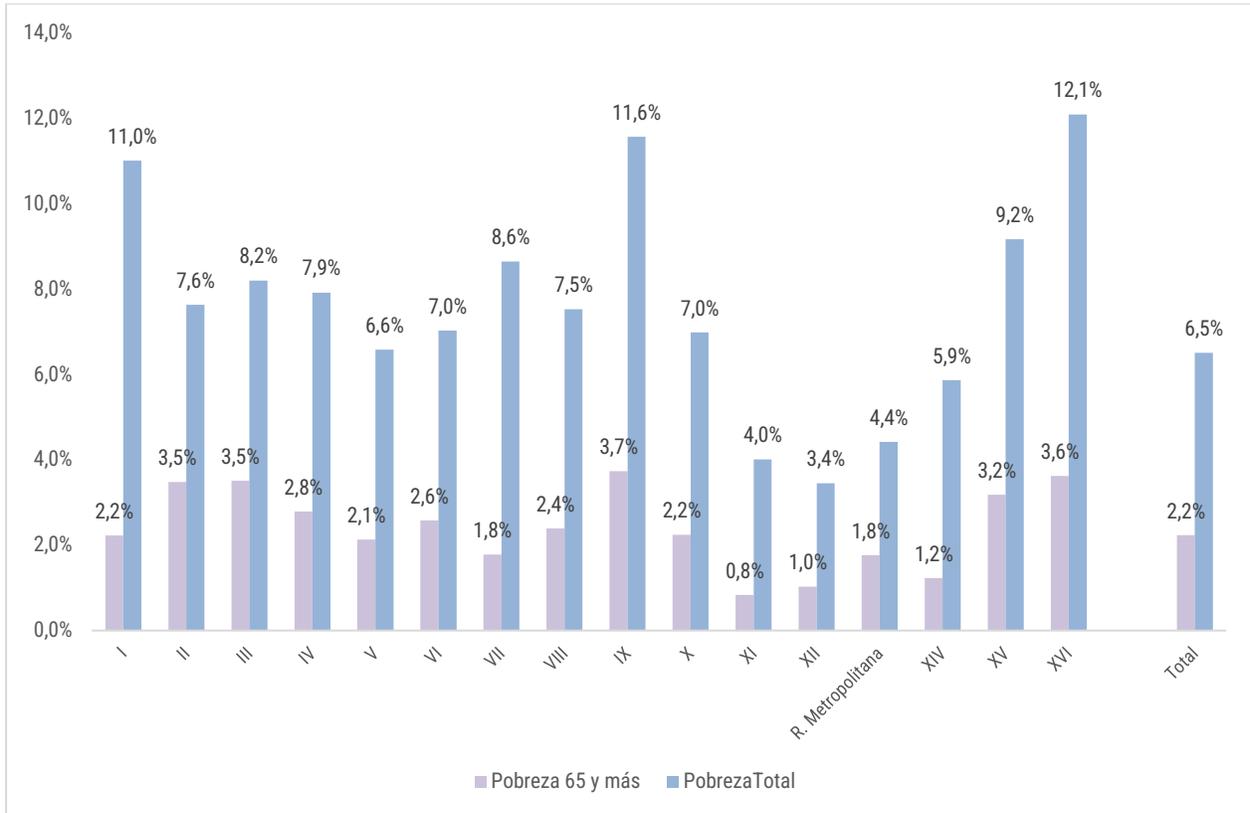
- **Pobreza por ingreso<sup>8</sup> total y de población de 65 años y más**

Uno de los principales objetivos de los sistemas de pensiones es afrontar la pobreza en la vejez. Así, con respecto a la pobreza por ingreso a nivel regional, Ñuble, Araucanía y Tarapacá, muestran los mayores índices de pobreza a nivel nacional, mientras que Magallanes es la que posee el menor nivel de pobreza seguida de Aysén y la región Metropolitana. Al analizar específicamente la **pobreza**

<sup>8</sup> La medición de *pobreza por ingresos* identifica al conjunto de hogares cuyo ingreso total mensual no supera el valor de la línea de pobreza y que, por tanto, no cuentan con ingresos suficientes para satisfacer el consumo de un conjunto básico de bienes alimentarios y no alimentarios (Observatorio Social – Ministerio de Desarrollo Social). En este cálculo, la pensión es uno entre otros ingresos considerados.

**en la vejez**, existen algunos casos en que coincide con la tendencia a la concentración de la pobreza total, pero esto no ocurre de manera generalizada en todas las regiones. Se puede observar que en Aysén y Magallanes la tasa de pobreza total está por debajo del promedio nacional, y asimismo las tasas de pobreza en la vejez son particularmente bajas (ver gráfico 9).

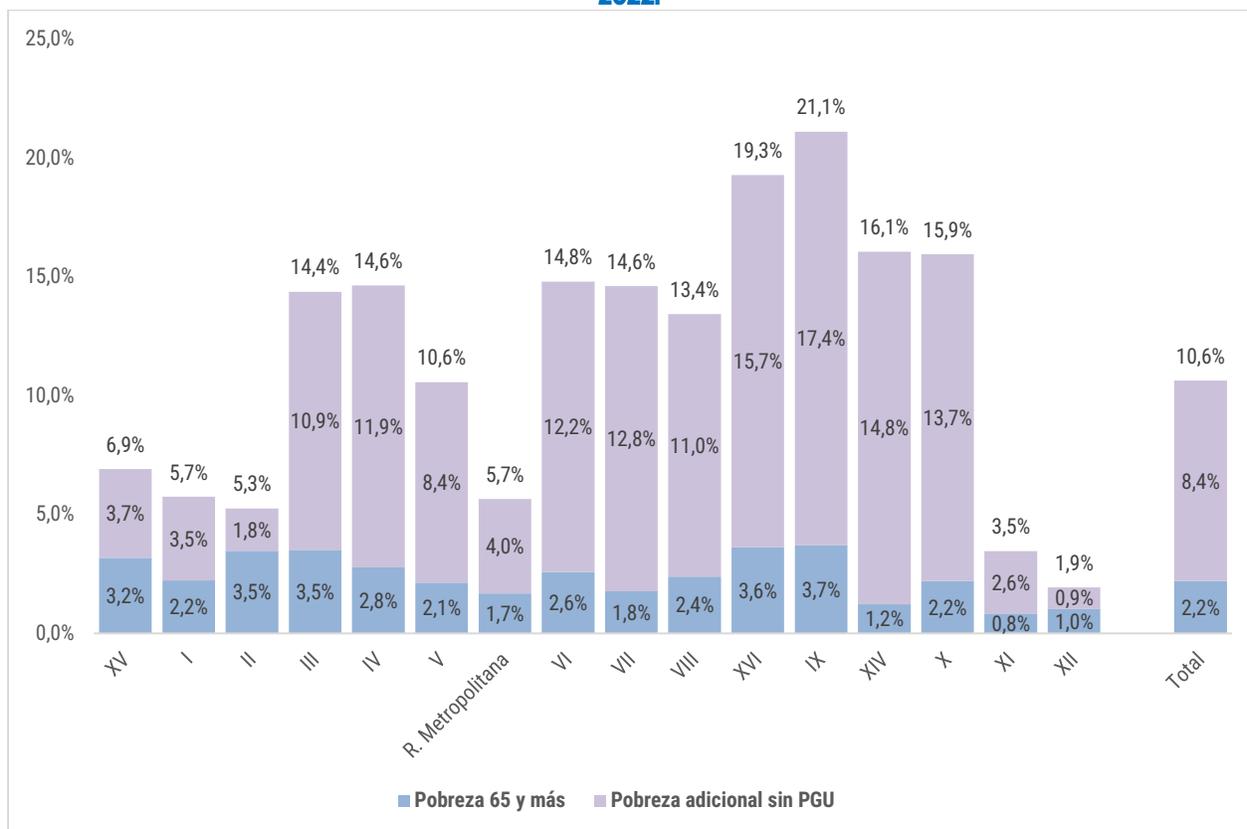
**Gráfico 9: Tasas de pobreza por ingreso de la población total y la población de 65 años y más por región, 2022.**



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2022.

Por otro lado, utilizando la información de la CASEN 2022, se puede calcular el efecto de la PGU en la reducción de la pobreza por región. Se encuentra que, en caso de no existir la PGU, la pobreza por ingreso sería 8,4 puntos porcentuales más elevada a nivel nacional, alcanzando 10,6%, y las regiones donde más aumentaría la pobreza en personas mayores serían Araucanía, Ñuble, Los Ríos y Los Lagos, donde la existencia de la PGU previene que aumente la pobreza por ingreso en 17,4, 15,7, 14,8 y 13,7 puntos porcentuales, respectivamente. Esto nos muestra el gran efecto en la reducción de pobreza por ingreso que tiene la PGU como instrumento (ver gráfico 10).

**Gráfico 10: Efecto de la PGU en la reducción de la pobreza de la población de 65 años y más por región, 2022.**



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2022.

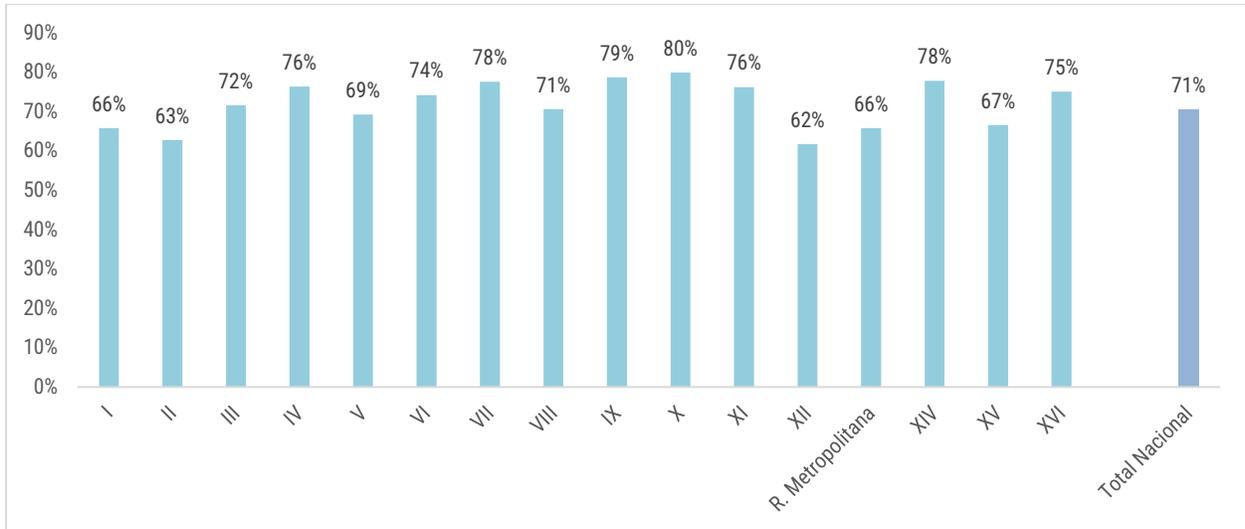
• **Porcentajes de personas pensionadas bajo la línea de pobreza**

En términos del porcentaje de personas que cuentan con pensiones totales por debajo de la línea de pobreza, se observa que el promedio nacional alcanza el 71%. Al desagregar por región, se destaca que Maule, Los Lagos, Araucanía y Los Ríos presentan los mayores porcentajes de personas mayores con pensiones por debajo de la línea de pobreza. En contraste, Magallanes, Antofagasta, Tarapacá y Metropolitana tienen los porcentajes más bajos (ver gráfico 11).

El gráfico 12 muestra la fluctuación en el porcentaje de mujeres y hombres con pensiones por debajo de la línea de pobreza. En todas las regiones, los hombres tienden a tener pensiones más altas, ya que los porcentajes de mujeres con pensiones por debajo de la línea de pobreza son mayores en todos los casos. En promedio, el 77% de las mujeres pensionadas cuentan con pensiones por debajo de la línea de pobreza, mientras que, en el caso de los hombres, este porcentaje es del 62%. En cuanto a la brecha entre estos indicadores, Antofagasta, Magallanes y Arica-Parinacota presentan las mayores diferencias, con brechas de 26, 24 y 21 puntos porcentuales, respectivamente. En el extremo opuesto, las regiones Araucanía, Maule y Aysén muestran las menores brechas, con diferencias de 9, 10 y 10 puntos porcentuales.

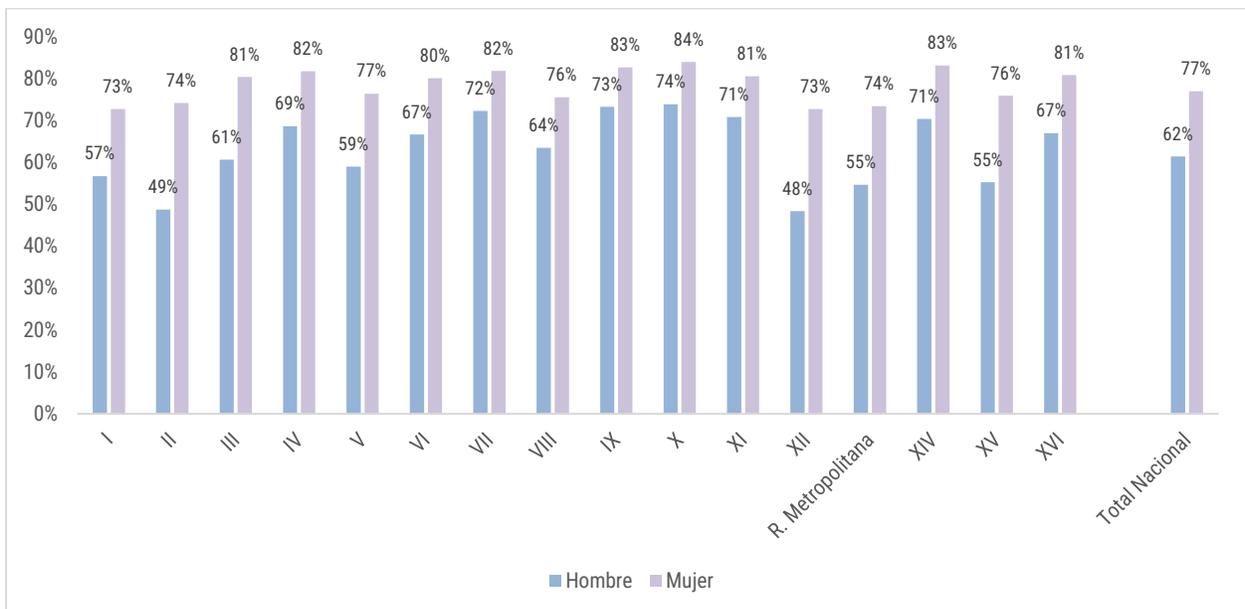
Un elemento relevante y, aparentemente contradictorio con el resultado anterior, se refiere a que el valor máximo de la PGU es de \$193.917 a diciembre de 2022, monto inferior al de la línea de pobreza de \$216.849, y por tanto, si un hogar **unipersonal** recibe como único ingreso la PGU, quedaría bajo la línea de pobreza. Ahora, se debe considerar que muchas veces las personas mayores viven en hogares **con múltiples integrantes**, por lo que, al complementar ingresos, más una economía de escala dentro del hogar, provoca que disminuyan los niveles de pobreza en la tercera edad.

**Gráfico 11: Porcentaje de personas mayores de 65 años con pensiones totales menores a la Línea de Pobreza según regiones, 2022.**



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2022.

**Gráfico 12: Porcentaje de personas mayores de 65 años con pensiones totales menores a la Línea de Pobreza según sexo y regiones, 2022.**



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2022.

- **Tasas de reemplazo individuales**

El Ministerio del Trabajo, junto a la Superintendencia de Pensiones, y el Ministerio de Hacienda realizó un estudio de suficiencia del sistema de pensiones, midiendo las tasas de reemplazo individuales de las personas pensionadas entre 2015 y 2022 (ver *tabla 2*). Según lo analizado, se observa que la tasa de reemplazo mediana autofinanciada es del 17% en el periodo observado, la que al diferenciar por sexo alcanza 11% y 27%, para mujeres y hombres, respectivamente. Si se considera la PGU, la tasa de reemplazo mediana se eleva a 63% a nivel nacional, y al diferenciar por sexo se encuentra que estas son 62% y 65% para mujeres y hombres, respectivamente. Por región, las mayores tasas de reemplazo mediana de las pensiones totales se encuentran en Arica-Parinacota, Ñuble, Araucanía y Los Ríos, mientras las menores se encuentran en Antofagasta, Atacama, Magallanes y región Metropolitana. En términos de tasas de reemplazo de las pensiones autofinanciadas, los mayores niveles se encuentran en Antofagasta, Metropolitana, Magallanes y Arica-Parinacota con tasas igual o sobre el 18%, y en el otro extremo, las más bajas se encuentran Maule, Araucanía, Ñuble, Los Lagos, Aysén y Los Ríos, con valores igual o menores al 14%. Es destacable considerar que, la PGU tiene un efecto notorio sobre las tasas de reemplazo, aumentándolas a nivel total, e incluso en algunas regiones que tienen los peores resultados a nivel autofinanciado como las Ñuble, Araucanía y Los Ríos, con la PGU pasan a estar en el grupo de las regiones con las más altas tasas de reemplazo totales.

**Tabla 2: Tasas de reemplazo medianas pensionados 2015 a 2022, por región y sexo.**

Regiones	Mujer			Hombre			Total		
	Auto financiada	PGU	Total	Auto financiada	PGU	Total	Auto financiada	PGU	Total
Arica-Parinacota	13%	62%	74%	27%	40%	68%	18%	53%	71%*
Tarapacá	10%	50%	61%	26%	35%	61%	16%	45%	61%
Antofagasta	10%	44%	54%	33%	20%	53%	20%	33%	53%
Atacama	8%	54%	62%	27%	30%	57%	16%	44%	59%
Coquimbo	9%	56%	65%	25%	40%	65%	15%	50%	65%
Valparaíso	11%	55%	66%	28%	40%	67%	17%	50%	67%
Metropolitana	12%	45%	57%	31%	32%	63%	19%	41%	60%
O'Higgins	9%	57%	65%	25%	41%	67%	15%	51%	66%
Maule	8%	58%	66%	20%	48%	68%	13%	54%	67%
Biobío	10%	54%	64%	27%	41%	68%	17%	49%	66%
Ñuble	10%	60%	70%	20%	49%	69%	13%	55%	69%*
Araucanía	10%	57%	67%	18%	51%	69%	13%	55%	68%*
Los Ríos	9%	62%	71%	21%	45%	67%	14%	53%	68%*
Los Lagos	10%	54%	64%	20%	45%	65%	14%	51%	65%
Aysén	11%	52%	63%	21%	44%	65%	14%	49%	63%
Magallanes	12%	48%	59%	30%	30%	59%	18%	41%	59%
Sin información	14%	43%	57%	32%	39%	71%	25%	40%	65%
<b>Total nacional</b>	<b>11%</b>	<b>51%</b>	<b>62%</b>	<b>27%</b>	<b>38%</b>	<b>65%</b>	<b>17%</b>	<b>47%</b>	<b>63%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

\*Ejemplo de regiones que tienen los peores resultados a nivel autofinanciado como Ñuble, Araucanía y Los Ríos, con la PGU pasan a estar en el grupo de las regiones con los mejores resultados totales.

# III. Metodología del estudio

Se explican sintéticamente las metodologías e instrumentos aplicados en el estudio, así como el nivel de participación alcanzado en los Encuentros Ciudadanos, entrevistas y otras estrategias.

El estudio aplicó métodos de análisis de información secundaria y producción de información primaria. **La información secundaria** consistió en documentos y estadísticas sobre el Sistema de Pensiones Chileno. El objetivo fue recabar información para elaborar el marco de antecedentes cuantitativo del estudio y construir la justificación para la realización de estudios regionales. Asimismo, se generaron insumos para la construcción de los instrumentos cualitativos.

Respecto de **la información primaria**, ésta se produjo a través de Encuentros Ciudadanos, entrevistas a actores claves y estrategias complementarias para completar las cuotas por sector requeridas en las bases técnicas para los Encuentros<sup>9</sup>. Los sectores convocados a dichos Encuentros corresponden a los que conforman la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones: representantes del mundo del trabajo, de pensionados y pensionadas, de entidades privadas del Sistema de Pensiones, de instituciones públicas y de la academia. Los instrumentos para cada actividad fueron diseñados desde la lógica de la triangulación de datos.

Las temáticas abordadas en el estudio fueron:

- Conocimiento del Sistema de Pensiones y sus beneficios.
- Calidad de atención y trámites.
- Funcionamiento y evaluación del Sistema de Pensiones.
- Políticas y estrategias previsionales.
- Articulación local de actores del Sistema de Pensiones.

Los Encuentros Ciudadanos se llevaron a cabo en ocho regiones (ver *tabla 3*) y convocaron un total de 212 personas, de las cuales 189 participaron del trabajo grupal (75 hombres y 114 mujeres)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Por bases se requiere al menos 3 representantes por sector en cada Encuentro Ciudadano. Para aquellos casos en que no se cumplió esta condición, se implementó una estrategia complementaria para lograr las cuotas correspondientes (ver *Anexo: detalle de participación*).

<sup>10</sup> Ver *Anexo Detalle de participación* para desglose de participantes por sector.

**Tabla 3: Encuentros Ciudadanos**

Ciudad	Fecha	Lugar	Asistencia
Chillán	Martes 09 de julio	Hotel Isabel Riquelme	18
Talca	Jueves 11 de julio	Ecohotel	28
Temuco	Lunes 22 de julio	Hotel Frontera	28
Valdivia	Miércoles 24 de julio	Club de la Unión	30
Coyhaique	Viernes 26 de julio	Biblioteca Regional de Aysén	18
Copiapó	Martes 06 de agosto	Hotel Chagall	42
Antofagasta	Viernes 09 de agosto	Hotel Spark	22
Iquique	Lunes 12 de agosto	Hotel Gavina	26
<b>Total</b>			<b>212</b>

La duración promedio de los Encuentros Ciudadanos fue de 160 minutos, aproximadamente. La metodología de trabajo consistió en un encuadre inicial a través de una presentación habilitante que explicó la dinámica de la actividad y, posteriormente, se trabajó en grupos utilizando papelógrafos formateados con las temáticas del estudio. Todos los Encuentros concluyeron con una plenaria en donde al menos una persona representante de cada grupo expuso los principales resultados. Se formaron 24 grupos a lo largo del país, tres grupos por Encuentro, en donde se resguardó la heterogeneidad de los sectores participantes.

El trabajo grupal fue guiado por un equipo de facilitación y los productos obtenidos fueron: papelógrafos con ideas fuerzas para cada uno de los temas en discusión, y fichas individuales en donde cada participante anotó sus impresiones personales sobre las temáticas abordadas. Además, como material de análisis, se contó con grabaciones de las conversaciones grupales y notas de campo del equipo de facilitación.

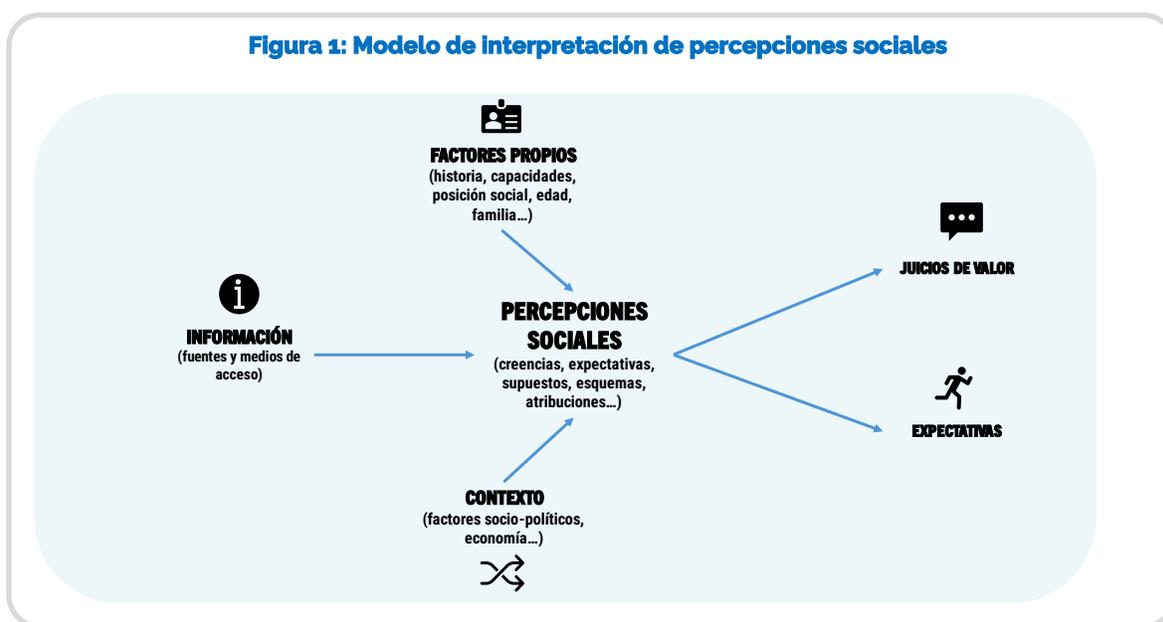
Las entrevistas a actores claves convocaron a nueve personas, cinco de ellas expertas en materias específicas del Sistema de Pensiones, y cuatro personas pensionadas. Estas fueron grabadas y transcritas para el análisis. El perfil de las personas entrevistadas fue el de expertos/as<sup>11</sup> en el Sistema de Pensiones Chileno, en Sistemas de Pensiones Internacionales, en problemáticas actuales de los pensionados en Chile, en políticas públicas relativas a pensiones y/o vejez, en vejez y sus desafíos actuales y futuros, y personas pensionadas por el decreto Ley N°3.500 (tanto con renta vitalicia como retiro programado y con un máximo de 10 años desde su jubilación).

La estrategia complementaria para completar las cuotas por sector de los Encuentros Ciudadanos utilizó dos instrumentos. 1) Entrevistas telemáticas a representantes de: trabajo (una entrevista);

<sup>11</sup> Ver Anexo: detalle de participación para la lista de personas expertas entrevistadas.

academia (siete entrevistas); sector privado (una entrevista); sector público (cuatro entrevistas), 2) y un grupo focal telemático con personas pensionadas, actividad que congregó a diez personas.

El análisis de información se orientó por la **teoría fundamentada**, que busca establecer relaciones subyacentes en puntos de vistas sobre experiencias comunes, bajo un proceso inductivo a partir de las mismas fuentes empíricas en donde se buscó encontrar redundancias y tensiones, con el objetivo de identificar patrones emergentes identificables por medio de **mecanismos de codificación o categorización**. En términos de análisis de contenido, se aplicó un modelo de interpretación de percepciones basado en definiciones del modelo ABC de Stern<sup>12</sup> -por sus siglas en inglés: *Attitud* (actitud), *Behavior* (conducta), *Context* (contexto)- y definiciones sociológicas sobre representaciones sociales. De este modo, además de identificar las percepciones sociales, se buscó identificar en lo dicho por las personas qué correspondía a información que fundaba las percepciones, qué correspondía a factores personales o de contexto, y qué correspondía a juicios de valor o expectativas (*figura 1*).



Por último, las citas en el documento se trabajaron como bloques respecto a aspectos claves en cada temática. Se seleccionaron en función de su capacidad ejemplificadora de ideas fuerza identificadas en los Encuentros y entrevistas. A su vez, la identificación de la cita (*quién dice qué*) se definió a partir de variables sociodemográficas relevantes en el estudio: género, sector representado, región y tema que busca ejemplificar.

<sup>12</sup> Department for Work and Pensions (2020). Pension Freedoms: a qualitative research study of individuals’ decumulation journeys. Reino Unido.

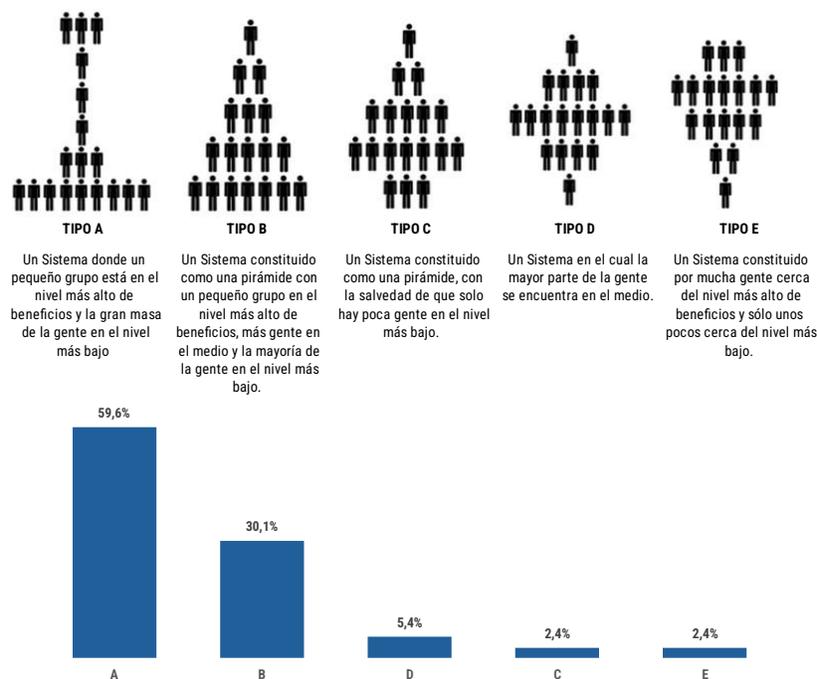
# IV. Resultados del estudio de percepción

Este capítulo presenta los resultados del análisis de la información producida a través de los Encuentros Ciudadanos en ocho regiones del país y entrevistas a actores claves. Los capítulos refieren a las temáticas del estudio, organizados según percepción general, fundamentos de tal percepción y expectativas de solución.

## I. Funcionamiento y evaluación del Sistema de Pensiones

El Sistema de Pensiones Chileno se identificó en los Encuentros Ciudadanos principalmente con una representación gráfica Tipo A (figura 2) que posiciona a un pequeño grupo en la cima de los beneficios, mientras al grueso de la población, en los niveles más bajos. En segundo lugar, se presenta una percepción de un sistema piramidal (Tipo B), que sitúa a un pequeño grupo en el nivel más alto, y a continuación, una distribución que va ubicando a la población hasta el nivel más bajo, la que concentra a la mayor cantidad de la población. Ambos casos argumentados por las personas como sistemas que reflejan principalmente la desigualdad que genera.

Figura 2: Percepción gráfica del sistema de pensiones.



Fuente datos: Ficha de respuesta individual en Encuentros Ciudadanos. Total de respuestas: 166.

Fuente imagen: basada en Castillo, Juan Carlos, Miranda, Daniel, y Carrasco, Diego. (2012). Percepción de Desigualdad Económica en Chile: Medición, Diferencias y Determinantes. Psykhe (Santiago), 21(1), 99-114

En términos generales, la percepción sobre el Sistema de Pensiones que predomina en los Encuentros Ciudadanos y entrevistas se concentra en tres grandes ideas: **Desigual, Injusto, No funciona**. Los dos primeros conceptos se pueden asociar con resultados y una evaluación normativa realizada al sistema (injusticia), en donde el Sistema de Pensiones es considerado precario y un negocio, más que un sistema de previsión social; mientras que el tercer concepto apunta más bien a aspectos operativos o de funcionamiento propiamente tal. Como fortaleza, se menciona ocasionalmente que es un sistema que obliga al ahorro previsional. A su vez, las personas entrevistadas expertas en sistemas de pensiones nacional e internacional, así como en pensionados y políticas públicas para la vejez, concuerdan en que el Sistema de Pensiones enfrenta serios desafíos relacionados con la insuficiencia de las prestaciones, lo que genera incertidumbre y desconfianza en la población. Esta situación contribuye a la percepción de falta de legitimidad de, específicamente, las administradoras de fondos de pensión (AFP), debilitando el sistema en su conjunto.

Efectivamente, en concordancia con la visión experta, la indagación en los Encuentros Ciudadanos sobre los motivos que conllevan a la valoración negativa del Sistema de Pensiones conduce indefectiblemente a las **bajas pensiones que se entregan en el marco del actual sistema**, aspecto en el cual el consenso es transversal entre las personas participantes de los Encuentros, independiente de los sectores que representan. Una dimensión adicional sobre las bajas pensiones es resaltada por las personas pensionadas, y dice relación con **el valor de la vejez y las personas mayores en la sociedad**. Una baja pensión también tiene un valor simbólico que representa lo que es envejecer en una sociedad en donde **no se percibe el reconocimiento** a los años de trabajo y aporte realizado durante la vida laboral, lo que puede ser vivido como una **humillación** en algunos casos, o **despreocupación de la sociedad**, entre otros. Lo anterior, coincide con la visión de la experta sobre temas de vejez entrevistada y sitúa esta dimensión simbólica junto con la dimensión material para analizar los desafíos de la vejez en el país.

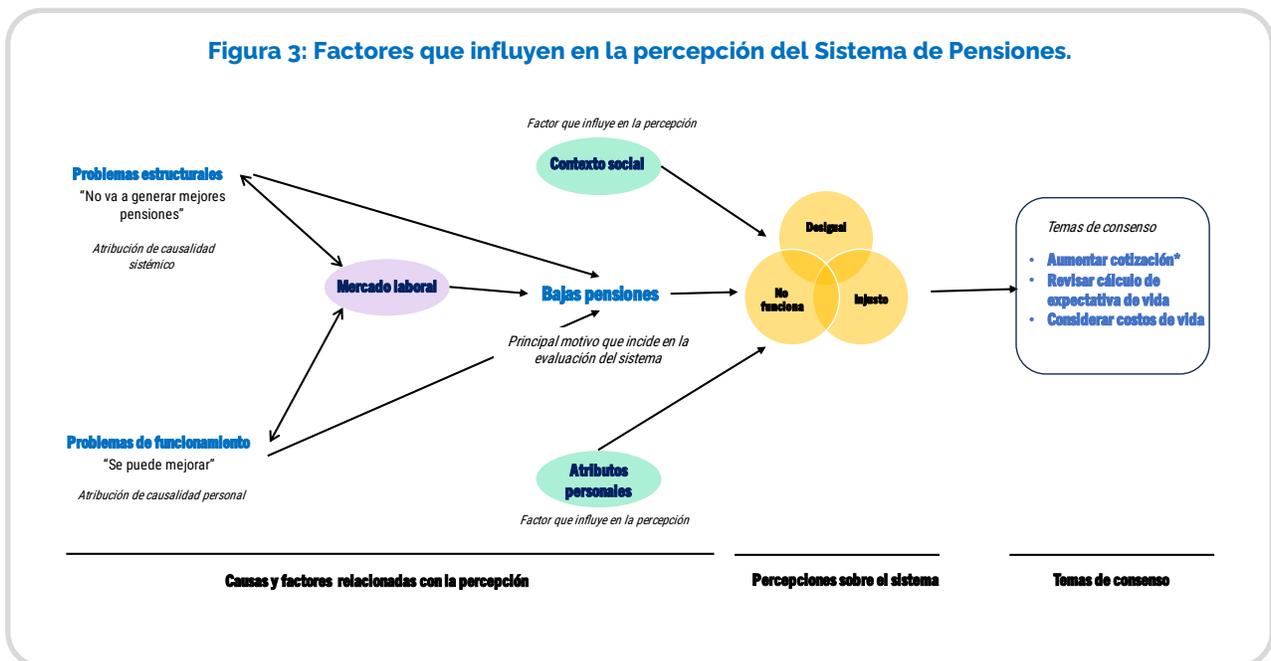
*“Fue una ganancia gremial el incentivo al retiro, pero no funciona porque al poco tiempo nos quedamos sin plata [...] Trabajadores que damos la vida en nuestro trabajo y después nadie se acuerda de nosotros” (Mujer, Atacama, representante del sector público / tema: relación entre pensión y reconocimiento).*

*“Este sistema es nefasto, es malísimo, porque nosotros a los 60 años deberíamos irnos a la casa con una pensión que diera gusto [...] al final, todo el mundo piensa, antes de jubilarse, ¿qué voy a hacer, cómo voy a vivir? Con esta plata no alcanza, para esto, para lo otro. [...] Y yo sigo trabajando por lo mismo” (Mujer, Ñuble, pensionada / tema: relación entre pensión y reconocimiento).*

Un matiz relevante que destacar de los grupos de trabajo de los Encuentros Ciudadanos dice relación con **qué se entiende por Sistema de Pensiones**. La dinámica de las conversaciones se inicia con una evaluación del sistema, considerando sólo uno de sus componentes: las AFP. Al avanzar en la conversación se suman componentes como el Pilar No Contributivo (en menor medida el Pilar Voluntario) y otros factores externos que influirían en el funcionamiento del sistema, como es el mercado laboral. Hacia el final de las conversaciones tiende a aparecer la noción de **solidaridad** como aspecto clave, que se considera mayoritariamente ausente en el actual sistema, y que se entiende tanto como solidaridad intergeneracional e intrageneracional (como solidaridad

entre grupos, reflejada en la idea de cotizaciones tripartitas). Ambas son dimensiones de la solidaridad no excluyentes entre sí, y consideradas por la entrevistada experta en el sistema de pensiones chileno, como elementos claves para pensar en un sistema de pensiones en cuanto a identificar grupos que requieran de apoyos puntuales y compartir riesgos. Valga señalar que, para un subgrupo representante del sector privado, el Pilar No Contributivo ya constituye un componente de solidaridad, lo que se plantea como contrapunto a la idea de que ésta se encuentra ausente en el actual sistema. También, de manera específica, en los Encuentros aparece, especialmente en los plenarios, la idea de que la solidaridad, a través de un sistema de reparto o con la misma Pensión Garantizada Universal (PGU), sería una forma de “premiar” a quiénes no han trabajado y que se aprovechen de los beneficios. Se precisa en esos casos que se apunta a personas que han optado voluntariamente por la informalidad y no aportar al sistema, pero no así a mujeres que no han trabajado formalmente por dedicarse a labores de cuidado.

Una vez establecida la percepción general, se explican las causas que creen las personas que sostienen esta evaluación negativa asociada a las bajas pensiones. Los orígenes mencionados pueden organizarse en dos grandes ámbitos: problemas estructurales y problemas de funcionamiento (figura 3). Esta segmentación de causas no significa necesariamente dos grupos de personas con posturas excluyentes entre sí, sino que dice relación con la organización que se hace de las causas señaladas.



Los **problemas estructurales** refieren a concepciones sobre el sistema que indican que, dentro de sus propios límites, no se podrán mejorar las pensiones sin una transformación importante, ya que **son factores intrínsecos del sistema**, lo que se alinea con la postura de las personas expertas en materia de sistemas de pensiones, en cuanto al tipo de cambio necesario para solucionar

problemas de legitimidad y pensiones observados actualmente. Las ideas que se recogen transversalmente en los Encuentros y entrevistas, y que se sitúan en este ámbito, son:

- **Déficit de legitimidad del sistema.** Este punto tiene dos variantes. 1) Se hace referencia al **origen ilegítimo del sistema**, impuesto en dictadura, y percepción histórica de un traspaso forzado por parte de las empresas, o con engaños, desde el “sistema antiguo” a las AFP, aun cuando se reconozca la existencia de casos de cambio voluntario que vieron beneficios en el nuevo sistema. Tópico mencionado con distintos énfasis por todos los sectores participantes, pero especialmente por las personas pensionadas. 2) Los problemas actuales del sistema minan su legitimidad. Esta **idea de legitimidad también es destacada desde la visión experta, como un atributo hoy ausente en el sistema y necesario para la confianza y fortalecimiento institucional.** Especialmente, la experta en el sistema de pensiones chileno entrevistada, alinea la legitimidad del sistema con la obligación a las personas a cotizar en un sistema contributivo, por lo cual el Estado debiera hacerse cargo de que este sistema funcione eficientemente.
- **Orientación a la rentabilidad por parte de las AFP**, y no en generar mejores pensiones; percepción que proviene de los distintos sectores convocados y que dice referirse a que una mejor rentabilidad, propia de las AFP como empresas privadas, no generará necesariamente mejores pensiones ni pensiones por sobre la línea de la pobreza, o por encima, pero dependiendo de beneficios como la PGU.
- **Comisiones consideradas excesivas, sobre todo teniendo en cuenta que ocurren pérdidas y que éstas se traspasan a las personas afiliadas.** Aspecto destacado principalmente por personas pensionadas y representantes del mundo del trabajo. La lógica que opera en este punto es que se atribuye a la AFP la ocurrencia de pérdidas y, habiendo mermas, no parece razonable pagar una comisión por un “mal servicio”. Esto es complementado con la visión de la experta en el sistema de pensiones chileno, quien considera que el mercado de AFP es poco eficiente en los costos y tiene retornos elevados.
- **Beneficios**, si bien valorados transversalmente por los distintos sectores, como la PGU, **no cubren necesidades** de las personas ya pensionadas, dado el aumento de gasto que implica la vejez, sobre todo en términos de salud.
- **Obligatoriedad** de afiliación y percepción de **arbitrariedad** en los cobros y cálculos con que operan las AFP, aspecto que también es percibido como falta de transparencia del sistema. Esto es destacado sobre todo por representantes del sector público, pensionados y trabajo.
- **Cálculo de expectativa de vida considerado poco adecuado a la realidad**, aspecto enfatizado especialmente por personas pensionadas.
- **Sin consideración a la heterogeneidad, costos de la vida en el país**, aspecto muy señalado en las regiones de Aysén (precio de la calefacción, movilización, salud, alimentación, considerados altos producto de la condición de lejanía de la región y aislamiento de algunas de sus localidades) y, Antofagasta (altos sueldos de la actividad minera que encarece la canasta básica, siendo que no todos trabajan en la minería y obtienen tales ingresos), y compartido por los distintos sectores.

- **Sistema de las Fuerzas Armadas y de Orden (FF.AA.) refuerza la percepción de injusticia.** Se habla transversalmente del privilegio del sistema de las FF.AA. (edad de jubilación, montos de pensión y sistema solidario), y se cuestiona que el resto de la población esté inhabilitada para participar de un sistema similar, enfatizado particularmente por personas pensionadas y representantes del sector público. Para el experto en sistemas de pensiones internacionales, este sistema corresponde más bien a un plan de retiro antes, que a un sistema de pensiones, es decir, no condicionado o dependiente de cotizaciones previsionales, sino del cumplimiento de requisitos de servicio.
- **Desigualdad de género,** en donde hay consenso en que el sistema “castiga” a la mujer en diferentes aspectos: edad de jubilación y el cálculo de expectativa de vida con un promedio mayor al de los hombres; no se condice la PGU (requisito de 65 años) con la edad de jubilación de las mujeres (60 años); sin acceso a fondos con mayor riesgo pero más rentabilidad<sup>13</sup> (Fondo A, a partir de los 51 años en el caso de las mujeres y de los 56 años en el caso de los hombres); no considera su situación de cuidadoras que las aparta del mercado laboral hacia el trabajo no remunerado (y que no cotiza) o hacia la informalidad para lograr compatibilizar trabajo y familia; ni se tiene en cuenta la historia laboral en trabajos peor pagados que los hombres.

*“La PGU sí es una ayuda, pero pasa que no es para todos, tienes que tener 65 años y las mujeres nos seguimos pensionando a los 60[...]. Hay mujeres cuya pensión no supera los 160 mil pesos, y tienen que esperar 5 años para tener los requisitos de acceder a la PGU”.*

(Mujer, Antofagasta, representante sector público / tema: género).

*“Se les paga por administrar pero no administran (AFP), nosotros tenemos que cambiar los fondos. Yo cuando veo mi remuneración y me baja \$500.000 mil pesos a fin de mes y veo cuánta plata se va a la AFP y de esa plata cuanto voy a recibir”.*

(Mujer, Ñuble, trabajadora / tema: funcionamiento Sistema de Pensiones).

*“... Mucha gente se tiene que ir, muchas veces nuestros compañeros, debido a sus bajas pensiones y el costo de vida regional. Hace poco hubo un compañero de Junaeb que tuvo que partir a Valdivia, porque además acá hay un costo de vida que recibe”.*

(Hombre, Aysén, jubilado / tema: costos de vida y territorio).

*“No existe competencia en la industria [...] Nosotros creemos que la industria de las AFP es muy buena para lo que se creó, para capitalizar la industria bancaria, pero no es un Sistema de Pensiones. Mientras no reconozcamos que no es un Sistema de Pensiones, no vamos a tener nunca una solución al problema”.*

(Hombre, Araucanía, trabajador / tema: funcionamiento del Sistema de Pensiones).

*“Mi mamá lleva más tiempo que mi papá trabajando, de forma no remunerada. Y gracias a la PGU puede aportar a la casa[...]. Pero aún no es una pensión por sobre la línea de la pobreza”.*

(Hombre, Atacama, trabajador / tema: pensiones y pobreza).

*“Por ejemplo, las mujeres solamente podemos estar en el Fondo A hasta los 50 años, mientras que los hombres hasta los 55, que está comprobado que es el fondo que tiene mayor rentabilidad”.*

(Mujer, Antofagasta, representante de AFP / tema: género).

En este ámbito, **las bajas pensiones son atribuidas al origen y diseño del sistema (atribución sistémica de causalidad)**. Una línea de argumentación que condensa estos factores es la opinión,

<sup>13</sup> Actualmente, a partir de los 51 años en el caso de las mujeres y de los 56 años en el caso de los hombres, no podrán elegir el Fondo A (más riesgoso) para depositar su ahorro previsional obligatorio, pudiendo optar por destinar ese ahorro entre los fondos B (riesgoso), C (intermedio), D (conservador) y E (más conservador). En el caso de los pensionadas y pensionados, éstos sólo pueden elegir los fondos C, D y E para su ahorro previsional obligatorio.

compartida por gran parte de los distintos sectores representados en los Encuentros, desde el mundo del trabajo, hasta representantes de AFP, de que el sistema, en su dimensión relacionada con las AFP y la capitalización individual, al funcionar como empresa, necesariamente se orientará a obtener ganancias y rentabilidad de fondos individuales, lo que les parece lógico, no obstante, por ello surge la crítica, especialmente desde el sector representativo del mundo del trabajo, a que sean empresas privadas las que jueguen un rol tan relevante en un tema como las pensiones, asociadas con la calidad de vida, bienestar y dignidad para vivir tras pensionarse.

Los **problemas de funcionamiento, por otra parte**, no refieren a una dificultad estructural del sistema, sino a aspectos operativos que, si se subsanan, podrían obtener como resultado mejores pensiones *dentro de los límites del propio sistema* (sin cambios radicales al sistema actual). Aquí, los principales factores que se mencionan como causas de las bajas pensiones son las lagunas previsionales (baja densidad de las cotizaciones) y el monto que se cotiza mensualmente, considerado bajo. Esto es compartido por los diferentes sectores que participan de los Encuentros. En la misma línea, también es posible incluir la relación de las pensiones de reparación (Valech, Rettig y exonerados políticos) con la PGU, algo destacado específicamente en la región de Atacama, puesto que, actualmente, se considera un perjuicio que sólo puedan acceder a la diferencia entre la PGU y las pensiones que reciben por leyes de reparación<sup>14</sup>.

En menor medida, aparecen opiniones (no atribuibles a un sector en particular, sino más bien casos específicos que sostienen tales opiniones) que vinculan el resultado de las pensiones con el esfuerzo personal, en el sentido de ser constante en las cotizaciones a lo largo de la vida laboral, de este modo, una buena pensión es una suerte de premio a tal esfuerzo. En estos casos se entiende que prevalece una percepción de causalidad individual respecto del bajo monto de las pensiones, a diferencia de los problemas estructurales que se asocian con una atribución al sistema de pensiones en sí.

Luego de una primera capa de análisis sobre percepción general del sistema y una segunda capa sobre las causas de tal valoración, se abre una tercera capa de análisis que aparece, transversal a los sectores convocados: el **mercado laboral**. Tanto los problemas estructurales del sistema, como los de funcionamiento, tienen una conexión directa con lo que ocurre en el mercado laboral chileno, pues la capacidad de ahorro previsional (obligatorio y voluntario) de las personas, se vería obstruida por los siguientes factores:

- **Informalidad laboral:** aspecto destacado en todas las regiones y asociado principalmente al trabajo agrícola o labores rurales (regiones de Maule, Ñuble y Talca) y trabajo minero (región de Antofagasta), casos en donde se buscarían fórmulas para trabajar en la informalidad (tratos de palabra) o bien aumentar bonos no imponibles para obtener un mayor sueldo líquido. También se destaca la informalidad en la ciudad con la “explosión” de microemprendimientos desde la pandemia.

<sup>14</sup> Situación considerada en la actual propuesta de Reforma previsional.

- **Inestabilidad laboral:** produce lagunas previsionales a lo largo de las trayectorias laborales.
- **Bajos sueldos:** no alcanzan para cubrir las necesidades actuales, por ende, menos posibilidad de ahorro previsional voluntario.
- **No pago de cotizaciones por parte de empleadores:** esta situación es recurrente en las personas pensionadas por el actual sistema, quienes, al momento de jubilarse, descubren lagunas previsionales por no pago de cotización. Este tipo de daño previsional, indican las personas afectadas, no tuvo sanción para los empleadores. También se señala que dicha situación continúa ocurriendo, por ello, se considera la fiscalización al mercado laboral como parte de las expectativas de mejora del sistema. Aquí cabe mencionar los efectos de la Deuda Histórica municipal en las pensiones de los y las docentes, aspecto explícitamente señalado en Araucanía.
- **Desigualdad de género en el mercado laboral:** mujeres con trabajos con menor sueldo, informalidad para conciliar trabajo y familia, y con lagunas previsionales debido a labores de cuidado. Es decir, se piensa que las desigualdades de género del mercado laboral son reproducidas en el Sistema de Pensiones.
- **Situación de personas contratadas a honorarios:** aspecto destacado en el mundo de la academia, que, si bien hoy por hoy están obligados a cotizar, sienten que no hay responsabilidad del empleador en la materia.

*“Es un modelo que parte de un supuesto que cuando las personas ingresan al sistema laboral, se mantendrán durante toda su historia, y eso no se cumple, las personas entran y salen del sistema laboral y eso con mayor razón en las mujeres”.*  
(Mujer, Antofagasta, representante sector público / tema: relación entre mercado laboral y Sistema de Pensiones).

*“El Sistema de Pensiones es, en teoría, un sistema mixto. Principalmente, muy principalmente de capitalización individual; cada uno aporta una tajada del sueldo [...] Y hay un porcentaje menor que aporta el Estado [...] Fortalezas, la verdad es que le veo muy pocas, ¿por qué?, porque es un sistema que está supeditado a los vaivenes del mundo del trabajo [...]. Entonces, esto es algo que creo yo, que un Sistema de Pensiones no puede depender únicamente, o mayoritariamente, de lo que uno hizo o dejó de hacer durante la trayectoria laboral”.* (Hombre, Maule, empleador / tema: relación entre mercado laboral y Sistema de Pensiones).

*“El Estado debe hacerse cargo de los trabajadores a honorarios porque estamos en tierra de nadie (...) somos obligados a cotizar bajo la declaración de renta cada año, el empleador no se hace cargo de las cotizaciones”.*  
(Hombre, Ñuble, académico / tema: relación entre mercado laboral y Sistema de Pensiones).

*“Yo entiendo que hay un malo de la película y el malo le toca ser a las AFP, pero hay que llevar la discusión a números: la gente vive más, el sueldo de los primeros años es baja, y en los últimos años de vida el sueldo es más alto, entonces al compararlo después con su pensión, el salto es muy grande”.*  
(Hombre, Atacama, trabajador de AFP / tema: relación entre mercado laboral y Sistema de Pensiones).

*“Una debilidad del sistema es la informalidad laboral, y nosotros como sistema AFP no tenemos ciertos mecanismos y estamos poco regulados en relación a la recuperación de cotizaciones no pagadas por parte de los empleadores.”*  
(Mujer, Los Ríos, trabajadora de AFP / tema: relación entre mercado laboral y Sistema de Pensiones).

En este sentido, se situaría al Sistema de Pensiones dentro de un contexto más global de sociedad, y cuya dinámica no se explica por sí misma, sino que factores externos, como el mercado laboral, inciden fuertemente en su funcionamiento: **sin mejores sueldos, formalidad y continuidad laboral, no se podría esperar mejorar la capacidad de ahorro previsional de las personas.**

Otros dos elementos que se observa que influyen en la percepción global del sistema son los **atributos personales y otros factores de contexto**. Atributos personales refieren a historias de vida y representaciones sociales de cómo funciona el mundo social, en donde, por ejemplo, se identifican posturas cercanas a la meritocracia y el esfuerzo, y otras, asociadas a la solidaridad como contrapunto al individualismo que se observa en la sociedad. El riesgo que subyace a estos elementos cuando aparecen en la conversación es la casuística, lo que se traduce en la contraposición de experiencias de vida que resultan incomparables entre sí: *yo trabajé toda la vida y coticé y tengo una buena pensión* vs. *yo trabajé toda una vida y coticé y tengo una pensión miserable*. En cuanto al contexto, son dos factores los que destacan y que se percibe influyen en el Sistema de Pensiones: los cambios demográficos en la población: envejecimiento y menos personas activas aportando al sistema; y el sistema político: de modo transversal existe la percepción de incapacidad de lograr acuerdos que se traduzcan en mejores pensiones. En específico, representantes del mundo del trabajo y personas pensionadas tienden a percibir una resistencia económica-política al cambio del sistema de AFP. Se considera que las AFP no fueron creadas con fines de previsión social, sino para el capital financiero de grandes empresarios. Dentro de este discurso aparecen conceptos como “grupos de poder”, “negocio para un grupo” y “colusión”.

En líneas generales, el diagnóstico que emerge de los Encuentros y entrevistas tiende al consenso: **las pensiones son bajas, se requiere aumentar la cotización, revisar el cálculo de las expectativas de vida tanto de hombres como mujeres<sup>15</sup>, y considerar los costos de vida de determinadas zonas geográficas.**

Con este diagnóstico, desde la perspectiva experta, tomada en su conjunto, los mayores desafíos se concentran en cuatro áreas claves: **a) mejorar la legitimidad del sistema mediante un consenso político amplio; b) aumentar la suficiencia y cobertura del Sistema de Pensiones para asegurar ingresos adecuados para todos; c) incrementar la tasa de cotización; d) mejorar la eficiencia del mercado de AFP, abordando también cuestiones de equidad de género y condiciones laborales.** Las expectativas de solución desde esta perspectiva apuntan al aumento de la solidaridad del sistema para garantizar prestaciones mínimas para todos, combinando mecanismos contributivos y no contributivos. Además, se considera crucial incrementar la tasa de cotización para fortalecer la seguridad de los ingresos en la vejez. También se sugiere explorar un

<sup>15</sup> Esto tiene aspectos técnicos complejos de analizar en cuanto al alcance de medidas de este tipo. “Las tablas de mortalidad se utilizan para calcular la pensión de las y los afiliados y beneficiarios que se van a pensionar en la modalidad de retiro programado; para determinar las reservas técnicas que las compañías de seguros de vida deben constituir para respaldar las rentas vitalicias de las y los asegurados y sus beneficiarios; y para calcular los aportes adicionales del seguro de invalidez y sobrevivencia y las reservas para respaldar el pago de dichos aportes” (SP - <https://www.spensiones.cl/porta/institucional/594/w3-article-15527.html>). Las tablas de mortalidad actuales tienen un límite superior de 110 años, pero esto no significa que la pensión se calcule hasta esa edad. Las tablas de mortalidad permiten calcular las pensiones mediante probabilidades, proyectando que las mujeres que tienen 60 años vivirán en promedio hasta los 90,8 años y que los hombres que tienen 65 años vivirán en promedio hasta los 86,6 años. Es posible que en Chile personas vivan hasta los 110 años, con probabilidades muy bajas. El uso de tablas de mortalidad busca, por ejemplo, evitar el riesgo de falta de fondos para el pago de pensiones por “sobrevida” de las personas pensionadas. Técnicamente, podrían explorarse políticas como seguros de longevidad, como una forma de abordar este problema.

sistema mixto que integre la capitalización individual con un componente solidario contributivo, financiado por cotizaciones.

Esta visión es coincidente, en sus líneas fundamentales sobre suficiencia de las pensiones, con la información levantada desde la ciudadanía, en donde se plantea principalmente lo siguiente:

- Subir el monto mensual de las cotizaciones, como línea base para pensar en cualquier mejora a las pensiones actuales y futuras. Las **diferencias de opinión surgen al momento de pensar en quién debería hacerse cargo del aumento de las cotizaciones**. En el caso de representantes del mundo del trabajo y pensionados, tiende a considerarse que el incremento en las cotizaciones no debiese recaer en quienes trabajan, puesto que consideran que ya hacen su aporte al sistema. Más bien, enfatizan en la necesidad de un **sistema tripartito con cotizaciones que incluyan: empleadores y empleadoras, trabajadores y trabajadoras y el Estado**. Este tipo de expectativa de solución, a su vez, tiende a ser compartido por los demás sectores representados en los Encuentros.
- Otra línea de expectativas se orienta a contar con un **sistema integral de protección o seguridad social** para una vejez digna (articulación de políticas de vivienda, salud, ocio, cuidado y pensiones).
- Con mayor preponderancia como expectativa de solución aparece la idea de contar con un **sistema de pensiones mixto**. Es importante destacar que se asume, por quienes consideran el sistema injusto y desigual y tienen disconformidad con el funcionamiento de las AFP, que el modelo de administradoras privadas no va a desaparecer, por ello, apoyados en la idea de **elegir**, plantean un sistema de reparto que *conviva* con el de las AFP, pudiendo las personas optar según sus propias características e intereses, poniendo como ejemplo el sistema de salud con FONASA y las Isapres. En este punto, para las personas expertas en los sistemas de pensiones, chileno, internacionales y en las problemáticas de pensionados, más que un tema de “libre elección” entre sistemas, se recomienda limitar las opciones disponibles y centrarse en crear un sistema más regulado y articulado, que esté alineado con los objetivos fundamentales de **ofrecer una pensión adecuada y segura para todos**.

*“Lo que me gustaría a mí, que hubiera un sistema privado, con las AFP, las compañías de seguro y uno de seguridad social del Estado, mixto. Yo pesco mis platas mañana y la llevo para allá, yo elijo”.*  
(Mujer, Ñuble, pensionada / tema: modelos de pensiones y elección).

*“Se habla tanto de la libertad de elegir [...] ¿Por qué no autorizamos, no permitimos a las personas que se cambien al antiguo sistema? [...] Hablemos esa opción”.*  
(Mujer, Maule, pensionada / tema: modelos de pensiones y elección).

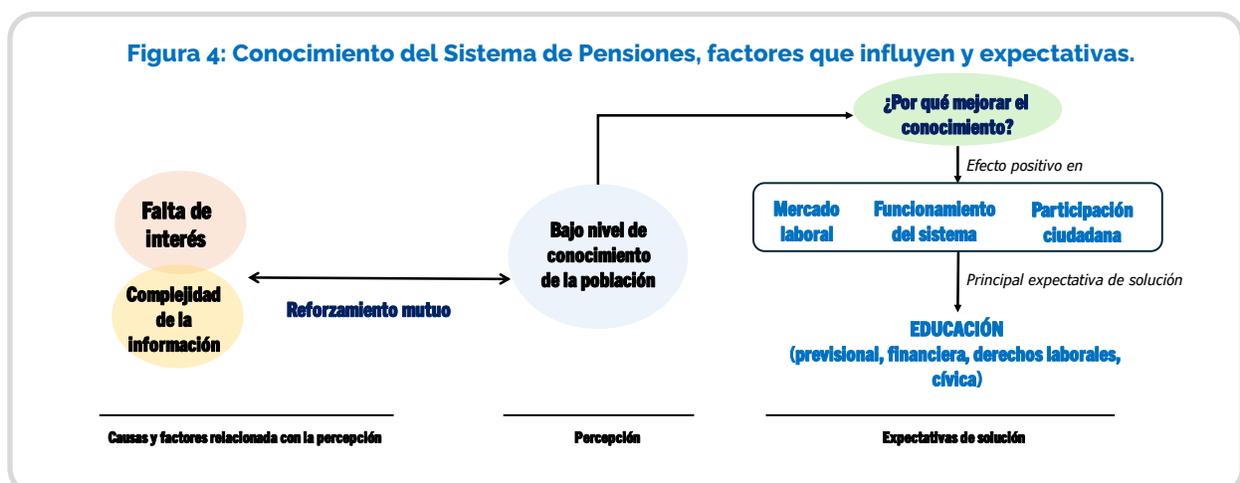
*“No cotizo en el IPS porque hay una ley que dice que las personas nacidas después del año 1982 estamos obligadas a cotizar en un sistema previsional. No es un sistema de libre elección [...] Muchas personas llegan a nuestras oficinas mencionando que quieren retornar al sistema antiguo”.*  
(Mujer, Atacama, representante sector público / tema: modelos de pensiones y elección).

Valga precisar dos puntos derivados de los Encuentros:

- La idea de una AFP estatal aparece como propuesta en los Encuentros Ciudadanos, concibiendo a la entidad como un factor que introduciría competencia en el sistema (antes que como una transformación del sistema mismo), pero también como una entidad que pudiese orientar la inversión de recursos hacia una inversión pública para el desarrollo del país en distintas áreas, como productividad e infraestructura, potenciando los mercados laborales locales. Aunque técnicamente esto debiera considerar además lo que indica el marco regulatorio del régimen de inversión, que aplica de igual forma a todas las administradoras.
- Por su parte, si bien se mira como un privilegio el Sistema de Pensiones de las FF.AA., la posibilidad de su ampliación al resto de la población (que aparece sostenida por personas pensionadas) encuentra el contrapunto que señala que un sistema así es insostenible frente a la pirámide poblacional y el mercado laboral actual (sostenido en los Encuentros Ciudadanos tanto por representantes de AFP, de la academia y sindicatos). Por último, se presume que, de existir un sistema de reparto, este debiera ser administrado por un ente público y no uno privado. En este sentido, aparecen nuevamente ideas relacionadas al negocio y la ganancia que buscan las empresas como factor preponderante para optar por una entidad pública sin fines de lucro.

## ii. Conocimiento del Sistema de Pensiones y sus beneficios

Es transversal en entrevistas y Encuentros Ciudadanos la percepción sobre un bajo nivel de conocimiento sobre el Sistema de Pensiones por parte de la población (ver figura 4). En particular, se identifica un desconocimiento respecto a la importancia de cotizar, sobre todo en jóvenes, y también respecto a las características específicas del sistema (beneficios y requisitos, tipos de pensiones, organismos involucrados, normativa legal, funcionamiento y cálculo de pensiones). Este bajo nivel de conocimiento se explicaría, a juicio de los participantes, por dos causas: **falta de interés** y **complejidad de la información** que proviene del sistema, específicamente información desde las AFP, la que se ejemplifica con las cartolas que se reciben periódicamente.



La falta de interés, al analizar las causas indicadas en los Encuentros, se asociaría con:

- **“Presentismo”**: identificado como un atributo de las personas jóvenes y que se traduce en una despreocupación por un tema que no se visualiza en lo inmediato. La preocupación surge a medida que se acerca el periodo de pensionarse.
- **Necesidades presentes** que impiden pensar en necesidades futuras.
- **Rechazo al sistema actual y desesperanza aprendida**, que refieren a que, al observar las bajas pensiones actuales, se generaría un desinterés por informarse sobre el sistema mismo.

*“Hoy en día, en Chile, hay una ola de miedo o susto que cuando llega la edad que vamos a jubilar ... va a bajar la calidad de vida. Recién cuando vamos a cumplir los 60 años, recién ahí como que me vengo a preocupar”.*  
(Mujer, Los Ríos, académica / tema: falta de interés en temas previsionales).

*“Me independicé y ya lo imponible, lo empecé a hacer por el sueldo mínimo, por varios años. Estaba bien económicamente [...] Eso a mí me perjudicó mucho [...] Le recomiendo a los jóvenes que cuando se inicien laboralmente o que ya lleven un tiempo, que por favor no se dejen engañar e impongan por el total de su remuneración”.*  
(Hombre, Ñuble, pensionado / tema: interés en previsión).

*“Uno como trabajador antiguo, también ha cometido el error de decir No, jefe, no me pague no me imponga, déjemela así. Claro, en el minuto, tengo el billete, pero nos hemos dado cuenta de que a la larga, cuando me toque jubilar...”*  
(Hombre, Maule, empleador / tema: interés en previsión).

*“En mi familia son todos independientes, son contratistas, yo soy la única de la familia que ha trabajado con contrato, entonces nadie habla de eso de las AFP, ni siquiera sé cuál es mi AFP, o cuanto tengo, con eso te digo todo”.*  
(Mujer, Antofagasta, trabajadora / tema: conocimiento del Sistema de Pensiones).

La percepción de complejidad de la información sobre el sistema de pensiones se caracteriza del siguiente modo:

- **Información poco accesible**: mucha información poco manejable y muy técnica, tanto la proveniente de AFP como información sobre el funcionamiento mismo del sistema, que segmenta por sí misma a la población en términos de posibilidad de comprensión. Así, por ejemplo, considerando el mundo del trabajo, representantes del sector sindical plantean que hay una diferencia enorme respecto al conocimiento del sistema entre trabajadores sindicalizados y no sindicalizados, más aún entre trabajadores por cuenta propia y con contrato formal. Asimismo, **personas ya pensionadas tampoco mejoran, necesariamente, el nivel de conocimiento del sistema**, por ende, pensionarse pasa a ser un hito que tampoco proporciona mayor conocimiento del sistema en su conjunto.
- **Canales de información y contenidos como barrera**: lo que apunta a la brecha digital existente y a la capacidad de acceder a medios digitales (aspecto que aparece cuando se hace referencia a los canales de atención de las AFP). También se refiere a que los contenidos informados no dicen relación con las necesidades de información de los distintos grupos etarios y laborales<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Ver página 43 sobre estrategias de comunicación y educación, y pág. 64 sobre Recomendaciones respecto del conocimiento del Sistema de Pensiones y sus beneficios.

- **Percepción de complejidad del funcionamiento de los multifondos:** lo que se traduce en poca claridad respecto a cómo se invierte, cómo se generan ganancias, y cómo funcionan los mercados financieros. Este aspecto tiende a ser percibido, con distinto grado de formulación, como un factor en tensión dentro del Sistema de Pensiones: **un sistema que otorga a personas con alto grado de desconocimiento, la responsabilidad de gestionar sus fondos de pensión en mercados sofisticados.**

*“No es un lenguaje que fomente la comprensión del tema del príncipe a paje. Las personas no entienden, y eso es transversal a su clase”.*

(Mujer, Antofagasta, académica / tema: complejidad de la información y su comunicación).

*“El año 2008 cuando se crea la primera reforma previsional que incorporó el Pilar Solidario, se incorporó también el Fondo para la Educación Previsional, que se ejecuta año a año, para que la población conozca cómo opera el Sistema de Pensiones ... los tres sistemas que administran pensiones ... y efectivamente es un tema que va adquiriendo más importancia a medida que se va acercando la edad de jubilación. A los estudiantes no les interesa el tema y efectivamente hay un nivel bajo de conocimiento del sistema”.*

(Hombre, Los Ríos, representante sector público / tema: conocimiento del Sistema de Pensiones).

*“Yo soy pensionada, pero no sé nada del Sistema de Pensiones [...] Estoy totalmente perdida”.*

(Mujer, Antofagasta, pensionada / tema: conocimiento del Sistema de Pensiones).

*“Es un sistema complejo[...] Nos estamos basando mucho en nuestras percepciones o creencias individuales para poder opinar de un cambio de estructura del sistema”.*

(Mujer, Tarapacá, académica / tema: complejidad del sistema).

*“Yo comprendí que es un sistema demasiado complejo para poder emitir un juicio a ciencia cierta[...] No poco porcentaje de la población chilena se educa a través de las redes sociales[...] Yo entiendo como una debilidad importante del sistema, que no lo comprendemos, no lo estudiamos, ni lo enseñamos”.*

(Hombre, Araucanía, trabajador de AFP / tema: complejidad del sistema)

Se visualiza un círculo no virtuoso entre estos elementos, en tanto el desinterés por la previsión, en general, y el Sistema de Pensiones, en particular, produce desconocimiento, y a su vez, el desconocimiento de este no genera la preocupación por informarse y visualizar la situación de vida en la vejez.

En esta línea, hay áreas de funcionamiento del Sistema de Pensiones en donde se percibe un menor o nulo conocimiento de cómo funciona:

- **Cálculo de pensiones:** ¿cómo se calcula el monto? Pregunta que pareciera caer en una “caja negra” que no es posible dilucidar, como se observó en los Encuentros Ciudadanos, principalmente en las personas pensionadas, que aún ya habiendo hecho los trámites y obteniendo una pensión, desconocen cómo se llega a la suma que obtienen.
- **Supervisión y regulación del sistema:** se tiende a reconocer a las AFP y al IPS como actores del sistema, con desconocimiento de qué otros organismos o instituciones operan, lo que conlleva a percibir que “nadie” regula el sistema y por ello también surge la idea de arbitrariedad con que funciona el mismo.

- **Pérdidas y utilidades:** se considera arbitrario e injusto que las pérdidas las asuman las personas afiliadas a las AFP, lo que es atribuido a una decisión de las AFP; mientras, se percibe que las utilidades de las inversiones en los multifondos serían distribuidas entre afiliados y AFP<sup>17</sup>. Ahora bien, aun cuando -como ocurrió en un Encuentro Ciudadano- se aclare que la decisión sobre las pérdidas no es de las AFP, sino que está estipulada en el D.L. 3.500, la percepción sobre la injusticia del sistema pareciera reforzarse. Es decir, tener más información sobre el sistema no necesariamente conllevaría una mejor evaluación, dado que, como se indicó en el capítulo anterior, las bajas pensiones son el principal motivador de la percepción general sobre el Sistema de Pensiones. Y respecto de las utilidades, no se observa por parte de las personas (a excepción de quienes representan al sistema de AFP) la relación directa entre utilidades de la inversión en multifondos y utilidades para las cuentas individuales; la percepción es que las utilidades de esos multifondos son distribuidas de alguna manera entre cuenta individual y AFP.

En cuanto a beneficios, **la PGU y el Bono por Hijo** son los más mencionados por las personas participantes en los Encuentros; en menor medida se menciona el Ahorro Previsional Voluntario (APV), sobre el cual quienes tienen capacidad de ahorrar, lo utilizan y conocen los beneficios tributarios que significa. Respecto de la PGU y el Bono por Hijo, se manifiestan dudas sobre requisitos de acceso y forma de entrega, siendo ChileAtiende un agente mencionado específicamente como fuente de información al respecto. En particular se indica disconformidad por la entrega parcelada del Bono por Hijo y la creencia de que esta modalidad es una arbitrariedad de las AFP. En esta situación, personas que trabajan en las AFP realizaron contrapuntos informativos sobre los requisitos y formas de entrega de los beneficios, determinados por la legislación y no como arbitrariedad.

En este escenario, las expectativas de solución se sitúan en dos ámbitos: **estrategias de comunicación y educación**. Las estrategias de comunicación se perciben necesariamente bajo la segmentación de sus contenidos y canales según edad, tipo de trabajo y género. La educación como ámbito presenta matices relevantes de indicar, ya que la educación requerida es entendida de diferente modo, no excluyentes entre sí, pero siempre apuntando a conceptos claves relacionados con el Sistema de Pensiones:

- **Educación previsional** (*previsión*).
- **Educación financiera** (*ahorro*).
- **Educación en derechos laborales** (*derechos laborales*).
- **Educación cívica** (*solidaridad / ciudadanía*).

<sup>17</sup> Esta percepción no tiene en cuenta que la AFP, como empresa, tiene un patrimonio propio, cuyo monto mínimo está fijado por la ley y está completamente separado de los recursos acumulados en las cuentas de afiliadas y afiliados. La función de la AFP es administrar los ahorros previsionales de las personas, de manera que todas las ganancias que se producen por la inversión de esos recursos pertenecen a afiliadas y afiliados, y son destinados a aumentar los saldos de sus respectivas cuentas de capitalización individual obligatoria.

*“Deberían meterse a las universidades a enseñar sobre esto, a conversar, a capacitar. No sólo a poner un folleto, poner personas a que capaciten”.*

(Mujer, Maule, empleadora / tema: educación para la previsión).

*“Hay desconocimiento y falta educación previsional. Yo creo que si la educación tuviera un ramo en su malla que fuera del sistema previsional, créeme que los chicos estarían mucho más en conocimiento. Hoy salen de la universidad y tú les dices AFP o Isapre y para ellos te dicen “no, yo estoy en Fonasa”. Entonces la educación previsional que hoy tiene nuestro país ha sido deficiente”.*

(Mujer, Araucanía, trabajadora de AFP / tema: educación para la previsión).

*“Necesitamos incorporar educación, no sé si previsional, sino para la vida, desde los niveles más bajos. Porque no podemos pretender que personas con bajo nivel de educación, jueguen con la bolsa, o sea, de qué estamos hablando [...] Y una educación que te señale las cosas crudas, no como el engaño que fue al inicio, y que te enseñe las limitaciones que tiene el sistema [...] Que, si no nos gusta, nos tenemos que quedar igual”.*

(Mujer, Atacama, académica / tema: educación para la previsión).

*“Nosotros como dirigentes sindicales en todas las actividades que hemos realizado llevamos un par de años insistiendo a que se vuelva el tema de la Educación Cívica, a que se incorporen a los foros a estudiantes, mejorar las capacitaciones para informar mejor a los alumnos. Hay desinformación en los jóvenes”.*

(Mujer, Maule, trabajadora / tema: educación para la previsión).

Un aspecto clave que se discutió particularmente en las plenarios de los Encuentros fue el agente y/o mecanismo para llevar a cabo estas expectativas de solución. En términos de agente, se observaron dos posiciones. Una apunta a la articulación público (Estado-IPS)-privado (AFP) para concretar estrategias de educación previsional de mayor alcance territorial. Otra posición señala la necesidad de un organismo público y autónomo que se haga cargo de esta labor. El punto de trasfondo que aparece en estas distinciones, como manifiestan representantes de las AFP en los Encuentros, es la reputación de las AFP. Esto es un obstaculizador para llevar a cabo acciones de educación previsional, dado que, señalan, no obtienen buena respuesta cuando ofrecen este tipo de acciones. De ahí la percepción de que, si hay alianza con el sector público, pudiesen sumarse a actividades de educación previsional. La segunda postura descarta a las AFP como agentes de educación previsional en la medida que ven comprometido un interés en sus acciones y por ello optarían por un agente público autónomo, postura asociada principalmente al mundo del trabajo (personas trabajadoras y representantes de sindicatos) y algunos representantes del mundo académico y pensionados/as presentes en los distintos Encuentros.

*“Hay un tema ahí de como miran al sistema privado, cuando uno dice que eres de AFP, hay una desconfianza arraigada ... siempre la mirada del sistema AFP es que me van a quitar la plata.”*

(Mujer, Los Ríos, trabajadora de AFP / tema: educación para la previsión).

Asimismo, las personas en los Encuentros, de manera transversal a los distintos sectores, plantean que los alcances de una mejor educación (en cualquiera de las formas antes mencionadas) podrían visualizarse en los siguientes ámbitos:

- **Mundo laboral:** para que las personas exijan en sus trabajos contratos formales y pago de cotizaciones.
- **Sistema de Pensiones:** para que la población en general conozca de los beneficios y requisitos, así como la relevancia del ahorro previsional y planificación futura.

- **Participación ciudadana:** para que la ciudadanía pueda hacerse parte informada y comprenda el alcance de las temáticas presentes en las discusiones previsionales. Visión en línea con lo planteado por los expertos entrevistados en materia de pensionados y políticas públicas relativas a pensiones y vejez, respecto de una participación no sólo “decorativa” sino sustantiva en aspectos claves del sistema.

Es de interés destacar ciertas temáticas que presentan distintos significados (“sistema mixto”) o mayor desconocimiento (aspectos específicos del sistema):

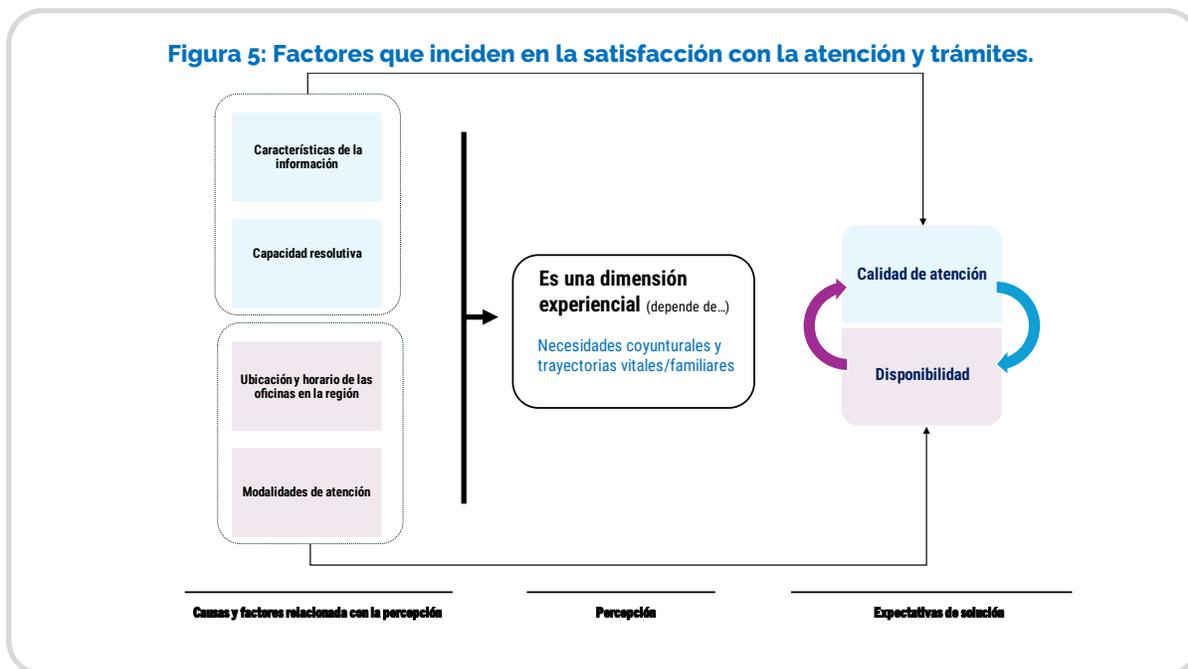
- En la conversación de grupos en los Encuentros Ciudadanos, así como ocurre con el concepto de solidaridad (entendido con diferentes énfasis), la idea de **sistema mixto** tiene dos significados. Un primer significado dice relación con un sistema en donde “convivan” un sistema de capitalización individual con las AFP como agentes (tal cual existe ahora) y un sistema de reparto (a cargo del Estado) y se pudiese elegir entre uno de ellos. Un segundo significado que aparece, con menor frecuencia, asocia el término “mixto” con un sistema tripartito: aportan a la cotización el empleador, el Estado y la persona que trabaja.
- En cuanto a temáticas puntuales en donde se reconoce desconocimiento por parte de los participantes en los Encuentros, está la Ley 3.500, la imposición o no de ciertos bonos que suman al sueldo (bonos imponibles y no imponibles) y el SCOMP (Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión), que aparece con una mención en los Encuentros Ciudadanos.

### iii. Calidad de atención y trámites

Respecto a cómo las personas evalúan la “calidad de atención” se observan ciertas **diferencias condicionadas por las experiencias personales**: depende de cómo ha sido la vivencia previa de contacto con instituciones del Sistema de Pensiones, específicamente las AFP y el IPS (*figura 5*). ChileAtiende se menciona como una instancia puntual (aun cuando depende en lo administrativo del IPS) para resolver dudas sobre beneficios y trámites. Las personas asesoras previsionales tienen una baja mención en los Encuentros Ciudadanos, y en casos particulares de la conversación, suelen confundirse con trabajadores de las AFP. Asimismo, la atención mediante video llamadas disponible en las AFP aparece con una mención esporádica en un Encuentro Ciudadano, siendo el contacto presencial o vía *call center*, los medios recurrentes de atención.

Lo que se destaca en esta dimensión es que el contacto con las instituciones está motivado por coyunturas vitales o situaciones particulares, **no por una estrategia de información sistemática sobre los aspectos del sistema**. Especialmente, el contacto aumenta al acercarse la edad de jubilación. En la *figura 5* se observa que son 4 grandes factores los que inciden en la percepción positiva o negativa que pudiese existir sobre la calidad de atención y trámites del sistema,

vinculados a su vez a expectativas de solución que tienen relación con la calidad de atención y disponibilidad de los servicios.



- Características de la información.** Al igual que lo observado respecto del conocimiento del Sistema de Pensiones, en los Encuentros Ciudadanos predomina la percepción de que la información que proviene desde las AFP es compleja. Por ello, la calidad de la atención tiende a entenderse como la posibilidad, no sólo de obtener un buen trato, sino que conseguir una orientación clara y precisa sobre trámites y dudas. En otras palabras, existe una percepción generalizada en los Encuentros de evaluar negativamente la atención en cuanto al tipo de información y requisitos para realizar trámites, no así la calidad de atención en cuanto al trato que reciben, en donde hay matices positivos y negativos: casos que manifiestan tener una buena experiencia de atención y otros que declaran una percepción más general sobre la relación entre AFP e información: se percibe (por actores de distintos sectores, a excepción de personas que trabajan en AFP), que las AFP son poco “amables” con la ciudadanía y que más bien desinforman a la población.
- Capacidad resolutive.** Este factor dice relación con la posibilidad o no de resolver problemas cuando se contacta a las AFP, a través de diferentes canales. Lo anterior se manifiesta como un nudo crítico en la atención: la extensión de los trámites y la falta de información clara para realizarlos en tanto documentación que se requiere presentar al momento de acercarse a las dependencias correspondientes debiendo regresar en reiteradas oportunidades hasta poder finalizar el trámite. La impresión predominante en los distintos sectores participantes es que no siempre se puede resolver el problema o duda con un solo contacto, aspecto que cobra mayor relevancia si se trata de un contacto

presencial. De este modo, se genera un malestar en las personas dada la iteración que se produce, aumentando los costos personales (tiempo y dinero) para poder obtener respuestas satisfactorias.

- **Ubicación y horario de las oficinas.** Este factor resulta preponderante en la percepción de satisfacción o no con la atención recibida. Es transversal el descontento con la centralización dentro de las regiones de las oficinas de AFP y de compañías de seguros; reconociéndole al IPS mayor despliegue territorial. Lo primero se traduce en que las personas deben desplazarse a las capitales regionales o ciudades principales para resolver trámites o dudas. La percepción es que, en las zonas rurales o localidades aisladas de las regiones, hay una brecha digital importante en la población adulta mayor, por ello la atención presencial sigue siendo necesaria, y al no existir oficinas más que en las grandes ciudades, obliga al desplazamiento, con el gasto de dinero y tiempo que ello implica. Se registra en algunas regiones (Araucanía, Aysén y Tarapacá) casos de atención telefónica directa (no a través del call center institucional) o agendamiento de videollamadas vía WhatsApp por parte de ejecutivos/as de AFP para atender consultas de la población regional. Estas estrategias buscarían mitigar el efecto de asilamiento, distancias geográficas o ausencia de oficinas presenciales de las AFP en las localidades.

En cuanto a los horarios de atención de las oficinas de las AFP, se plantea que estos no se condicen con los horarios laborales, sobre todo en zonas como el norte, en donde los trabajos, especialmente mineros y algunos servicios, son con turnos, lo que obliga a solicitar permisos o “arrancarse” a la hora de almuerzo para la realización de trámites o resolución de dudas.

- **Modalidades de atención.** Las modalidades presencial y *call center* son las más mencionadas como experiencia, sobre todo por las personas pensionadas. Entre estos canales, los *call center* tienden a tener una evaluación negativa: las personas usuarias de este canal participantes en los Encuentros indican que no obtienen respuestas efectivas respecto a las inquietudes o consultas que se realizan por la falta de conocimiento de quienes están a cargo de entregar este servicio. Los otros sectores tienden a vincularse con las AFP a través de canales virtuales, o bien como receptores de información vía correo electrónico. La atención virtual es bien valorada por los grupos que tienen acceso y manejo digital, pero hay un reconocimiento transversal de que existe una brecha digital en las personas mayores, así como problemas de conectividad en zonas rurales o aisladas. Entonces, lo digital es bien valorado, pero no se considera que debiese reemplazar lo presencial, en tal caso, aumentarían las dificultades de acceso de un grupo de la población que no tiene el manejo y/o los recursos para hacer uso de estos canales.

La relevancia de estos factores en la experiencia y calidad de vida es significativa para las personas, al punto que **los problemas de conectividad o de brecha digital, que obligan a la presencialidad**

## en oficinas distantes al lugar de residencia, pueden impedir la realización misma del trámite de jubilación.

*“Más pasa en esta comuna, que la mayoría de los afiliados que vienen de otros lados, que son seis o siete horas de viaje, y las condiciones climáticas, que voy postergando mi pensión porque no puedo ir a Coyhaique a pensionarme”.*  
(Hombre, Aysén, trabajador de AFP / tema: atención y trámites).

*“Yo he ido a la AFP a solicitar ciertos trámites y son bastante complejos por la página obtener esos certificados. Mejor he optado por ir presencialmente a la oficina, la atención es buena”.*  
(Hombre, Maule, pensionado de AFP / tema: atención y trámites).

*“... Es que las AFP no tienen presencia en todas las localidades... Y eso es terrible. Es terrible porque, si no me equivoco, una sola AFP, no sé si es Provida, que está en Chile Chico. Bueno, la última vez que fui, no sé si se habrán cerrado. Estaba Provida, pero la cerraron. ¿Y por qué no en la cabeza de Región”.*  
(Mujer, Aysén, representante sector público / tema: atención y trámites).

*“Una debilidad que existe es que muchas empresas trabajan con mucha automatización, esto se ha digitalizado mucho y hay personas adultas que no manejan las redes sociales. Cuando hay una ejecutiva de una “x” AFP va al local, habla con la gente, la ejecutiva está preocupada de la gente, pero con la automatización ya no hay ejecutivos en terreno o son muy pocos y no abarcan toda la población”.*  
(Mujer, Maule, trabajadora / tema: atención y trámites).

*“Hay que mejorar la atención de los Call Center, esos no informan absolutamente nada”.*  
(Mujer, Araucanía, trabajadora / tema: atención y trámites).

*“Muchos trámites se realizan por internet y esta es una región que tiene serios problemas de conectividad (comunidades más chicas). Y somos una región con gran parte de la población adulta mayor con problemas de alfabetización digital. Le pedimos a la gente que haga trámites por internet sin tener computador y conectividad”*  
(Hombre, Ñuble, académico / tema: atención y trámites).

*“El adulto mayor cuando va a atenderse, no entiende nada porque las niñas de las AFP usan otro lenguaje, deberían tener personas especializadas, que dominen y expliquen de mejor manera al adulto mayor para que entienda. Porque sólo indican “en la página o en la cartola dice eso” pero el adulto mayor no sabe que está diciendo”.*  
(Mujer, Atacama, trabajadora / tema: atención y trámites).

*“Yo la encuentro buena. A mí siempre me han atendido bien las niñas que están atendiendo. Ellas me hicieron toda mi jubilación, papeleo, en la AFP Habitat. Me dieron número de teléfono para consulta, a veces la he llamado por cualquier cosa”.*  
(Mujer, Ñuble, jubilada / tema: atención y trámites).

Respecto a **trámites específicos**, su mención tiende a ser baja; es decir, no hay diligencias que sean consideradas de manera transversal como complejas, sino que se tiende a hablar de trámites en genérico. Lo que se encuentra son menciones a casos particulares, a excepción de las personas pensionadas, que, por este mismo hecho, tienen en común la referencia al trámite de jubilarse. En cuanto a casos particulares mencionados, está el trámite de herencia, del cual no hay claridad sobre las condiciones de realización: cuándo corresponde y cuándo no. Situación similar ocurre respecto a la PGU, en donde se manifiestan dudas sobre los requisitos (por ejemplo: qué ingresos económicos se consideran en el cálculo y hasta qué monto de tales ingresos).

*“Hay muchas personas que siendo matrimonio, los dos imponiendo y la persona en su ignorancia pregunta ¿puedo yo recibir los fondos de...? Y le dicen que no. No saben que se puede hacer la posesión efectiva, que son heredables”.*  
(Mujer, Ñuble, pensionada / tema: conocimiento de trámites).

*“Por la experiencia que tengo, yo trabaje antes del registro con las personas mayores. Ellos llegan a la edad adulta con poco conocimiento, si por ejemplo, tienen ahorros propios, si termina su pensión y no hacen el trámite para recibir la pensión solidaria. Hay desconocimiento amplio no solo en las personas jóvenes sino en los adultos mayores también. (...) cuando hablamos de beneficios es cuando las personas pueden acceder a la [Pensión Garantizada Universal]”.*  
(Mujer, Maule, representante sector público / tema: conocimiento de trámites).

En el caso de las personas jubiladas, lo que caracteriza al trámite de jubilación es su **complejidad**: muchas opciones en juego. Por ello se plantea la necesidad de una entidad orientadora especializada, dentro de una institución como el IPS o ChileAtiende, que oriente la toma de decisiones, aspecto señalado principalmente por personas pensionadas. **Destaca, al igual que en la dimensión de conocimiento del sistema, que realizar el trámite de jubilación no significa una mejor comprensión del mismo**, dado que se registran casos de personas jubiladas que no conocen su AFP, o que no saben qué es el “retiro programado” (pese a estar jubilados con retiro programado), o cómo se calculó el monto de la pensión que reciben, o la relación con otros beneficios (como subsidios) y la PGU, o las opciones que existen para jubilarse.

#### iv. Políticas y estrategias previsionales

Para efectos de este estudio, las estrategias previsionales se consideran como aquellas que hacen referencia a cómo las personas visualizan la vejez en términos de calidad de vida e ingresos, las acciones que pueden adoptar en función de esa visión de vejez, y el rol de las políticas públicas. Así es que, a partir de entrevistas y Encuentros Ciudadanos, son tres las principales estrategias que las personas visualizan para su vejez (y que no son asociables a un sector convocado en particular, sino que son transversales):

- **Seguir trabajando.** Esta es la principal estrategia mencionada y es predominante en las personas pensionadas que participan de los Encuentros Ciudadanos. Se señala que el sistema obliga, dadas las bajas pensiones, a buscar alternativas informales dentro del mercado laboral y a desarrollar diversas actividades por cuenta propia, como estrategias previsionales compensatorias frente a la precariedad de las pensiones. Esta estrategia está condicionada por el estado de salud de las personas, lo que significa una limitante para aquellos que alcanzan la vejez con problemas de salud.
- **Apelar a la solidaridad familiar.** Apunta a los cuidados y apoyos que pueden brindarse dentro del sistema familiar, principalmente con referencia a hijos e hijas que pudiesen apoyar en el periodo de vejez. Esto consiste principalmente en ayudar en el pago de cuentas o gastos de salud.

En la línea de la solidaridad, pero con una variación, aparece el caso de las parejas en que ambos están pensionados y complementan sus pensiones, logrando un monto mensual que les permite subsistir. Así es que no requerirían el soporte de otros familiares, sino que se basan en la complementariedad, o solidaridad mutua.

- **Organizar un sistema de finanzas propio fuera del sistema.** Corresponde a planes de ahorro (por ejemplo, APV) o ideas de negocio que pueden reportar un ingreso complementario a la pensión, estrategia condicionada por la capacidad financiera de las personas. Esta última es menos accesible que las otras dos identificadas.

*“Hay personas que sabiendo que, independiente de lo que hagan, van a tener una mala pensión, se preparan adquiriendo propiedades en la juventud para tener ingresos extras. Otras que acceden al APV para aprovechar beneficios tributarios, pero hay poco conocimiento de lo que pasa después con eso. Mucha gente hasta el momento que llega”.*  
(Hombre, Ñuble, académico / tema: estrategias previsionales).

*“Pensamos siempre que la pensión iba a ser baja, por eso mucha gente se preparó para tener algo adicional”.*  
(Mujer, Aysén, pensionada / tema: estrategias previsionales).

*“Uno finalmente busca resolver las cosas por su lado, ahorrar, tener algo a futuro porque si no será imposible poder pasar una vejez o ser una carga para sus hijos”.*  
(Mujer, Tarapacá, académica / tema: estrategias previsionales).

*“Con la pregunta inicial me ha dejado marcando ocupado [...] Pensando que me quedan 15 años para jubilarme, y el sistema, al estándar que tú manejas, me lo estoy preguntando 15 años después, y creo que voy a vivir con mis cabros”.*  
(Hombre, Maule, empleador / tema: estrategias previsionales).

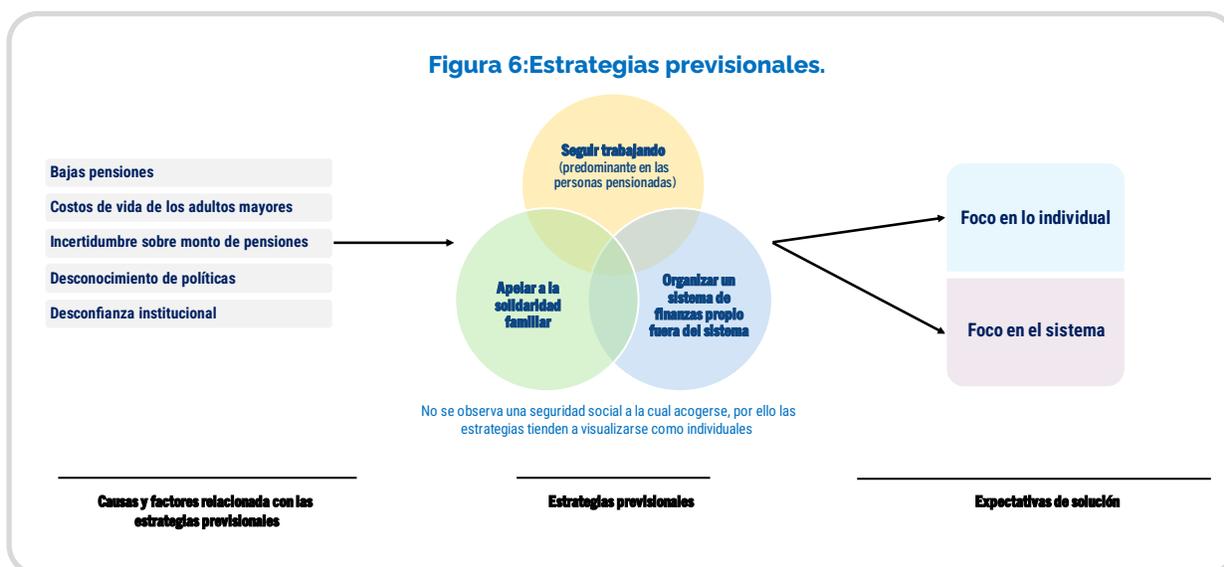
*“A la edad que tenemos, yo misma tengo 70 años, me creo activa, estoy activa para trabajar con los adultos mayores, pero qué es lo que pasa, llega la enfermedad [...] ya no tengo para comer [...]. Yo no puedo trabajar a esta edad, porque también tenemos que ver, como adultos mayores, que se nos va yendo la mentalidad, que se van olvidando las cosas”.*  
(Mujer, Ñuble, pensionada / tema: estrategias previsionales).

Es importante señalar que **estas no son estrategias excluyentes entre sí, sino que corresponden al abanico de alternativas que se prevén para la vejez**. Ahora bien, la discusión de estas estrategias se ahonda especialmente en todos aquellos participantes que no son parte o no se han pensionado por el “sistema antiguo”, lo que dice relación con el monto de las pensiones de este grupo en comparación a los demás pensionados y expectativas de pensión de los aún no pensionados (especialmente de aquellas personas representantes del mundo del trabajo, sector público y academia).

En la *figura 6* se observan las causas que constituyen el escenario dentro del cual se consideran estas estrategias:

- **Bajas pensiones.** Se asume, o vivencia por parte de las personas ya pensionadas, que la pensión a recibir o recibida, no alcanzará para cubrir las necesidades de vida.
- **Costos de vida de las personas en la vejez.** Se tiene en consideración los costos más altos de vida en algunas zonas del país y el aumento de gastos de salud propios de la vejez, como principales motores para idear estrategias previsionales.
- **Incertidumbre sobre monto de pensiones.** Se presume un monto bajo o insuficiente, pero el monto final, según se observa en los Encuentros Ciudadanos, es conocido al momento de pensionarse. Los representantes de AFP participantes en los Encuentros tienen mayor claridad e información al respecto de sus situaciones personales, lo que no ocurre con los demás sectores.
- **Desconocimiento de políticas públicas o de si éstas cubrirán algunos costos de la vejez.** Este factor dice relación con la desinformación sobre políticas públicas para la vejez y cómo éstas, si es que existen, pudiesen contribuir a mejorar las condiciones de vida.
- **Desconfianza institucional,** en el sentido de no esperar mejoras en el sistema en cuanto a los montos de pensiones. Al respecto se señala como principal debilidad que las políticas y reformas que se implementan para mejorar el sistema se encuentran sujetas a los gobiernos

de turno y no como políticas estatales en favor de garantizar un sistema previsional que resguarde la satisfacción de las necesidades que surgen durante la tercera edad.



Un aspecto relevante de **las estrategias identificadas es su carácter individual**: lo que las personas pueden hacer para mejorar su calidad de vida en la vejez. Sin embargo, las expectativas de solución tienen un carácter societal, a excepción de la educación previsional que apunta al conocimiento individual para definir estrategias previsionales. Este tipo de expectativas societales o sistémicas es concordante con la visión experta en la materia, y que sugiere la implementación de políticas sociales que incluyan servicios de salud y cuidado integral para personas mayores. Además, algunos expertos enfatizan la urgencia de reformar el Sistema de Pensiones Chileno para fomentar el ahorro previsional y aumentar la solidaridad, incorporando elementos de apoyo estatal y mejoras en la educación financiera para que las personas puedan tomar decisiones más informadas. Esto está en línea con el tema de necesidades de educación previsional que emerge desde los Encuentros.

Las expectativas de tipo societal o sistémico tienen las siguientes características:

- La idea de **protección o seguridad social aparece más como una demanda antes que un sistema existente**. En tanto expectativas de solución, la seguridad social pasa a entenderse como la articulación de servicios sociales (salud, vivienda, subsidios) que permitan reducir gastos y complementar eventualmente la pensión obtenida. A lo que suma la del ocio o entretención como dimensiones significativas de la calidad de vida en la vejez.
- **El aumento de la cotización a través de un sistema tripartito** también se considera una expectativa más de tipo societal que una estrategia de solución individual. Al mejorar las pensiones producto de un ahorro previsional mayor, podría pensarse en una menor

dependencia o necesidad de otras estrategias previsionales más allá de la pensión misma. La solidaridad, con el objetivo de desarrollar soluciones en esta línea, es clave entre los participantes de los Encuentros.

- **El incentivo al mercado laboral para personas mayores es un tema también de carácter societal, pero presenta matices.** Desde el mundo del trabajo se observa que personas pensionadas continúan trabajando, y lo hacen en trabajos de bajos sueldos, y a veces de esfuerzo (se menciona el ejemplo de la jardinería y labores de aseo y ornato municipal). El trabajo, entonces, aparece como una necesidad para complementar la pensión. Otra postura, proveniente de la experta en temática de vejez, dice relación con un sistema de trabajo para personas pensionadas que funcione como reconocimiento a las capacidades y experiencia de las personas ya jubiladas que deseen continuar en la “vida activa” (se menciona como ejemplo un sistema de tutorías que incorpore como protagonistas a docentes pensionados). Así, en el estudio se observan estos dos matices que destacan aspectos diferenciados en cuanto a la situación laboral de personas pensionadas: **necesidad y reconocimiento.**
- **Sistema de cuidados remunerados.** Se indica como expectativa de solución el instalar un registro de cuidadores como herramienta para reconocer las labores de cuidado en las reformas que se puedan realizar. Esto se considera en los Encuentros Ciudadanos y entrevistas como una medida que apunta a abordar las desigualdades de género que se observan en el mercado laboral y los roles de cuidado que asumen las mujeres, generando lagunas previsionales que repercuten significativamente en sus pensiones.
- **La situación de las personas migrantes y quienes trabajan en la informalidad.** En los Encuentros se refuerza el llamado de atención sobre estos casos, lo que es posible resumir mediante la siguiente pregunta ¿cómo pueden estas personas ser incorporadas al sistema previsional, entendiendo que la formalidad es la vía para tal incorporación? No se desarrollan alternativas de solución en este punto (por ello es más una expectativa), sino que aparece como una preocupación que debiese ser abordada a través de políticas previsionales.

*“El Bono por Hijo ayuda, pero no es una solución final. La PGU también ayuda harto, pero no es solución. Hablamos de poder tener acceso a medicamentos, comer, pero también diversión”.*

(Mujer, Antofagasta, representante sector público / tema: estrategias previsionales).

*“Actualmente en nuestro país no tenemos un sistema de seguridad social. Ese es el punto, esa es la clave: está todo separado. El Sistema de Pensiones es solamente poner la plata y juntar dinero, pero no está ligado [...]. Un sistema de protección que tenga que ver con el tema de salud, que tenga que ver su entorno familiar, con todas sus protecciones [...] Está el tema de la recreación”.*

(Mujer, Maule, pensionada / tema: estrategias previsionales).

## v. Articulación local de actores del Sistema de Pensiones

Esta es la dimensión en estudio con menor reconocimiento por parte de las personas participantes en los Encuentros Ciudadanos (ver figura 7). Se observa nulo o escaso conocimiento a quiénes son y cómo se articulan localmente los distintos actores involucrados en el funcionamiento del Sistema de Pensiones. En los Encuentros, es transversal a los distintos sectores tener un foco conversacional en lo que ocurre a nivel nacional en tanto diagnóstico y evaluación del Sistema de Pensiones. Lo local, en lo referente a actores, se reduce a las AFP e IPS, y la percepción es que cada una de estas entidades trabajan de forma independiente. En un Encuentro Ciudadano donde hubo presencia de una representante de la Superintendencia de Pensiones, se amplió este rango de actores a nivel regional antes que local, pero correspondiendo a una situación de un grupo de trabajo antes que al encuentro en su conjunto.

Tanto representantes del IPS como de las AFP presentes en los Encuentros apuntan a un trabajo no articulado entre las dos entidades, con comunicación más bien esporádica o por situaciones particulares de algún caso. Para los demás sectores, no se visualiza un ente a nivel regional que lidere esta articulación y reúna de forma permanente a los actores que representan las instancias tanto públicas como privadas del Sistema de Pensiones. La articulación que se registra es entre entidades del sector público: por ejemplo, en el caso de la región de Aysén, se menciona que entre el IPS y municipios de la región, a través de los departamentos sociales, colaboran con la entrega de información a las personas que están en proceso de pensionarse, o bien, ayuda con información sobre la PGU y pensión de invalidez, entre otros temas. También se mencionan en la región las mesas de Gobierno en terreno, donde estas oficinas públicas se desplazan a los territorios para atender consultas y entregar información.

**Figura 7: La percepción de la articulación local de actores del Sistema de Pensiones.**



*“Deberíamos aprovechar lo que hay. El IPS va a hacer pagos a todas las comunas, ¿por qué no es posible hacer un nexo con la AFP y también instalarse ahí?”.*

(Mujer, Ñuble, pensionada / tema: articulación local de actores).

*“¿Por qué la Seremía no puede ayudar a educar?”*

(Mujer, Maule, pensionada / tema: articulación local de actores).

*“Yo desconozco si es que las administradoras de pensiones trabajan con el IPS o la Superintendencia. Hay desconocimiento sobre eso y hay una percepción a que se encuentra centralizada la discusión (a nivel de país)”*  
(Hombre, Maule, representante sector privado / tema: articulación local de actores).

*“Del IPS nosotros tenemos una coordinación con los distintos entes como el Municipio, las AFP, pero queda mucho en la parte administrativa y no se baja mucho a las sucursales”.*  
(Hombre, Araucanía, representante sector público / tema: articulación local de actores).

Cuando esta temática se articula con la atención usuaria y la educación previsional, aparecen otros actores y coordinaciones posibles, ampliándose los temas y actores involucrados:

- **Ampliación de temas de coordinación: atención usuaria.** En cuanto a **atención usuaria**, se apunta a una coordinación entre el IPS y las AFP que aborde casos que una entidad recoja, y que correspondan a la otra. Esto podría entenderse como una forma de red de atención o interoperabilidad para dar atención ciudadana.
- **Ampliación de temas de coordinación y actores: Educación previsional.** Se visualiza la educación previsional como un tema con capacidad de aunar actores y esfuerzos en las localidades. En cuanto a actores, más allá del IPS y las AFP, se mencionan como relevantes: escuelas y liceos técnicos, universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales, municipios, sindicatos, empresas, y organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, se identifican actores con conocimiento para brindar educación previsional (AFP e IPS) y por otro, entidades con quienes establecer alianzas para la capacitación de las personas que lo componen, tanto en el ámbito de educación escolar como superior, y laboral. En esta línea también se amplía la percepción hacia entidades de comunicación con alcance y significación territorial, como radios locales que pueden ser un medio para transmitir contenidos previsionales.

*“Que las organizaciones sociales formulen proyectos para informar y educar a la comunidad, porque hacemos puras cuestiones para pasarla bien, pero nadie informa [...] En los lugares, juntas de vecinos”.*  
(Mujer, Ñuble, pensionada / tema: articulación local de actores).

*“Se deberían involucrar más actores, a nivel territorial, ya que los municipios tienen más llegada con la gente”.*  
(Mujer, Los Ríos, académica / tema: articulación local de actores).

*“Educación financiera y previsional que sea algo que se discuta en los colegios desde chicos. Que se enseñe el valor que tiene el ahorro son conceptos que tienen que estar insertos en el currículo”.*  
(Hombre, Maule, académico / tema: articulación local de actores).

*“Si el tema central es formar, debería haber una instancia que organice cómo se va a informar, si es a través de las comunas, los establecimientos, municipios. Que debiera regularse por la Superintendencia de Previsión más allá del IPS, que es una instancia más”.*  
(Hombre, Maule, representante sector privado / tema: articulación local de actores).

La articulación de actores a nivel local pasa a ser entendida como un mecanismo para abordar otras temáticas previsionales (como atención o educación) antes que un tema en sí mismo.

Un matiz en esta dimensión dice relación **con la percepción de empresas como actores del mercado laboral local que aportan a las pensiones**. A nivel territorial, se observa el caso de

Antofagasta, donde desde el mundo del trabajo se menciona que las mineras aportan un porcentaje mayor para el financiamiento de pensiones anticipadas por trabajo pesado<sup>18</sup>, pero se cuestiona que tal trabajo pesado genera dolencias que precarizan la calidad de vida y aumenta los costos de salud. En el caso de la región del Maule, se hace mención a una empresa privada que aporta al APV de cada trabajador/a, un monto similar al que las personas ahorran por este concepto. Se entiende que son acciones específicas antes que una articulación local de empresas, no obstante, se destaca como dimensión territorial del Sistema de Pensiones a través del mercado laboral.

*“En nuestra empresa los/as trabajadores/as saben que en el APV la empresa les complementa el monto para ir aumentando sus ahorros. Entonces ellos dicen “si yo pongo \$10.000 pesos, la empresa va a poner otros \$10.000 pesos, es ir potenciando sus ahorros”.*

(Mujer, Maule, trabajadora / tema: articulación local de actores).

---

<sup>18</sup> Los trabajos pesados son aquellos empleos cuya realización acelera el desgaste físico, intelectual o psíquico en la mayoría de quienes los realizan, provocando un envejecimiento precoz y aun cuando no generen una enfermedad laboral. Cuando el trabajo es considerado pesado, el trabajador afiliado a una AFP y empleador deberán cotizar entre un 1% y 2% adicional según el desgaste relativo producido por trabajos pesados.

# V. Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo presenta las conclusiones específicas y generales del estudio, así como las recomendaciones que surgieron desde los Encuentros Ciudadanos, entrevistas y estrategias complementarias.

## I. Conclusiones

### Conclusiones generales

---

**Conclusiones generales**, o transversales a las distintas temáticas abordadas en el estudio:

- **Consenso en el diagnóstico general del Sistema de Pensiones.** Hay consenso entre los distintos sectores representados en los Encuentros Ciudadanos y entrevistas sobre las **bajas pensiones** que actualmente genera el sistema. La medida con mayor acuerdo para subsanar esta problemática es el **aumento en el monto de las cotizaciones**. La variabilidad de opiniones surge respecto de mecanismos para concretar tal aumento (*¿a cargo de quién o quiénes?*), la forma de administrarlo (sistema mixto con o sin AFP Estatal) y reglas de pago del sistema (beneficios definidos versus contribución definida).
- **Déficit de legitimidad.** El sistema de pensiones actual tiene un déficit de legitimidad, que se traduce en desconfianza y percepción de ser un sistema injusto. Esto se funda tanto en el origen en dictadura del actual sistema, como en los resultados en cuanto a suficiencia de las pensiones y utilidades de las AFP. La visión experta coincide en que este es un tema del que hay que hacerse cargo al momento de formular cualquier cambio al sistema de pensiones chileno.
- **Desconocimiento del Sistema de Pensiones, sus componentes y funcionamiento.** Este aspecto es transversal en la conversación de los diferentes temas relacionados con el Sistema de Pensiones. Por ello, cuando las personas fundamentan la necesidad de mejorar el conocimiento sobre el sistema, se apela a los efectos positivos que puede traer consigo en cuanto a preocupación por el ahorro previsional con miras al futuro, exigencia de derechos laborales como el pago de cotizaciones y la participación ciudadana informada.
- **La “elección” como concepto bisagra.** Esta es una noción basal para pensar alternativas y que los diferentes sectores convocados a los Encuentros Ciudadanos tienden a coincidir. En un escenario en que no se visualiza el fin de las AFP, la posibilidad de elegir juntar en un mismo sistema previsional mecanismos de capitalización individual y de reparto, siendo el

símil más utilizado lo que ocurre en salud: la alternativa de elegir entre un sistema privado de salud o FONASA. Sin embargo, desde una mirada experta, la elección es vista como algo potencialmente negativo, y el foco debiese estar en consolidar un sistema eficiente y mejor articulado.

- **Solidaridad como concepto que permea expectativas de solución.** Los representantes del mundo del trabajo, personas pensionadas, sector público y ámbito académico, en su mayoría, plantean discursos sobre la valoración del Sistema de Pensiones y expectativas de solución cuyo elemento común es la idea de solidaridad. Ésta tiene un significado intergeneracional (mecanismos de reparto) y entre sectores (tripartismo que considera aportes previsionales por parte del trabajador/a, Estado y empleador/a). También actúa como pivote normativo para una crítica al individualismo que verían reflejado en el sistema de capitalización individual.
- **La PGU es un instrumento altamente valorado en el sistema de pensiones.** La PGU es un elemento del sistema de pensión que es valorado transversalmente como positivo. Por un lado, se percibe que subsana debilidades del sistema en cuanto a suficiencia de las pensiones autofinanciadas; por otro lado, en términos cuantitativos y de modo complementario, se observa que en el caso de no existir la PGU, hay regiones en donde aumentaría la pobreza en personas mayores, lo que evidencia el gran efecto en la reducción de pobreza que tiene la PGU como instrumento.
- **Dimensión de género necesaria de abordar.** Se observa en los distintos sectores, un discurso que identifica desigualdades de género dentro (por ejemplo, en el cálculo de esperanza de vida) y fuera del Sistema de Pensiones (reproducción de desigualdades presentes en el mercado laboral) que afectan la calidad de vida de las mujeres. Se entiende, en ese sentido, como un problema societal, pero no por ello no abordable desde el Sistema de Pensiones. Asimismo, el análisis de datos regionales permite observar brechas significativas entre hombres y mujeres según región en dimensiones claves como monto de las pensiones (considerando el monto autofinanciado más la PGU), cuya diferencia entre hombres y mujeres sobrepasa los 150 mil pesos en algunas regiones, con el correspondiente impacto en la calidad de vida.
- **Territorialidad como dimensión relevante de considerar.** La territorialidad o dimensión regional del Sistema de Pensiones es destacada en tres aspectos: consideración de los costos de vida regionales para el cálculo de las pensiones, despliegue de canales de atención e información que contemplen las particularidades regionales (zonas rurales, aislamiento geográfico, problemas de conectividad, características de la población, atención, conocimiento, costos de vida), y mercado laboral local (tipos de faenas que pueden ocasionar enfermedades laborales, presencia y fiscalización de la informalidad, y pago previsional por parte de empleadores). La relevancia del factor regional se corrobora al

contemplar los datos del diagnóstico regional realizado, y que permite observar diferencias significativas entre regiones en cuanto a cobertura de activos (porcentaje de personas que aportan a un sistema de pensiones sobre la Población Económicamente Activa o Fuerza de Trabajo), brecha de cobertura de pasivos por nivel socioeconómico (proporción de personas que reciben pensión, independiente de qué subsistema venga, de la población de 65 años y más) o montos promedio de pensiones autofinanciadas.

- **La dimensión simbólica de una baja pensión.** Se destaca que una baja pensión no significa exclusivamente un problema material, sino que también presenta una dimensión simbólica asociada al no reconocimiento de una vida de trabajo, junto con la falta de valor de la persona adulta mayor en la sociedad.

### Conclusiones específicas

En cuanto a **conclusiones específicas** por temática abordada en el estudio, se plantea lo siguiente:

- **Funcionamiento y evaluación del Sistema de Pensiones.** Se percibe de forma negativa al Sistema de Pensiones principalmente porque los montos de las pensiones son bajos, no reflejan los años cotizados, y no cubren las necesidades de subsistencia y calidad de vida, considerando que a mayor edad los gastos de salud son mucho más altos, lo que precariza aún más la vida de las personas. Si bien hay distintos énfasis en los sectores participantes del estudio respecto de causas y soluciones para las bajas pensiones, hay consenso en que estas son un problema a resolver para el actual sistema. A su vez, existe un descontento al señalar que las pérdidas las asumen principalmente las personas afiliadas y no las AFP, y aun así se pagan comisiones por la administración de fondos a todo evento. Esto coincide con la visión experta de los excesos de rentabilidad y falta de competencia. Por tanto, es preponderante la percepción de que el sistema no cumple con generar pensiones dignas.
- **Conocimiento del Sistema de Pensiones y sus beneficios.** Se percibe desconocimiento sobre cómo se compone y funciona el sistema previsional. Se plantean dos grandes razones para explicar esta situación: desinterés y desesperanza por parte de la población; e información disponible poco clara, que requiere de un nivel de conocimiento mayor en educación financiera para poder comprender y tomar decisiones adecuadas, especialmente, para elegir los fondos de inversión. También se destaca negativamente la falta de educación cívica, laboral, previsional y financiera desde temprana edad que promueva en las personas prever con tiempo las acciones en favor de por su calidad de vida a futuro. En tanto a los beneficios se reconoce principalmente la Pensión Garantizada Universal, la cual se valora positivamente como una iniciativa estatal que permite elevar el monto de las pensiones.

- **Calidad de la atención y trámite.** En general existe una evaluación intermedia respecto a la atención y realización de trámites, ya que las experiencias son variadas dependiendo de la edad de la persona, ciudad y el tipo de trámite. Respecto del trato a la persona, la tendencia es a ser calificada como buena en el caso del IPS y las AFP, sin embargo, las falencias se observan en la información y características de los trámites. Por ejemplo, se considera que las gestiones a realizar son más bien engorrosas, con mucha burocracia, y no todos los agentes entregan la misma información sobre un trámite específico. Por otra parte, las plataformas y canales de información tienden a ser mayoritariamente virtuales (referido principalmente a las AFP), lo cual si bien es valorado, se reconoce que no debe desatenderse la atención presencial, en consideración a la existencia de la brecha digital que afecta a la población adulta mayor, y problemas de conectividad en zonas rurales y localidades aisladas.
- **Políticas y estrategias previsionales.** Las personas reconocen que tienen poco o nulo conocimiento de las políticas y estrategias previsionales (a excepción de quienes trabajan en el IPS y las AFP, que tienen mayor conocimiento). Las estrategias identificadas tienden a ser de carácter individual. A nivel de políticas previsionales, la conversación se refiere a las dificultades para lograr reformas que garanticen y resguarden un sistema de previsión y seguridad social. Por el contrario, consideran que el debate se ha politizado y reducido a intereses privados versus los intereses y necesidades de las personas. Esto último también es compartido por los expertos entrevistados.
- **Articulación de actores locales.** Se observa un desconocimiento respecto a quiénes son y cómo se articulan los actores locales que conforman el sistema previsional en las regiones. Se reconocen principalmente a las AFP e IPS, pero se señala que se desenvuelven de manera independiente y no se visibiliza un trabajo colaborativo. Cuando la articulación de actores se concibe desde la óptica de la educación previsional, aparecen más actores con los cuales conformar alianzas para implementar estrategias de educación: instituciones formativas de distinta índole, organizaciones sindicales y empresas.

## ii. Recomendaciones

Las recomendaciones son formuladas a partir de las alternativas de solución que plantearon las personas participantes del estudio, para las problemáticas que identificaron en cada temática trabajada. Son producto, principalmente, del trabajo grupal de los Encuentros Ciudadanos y presentadas en plenaria, por ello, no atribuibles a un sector en particular. Tampoco se afirma que representan específicamente lo que cada participante piensa, entendiendo que hay matices propios de una dinámica grupal que convoca a distintos sectores de la sociedad. Por ello, esta sección tiene el carácter de un abanico de alternativas de solución que bien pueden considerarse áreas de trabajo o de interés levantadas por la ciudadanía, especificando contrapuntos de los mismos participantes cuando corresponda.

El trabajo de análisis consistió en organizar estas recomendaciones según la problemática a la que apuntan y al subtema que corresponden. Así, por ejemplo, si la problemática identificada en la dimensión de *Funcionamiento y Evaluación del Sistema de Pensiones* correspondió a *bajas pensiones*, la metodología de trabajo consistió no en indicar como solución subir las pensiones, sino que las personas participantes identificaran las causas de tal problemática, y plantearan los mecanismos o medidas que tuviesen potencial para solucionarla. Luego, se clasificaron tales medidas según el subtema que abordan dentro de tal problemática. Las recomendaciones así identificadas fueron complementadas con observaciones técnicas (cuando el caso lo amerita), como una forma de contextualizar y conectarlas con el debate previsional actual. Por último, se plantean recomendaciones sobre áreas temáticas que de este estudio se desprenden como relevantes de profundizar a futuro, y que son producto del análisis del equipo consultor.

A continuación, se presentan las recomendaciones para cada dimensión temática:

## a) Recomendaciones respecto del funcionamiento y evaluación del Sistema de Pensiones

DIMENSIÓN TEMÁTICA		FUNCIONAMIENTO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES	
<b>PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS</b>	Las propuestas recogidas apuntan a las <b>bajas pensiones</b> (insuficiencia) como problemática en esta dimensión. Se proponen distintos mecanismos de solución y se dan diferentes matices, que se organizaron en cuatro grandes subtemas: Funcionamiento del sistema, Territorialidad, Género, y Transformación o reforma del sistema.		
<b>FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA</b>	<b>SUBTEMA</b>	<b>RECOMENDACIÓN</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Propuestas que buscan mejorar aspectos del sistema actual.			El traspaso de pérdidas a afiliados/as es una de las aristas de mayor influencia en la percepción negativa del Sistema de Pensiones en general, y de las AFP en particular. Por ello, el planteamiento de modificar la normativa que establece que las pérdidas son a cargo de las personas cotizantes, genera desconfianza en el sistema y percepción de abuso. Trabajadores de las AFP focalizan este tema en el Decreto Ley 3.500, especificando que no es una atribución otorgada a sí mismas por las propias AFP.
		<b>NO TRASPASAR PÉRDIDAS A PERSONAS AFILIADAS</b>	<p><i>Observación técnica:</i></p> <p>Dentro del contexto del debate previsional es compleja una medida de este tipo, dada la administración con fines de lucro. Abordar esta discusión conecta con modificaciones a la lógica misma del sistema. Un elemento para destacar es que las AFP pueden tener pérdidas contables dado el encaje, pero en términos operativos el esquema de comisiones garantiza ingresos a todo evento. Una forma de canalizar esta propuesta pasa por reducir el nivel de ganancias de las administradoras y conectar sus ganancias con resultados de las inversiones en los multifondos de pensiones de las personas afiliadas. Así se podrían contemplar discusiones como: el cambio de comisiones de flujo a saldo, castigos en caso de pérdida y mejoras de competencia en la industria.</p>
		<b>REVISAR CÁLCULO DE ESPERANZA DE VIDA</b>	<p>Evaluar el cálculo de esperanza y promedio de vida de mujeres y hombres, considerando la percepción de un cálculo no acorde a la realidad del país, sobre todo teniendo en cuenta problemas de salud y calidad de vida en personas con menos recursos. La expectativa es que una modificación al respecto impactará positivamente en el monto de las pensiones.</p> <p><i>Observación técnica:</i></p> <p>Dentro del contexto del debate previsional una medida de este tipo tiene muchas aristas técnicas. Como se explicó previamente, la forma en que se calcula la esperanza de vida y cómo se utiliza para el cálculo de pensiones, es de una manera bien específica (ver nota al pie nº14). Sin embargo, este tipo de propuestas conecta con elementos del debate actual como es el <b>seguro de longevidad</b> que dependiendo del diseño pueden ser regresivos o no, y además, puede ser material de comunicación sobre cuáles son las características de la tabla, usos y el motivo de su diseño.</p>
		<b>GESTIÓN DE COMISIONES</b>	Evaluar el porcentaje de pago de comisiones en función de los rendimientos de la inversión. Como propuesta, está asociada al traspaso de las pérdidas a cotizantes, y apunta a la idea de que el pago de comisiones debiera ser según rendimiento de las AFP en

SUBTEMA	RECOMENDACIÓN	DESCRIPCIÓN
		<p>cuanto a rentabilidad de los fondos invertidos, apelando al papel de las administradoras como asesor de inversiones de las personas.</p> <p><i>Observación técnica:</i> Dentro del contexto del debate previsional es compleja una medida de este tipo. Sin embargo, conecta con distintas discusiones como el cambio de <b>comisiones de flujo a saldo</b> (que permite que las ganancias de las AFP dependan del resultado de las inversiones: si el fondo disminuye, los ingresos por comisiones disminuyen) y mejoras de competencia en la industria.</p>
	<b>BONO A PERSONA NACIDA</b>	Propuesta que señala la asignación de un bono previsional a cada persona nacida: al nacer, a la persona se le abre una cuenta previsional donde se deposita un bono que se irá rentabilizando a lo largo de su vida. Sobre esta propuesta no se especifica monto o mecanismo de administración. Un contrapunto surge desde el mundo del trabajo en cuanto a si una medida de este tipo no significaría mayor capital para el actual modelo de capitalización individual, y no una medida previsional como tal.
	<b>BONO POR ZONA</b>	Bono zonal que complementa pensiones, similar a bonos de asignación por zona en sector público, en vista de los diferentes costos de vida regionales.
	<b>IPC REGIONAL</b>	Cálculo de pensiones y ajustes en función de un IPC regional que dé cuenta de los diferentes costos de vida locales en el país. No es excluyente con Bono por zona, no obstante, no se formulan como dos medidas unidas, sino que aparecen por separado en distintos Encuentros Ciudadanos.
<b>TERRITORIALIDAD</b> Propuestas que enfatizan la consideración a los costos locales de vida y que impactan en el valor real de las pensiones.	<b>FISCALIZACIÓN LABORAL Y PREVISIONAL</b>	<p>Se entiende como una medida de fiscalización a mercados laborales en donde existan prácticas de informalidad (tratos de palabras) o incumplimiento de obligaciones laborales, como el pago de cotizaciones, y que redundan en menos ahorro previsional. Una medida concreta respecto de este último punto, focalizada en trabajadores dependientes, es la posibilidad de que las AFP efectúen cobranza judicial a empleadores/as con retraso de tres meses en el pago de cotizaciones.</p> <p><i>Observación técnica:</i> En el contexto del debate previsional, estas propuestas orientadas a la fiscalización del pago de cotizaciones cuentan con consensos.</p>
	<b>MERCADO LABORAL PARA PERSONAS PENSIONADAS COMO ESTRATEGIA DE RECONOCIMIENTO</b>	Se refiere específicamente a la creación de empleos o programas públicos (mentorías o tutorías) que empleen a personas pensionadas que tengan disposición para continuar aportando desde su experiencia laboral. No se plantea como una solución a las bajas pensiones, sino desde el plano del reconocimiento al valor de personas adultas mayores que desean mantenerse en actividad.
<b>GÉNERO</b> Propuestas que apuntan a problemáticas de género y que dicen relación con el ahorro previsional y disposición de recursos tras la jubilación.	<b>BONO POR HIJO NO PARCELADO</b>	Se propone una entrega del monto total del Bono por Hijo nacido vivo como un único monto líquido, no como pensión, al momento de la jubilación, y no de forma parcelada como ocurre actualmente. El objetivo es contar con una suma de dinero al momento de jubilar que permita proyectar gastos o inversiones.
	<b>CONSIDERACIÓN AL TRABAJO NO REMUNERADO</b>	Área de trabajo para evaluar mecanismos previsionales (como pago de cotizaciones) que contemplen el trabajo no remunerado realizado principalmente por mujeres (labores de cuidado, roles

SUBTEMA	RECOMENDACIÓN	DESCRIPCIÓN
		<p>domésticos), con el daño previsional consecuente por no poder cotizar durante tales periodos.</p> <p><i>Observación técnica:</i> Dentro del debate previsional reciente lo descrito se ve recogido por las propuestas de reconocimiento al trabajo de cuidado mediante bonificaciones a cuentas individuales o dentro del seguro social propuesto por la actual administración. En el contexto del debate previsional, las propuestas para mitigar los efectos de las lagunas previsionales en la brecha de género en pensiones estuvieron en los proyectos de reforma de las últimas dos administraciones. A su vez, de manera específica el foco en el trabajo de cuidados no remunerado ha sido un planteamiento de la actual administración.</p>
	<p><b>ELEVAR MONTO Y REVISAR CRITERIOS DE LA PGU</b></p>	<p>Se considera un aporte fundamental a mejorar las condiciones de vida de las personas con bajas pensiones. Por ello, se esperaría elevar el monto (se plantea en algunos casos un monto que alcance el sueldo mínimo), ajustar la edad de acceso a la PGU (65 años) a la edad de jubilación de las mujeres (60 años), y revisar los criterios de asignación del monto para las personas que reciben pensiones de reparación.</p> <p><i>Observación técnica:</i> La actual propuesta de Reforma del sistema de pensiones contempla que las personas reguladas en las leyes reparatorias (Valech, Rettig y exonerados) puedan acceder a la PGU bajo condiciones generales.</p>
<p><b>TRANSFORMACIÓN O REFORMA DEL SISTEMA</b> Propuestas que dicen relación con una transformación del sistema actual o reformas que modifican aspectos centrales.</p>	<p><b>AFP ESTATAL E INVERSIÓN PÚBLICA</b></p>	<p>La propuesta de una AFP estatal apunta a introducir competencia en el Sistema de Pensiones, así como una entidad que pudiese orientar la administración de fondos hacia una inversión con carácter público: mejorar productividad e infraestructura.</p> <p><i>Observación técnica:</i> La propuesta es de compleja implementación en el sistema actual, dado que requeriría diferenciar los regímenes de inversión de la AFP estatal del resto de las AFP. Sin embargo, en el contexto de un régimen de pensiones mixto, se pueden dar esas diferencias. Esto también conecta con la opinión del experto en problemáticas actuales de los pensionados en Chile, que se refiere a mecanismos de participación sobre la construcción del régimen de inversión, y cómo las personas usuarias podrían decir algo respecto.</p>
	<p><b>AUMENTO DE COTIZACIONES Y TRIPARTISMO</b></p>	<p>En función del diagnóstico que realizan las personas participantes, el monto actual de cotizaciones es insuficiente. Entre los mecanismos para aumentar el ahorro previsional se plantea el tripartismo: aportes previsionales por parte del trabajador/a, Estado y empleador/a. No se vincula este mecanismo con algún modelo previsional (capitalización o reparto), o con una entidad específica (privada o pública), sino que se plantea que, sin aumentar las cotizaciones, no será posible mejorar las pensiones actuales y futuras.</p> <p><i>Observación técnica:</i> En el contexto del debate previsional, estas propuestas están vigentes, pero hay disensos respecto a cómo organizar el sistema de pensiones contributivo, es decir, si se agrega un componente de reparto contributivo o se refuerza el esquema actual.</p>

SUBTEMA	RECOMENDACIÓN	DESCRIPCIÓN
		Se plantea la existencia de un sistema de capitalización individual conviviendo con un sistema de reparto administrado por una entidad pública, que permita la posibilidad de elegir entre ambos (en base a cómo se organiza la salud en Chile: Fonasa o Isapre). Se plantean contrapuntos a la viabilidad de un sistema de reparto por parte de participantes (pirámide poblacional y porcentaje de trabajadores activos), lo que en algunos casos conlleva a un planteamiento intermedio que indica tomar elementos positivos del "sistema antiguo", entre los que se indica el mayor monto de las cotizaciones mensuales.
	<b>SISTEMA DE REPARTO CON OPCIÓN DE ELEGIR</b>	<p><i>Observación técnica:</i> Desde un punto de vista técnico es complejo avanzar hacia este tipo de sistemas, dada la experiencia de segmentación de Fonasa (segmentación socioeconómica que ocurre en el sistema de salud, o en las experiencias de los sistemas previsionales colombianos y peruanos donde existen sistemas paralelos). Consiste en que las personas de altos ingresos prefieren los esquemas privados y las personas de bajos ingresos tienden a quedarse en los esquemas públicos, lo que provoca desfinanciar y limitar la capacidad de redistribución y aseguramiento de los esquemas públicos dado que no cuentan con trabajadores/as de altos ingresos. En caso de implementarse se debería tener en cuenta este riesgo.</p>
	<b>CONSIDERAR AÑOS TRABAJADOS EN CÁLCULO DE PENSIONES</b>	<p>Incorporar al cálculo de la pensión los años trabajados, y no sólo el monto cotizado en esos años de servicio. Este es un mecanismo que apunta a valorizar en la pensión el aporte de las personas trabajadoras al país. Está en la lógica de reglas para otorgar beneficios de los modelos de pensiones, a saber: beneficios definidos, en donde los beneficios son calculados considerando el salario del trabajador, los años de servicio, y la edad de jubilación entre otros factores.</p> <p><i>Observación técnica:</i> Dentro del contexto del debate esto conecta con la propuesta de la actual administración y la anterior, sobre cómo se calculan las prestaciones en los elementos de reparto del sistema.</p>

## b) Recomendaciones respecto del conocimiento del Sistema de Pensiones y sus beneficios

DIMENSIÓN TEMÁTICA	CONOCIMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES Y SUS BENEFICIOS	
<b>PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS</b>	El <b>desconocimiento del Sistema de Pensiones, sus componentes y funcionamiento</b> , resulta ser la problemática aquí identificada. Las recomendaciones tienden a complementarse entre sí, en el marco de una estrategia de educación con distintos énfasis (previsional, cívica, derechos laborales y financiera). Por ello, se identifican dos subtemas: Modalidades y contenidos de educación (propuestas de contenido); y Formatos de implementación (mecanismos para implementar los modelos y contenidos de educación).	
SUBTEMA	RECOMENDACIÓN	DESCRIPCIÓN

### EDUCACIÓN PREVISIONAL

La educación previsional se entiende como una formación cuyos contenidos robustecen aspectos que favorecen el interés y

SUBTEMA	RECOMENDACIÓN	DESCRIPCIÓN
<b>MODALIDADES Y CONTENIDOS DE EDUCACIÓN</b> Propuestas que abordan la problemática general de la dimensión, considerando contenidos a trabajar.		acciones de previsión. Son cuatro énfasis los que aparecen en el estudio: <b>educación cívica</b> (foco en concepto de ciudadanía), <b>educación previsional</b> (foco en el sistema previsional), <b>educación financiera</b> (foco en ahorro y gasto) y <b>educación en derechos laborales</b> (foco en derechos laborales).
	<b>ÁREAS DE TRABAJO ESPECÍFICAS</b>	Las áreas de trabajo para la educación previsional, resultado del análisis de los Encuentros Ciudadanos y entrevistas, son: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilidades de la inversión en multifondos: ¿Qué pasa con ellas? ¿Quién se queda con ellas?</li> <li>• Cálculos de pensiones: ¿Cómo se hace el cálculo? ¿Qué factores se consideran?</li> <li>• Actores del sistema: ¿Quiénes son parte del sistema? ¿Qué roles cumplen?</li> <li>• Beneficios del sistema: ¿Cuáles son? ¿Cómo funcionan? ¿Cuáles son los requisitos?</li> <li>• Sistemas o modelos de pensiones: ¿Qué sistemas existen? ¿En qué consisten?</li> </ul>
	<b>PEDAGOGÍA PREVISIONAL</b>	Se esboza en los Encuentros Ciudadanos la necesidad de tener estrategias diferenciadas según público, a la vez que se plantea una complejidad de la información. Se recomienda en esta línea, el desarrollo de una pedagogía previsional que responda la pregunta: ¿Cómo se puede educar en estos contenidos para tales grupos poblacionales?
<b>FORMATOS DE IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE EDUCACIÓN</b> Propuestas de mecanismos para implementar estrategias de educación previsional, de carácter nacional y territorial.	<b>INSERCIÓN EN CURRÍCULUM EDUCATIVO</b>	La principal estrategia mencionada para implementar educación previsional es la inserción de contenidos con fines previsionales en el currículum educativo. Esto abarca la educación escolar, pero sobre todo con énfasis en liceos técnicos, universidades, CFT e institutos profesionales, dado que es una población cercana al ingreso al mundo laboral.
	<b>SIMPLIFICACIÓN Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN</b>	La percepción de información compleja conduce a una estrategia de simplificación de la información en las áreas de trabajo antes señaladas, así como la exploración (pedagogía previsional) de canales de difusión adecuados a los públicos a los que se dirige la información, siendo la <b>segmentación del público por ciclo vital</b> la alternativa más mencionada.
	<b>AGENTES O ARTICULACIÓN PARA LA EDUCACIÓN PREVISIONAL</b>	En cuanto a agentes, se observan dos posturas, no excluyentes entre sí. Por un lado, se plantea la existencia de un agente público autónomo que organice y lidere las estrategias de educación previsional en el país, lo que supone la capacidad también para articular con el área de educación, la inserción de contenidos curriculares, pero también el despliegue territorial de educación con actores locales: por ejemplo, sindicatos y empresas. Por otro lado, se plantea la articulación público-privada (IPS y AFP, y otros actores relacionados) como mecanismo de despliegue territorial de educación previsional. Otros actores son aquellos en donde se encuentra la población objetivo de educación previsional: escuelas y liceos técnicos, universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales, municipios, sindicatos, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

## c) Recomendaciones respecto a la atención y trámites

DIMENSIÓN TEMÁTICA		CALIDAD DE ATENCIÓN Y TRÁMITES
<b>PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS</b>	Se señalan problemas relacionados con la centralización regional de oficinas presenciales, complejidad de la información, capacidad resolutoria para los trámites, atención de <i>call center</i> y horarios de atención, lo que es posible subsumir en una problemática general de <b>calidad y disponibilidad de puntos de contacto</b> del Sistema de Pensiones con la población. Los subtemas se asocian con aspectos que relacionan al sistema con la ciudadanía: Disponibilidad y Calidad de Atención.	
SUBTEMA	RECOMENDACIÓN	DESCRIPCIÓN
	<b>DISPONIBILIDAD DE OFICINAS PRESENCIALES</b>	Esta recomendación tiene dos dimensiones. Una es la disponibilidad de oficinas presenciales o estrategias de despliegue territorial de atención presencial (especialmente de AFP, que son percibidas con menos despliegue territorial que el IPS). Con estrategias se hace referencia a oficinas móviles u otros mecanismos que “acerquen” la atención a las personas que no manejan el uso de canales digitales o no tienen conectividad. Con esto, se busca subsanar la centralización que se observa en las regiones. La otra dimensión es la disponibilidad de horario, aspecto a evaluar para ajustar horarios y días de atención a los horarios o disponibilidad de tiempo según las características laborales de los territorios (por ejemplo, mercados laborales con fuerte presencia de turnos).
<b>DISPONIBILIDAD</b> Propuestas que buscan mejorar la disponibilidad de canales de atención pertinentes a las necesidades de la población.	<b>MULTICANALES, INFORMACIÓN Y PÚBLICOS SEGMENTADOS</b>	Esta recomendación es similar a la referida a simplificación y difusión de información ya planteada en el plano educacional, con foco en las AFP, pero también extensible a todos los agentes que tienen capacidad de distribuir información de trámites y temas previsionales a la población. Acá se refuerza la idea de segmentación de canales y públicos, considerando: edad, género, tipo de actividad laboral, zona de residencia y brecha digital. Se plantea como un área de trabajo antes que como una recomendación concreta. Uno de los puntos de atención es si las cartolas entregadas por las AFP contienen información accesible. Se considera que la información entregada debiese responder a la segmentación de públicos y sus necesidades de data previsional. Un hallazgo en esta línea detectada en los Encuentros Ciudadanos es la alta consideración a las radios regionales o locales, y que funcionaría como un canal válido para recibir información previsional. También, como buena práctica, se identifica en los Encuentros la atención vía WhatsApp con ejecutivos de las AFP. Otra alternativa resulta de la coordinación entre el IPS y las AFP para orientar la atención de casos en una suerte de “derivación informal” en caso de que una entidad reciba consultas que corresponden a la otra.
<b>CALIDAD DE ATENCIÓN USUARIA</b> Propuestas que se dirigen a mejorar la calidad de atención.	<b>FORTALECER CAPACIDADES DE ATENCIÓN USUARIA</b>	Se busca tener una atención usuaria de calidad y homogénea entre los distintos canales, siendo los <i>call center</i> el conducto con una mención negativa, dado el bajo conocimiento del sistema de quienes atienden. El análisis de información indica que no se trata simplemente de capacitar, sino que, considerando la complejidad de la información del sistema, se podría plantear la necesidad de evaluar brechas o “dolores” en puntos de contacto de la ciudadanía con el Sistema de Pensiones, especialmente con AFP, y desde ese diagnóstico resultante, establecer estrategias de fortalecimiento de la atención ciudadana.

SUBTEMA	RECOMENDACIÓN	DESCRIPCIÓN
	<b>MEJORAR CAPACIDAD DE RESPUESTA</b>	Subtema referido a la capacidad para atender a las personas y la posibilidad de resolver sus consultas o problemas. Apunta específicamente a los trámites y la iteración que viven las personas para poder resolver inquietudes al respecto: ir más de una vez a las oficinas o varios contactos antes de encontrar una solución. La digitalización de trámites de las AFP y ChileAtiende avanza en esta línea resolutoria, no obstante, como se ha indicado, la presencialidad sigue siendo un canal relevante, especialmente para la población ya jubilada. La percepción de “trámites engorrosos” se fortalece a partir de estas experiencias. Al igual que el punto anterior, es un área de trabajo en el plano de diagnóstico de los puntos de contacto para mejorar la percepción y experiencia usuaria.

## d) Recomendaciones respecto a estrategias y políticas previsionales

DIMENSIÓN TEMÁTICA		ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS PREVISIONALES
<b>PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS</b>	La percepción de <b>ausencia de una política de seguridad social</b> constituye la principal problemática identificada en esta dimensión temática. En el entendido de que las pensiones no constituyen el único plano de preocupación para las personas adultas mayores, sino que las pensiones están insertas en un escenario más amplio de condiciones de vida de este grupo de personas, se plantea la necesidad de contar con un sistema o políticas de seguridad social.	
SUBTEMA	RECOMENDACIÓN	DESCRIPCIÓN
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b> Propuestas que apuntan a construir un sistema de seguridad social.	<b>ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	La recomendación en esta dimensión temática se construye en dos etapas. La primera es el reconocimiento de la pensión como uno de los aspectos de preocupación para la población pensionada, pero no el único si se piensa en calidad de vida y vida digna. La segunda etapa identifica las otras áreas que debiesen considerarse, siendo la salud la principal de ellas, dados los costos y disminución de calidad de vida que implican los problemas asociados a ella. Luego, aparecen como otras áreas a contemplar en una política de seguridad social, las relacionadas a vivienda y sus gastos, ocio, movilización y reconocimiento al aporte realizado al país, y la experiencia acumulada. En este escenario, se plantea por quienes fundamentan esta línea de acción en los Encuentros Ciudadanos, una mayor presencia del Estado en la seguridad social, y no sólo complementando las bajas pensiones con acciones como la PGU, que, si bien es valorada, se formula que no resuelve todas las problemáticas que pueden aquejar a la ciudadanía. La articulación de políticas públicas en estas materias es lo que se esperaría para poder dotar de seguridad social a la población, una vez jubilada.

## e) Recomendaciones respecto a la articulación de actores locales

DIMENSIÓN TEMÁTICA	ARTICULACIÓN LOCAL DE ACTORES	
<p><b>PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS</b></p>	<p>La principal problemática asociada a esta dimensión es el <b>menor reconocimiento de su alcance y actores involucrados por parte de las personas participantes</b> en los Encuentros Ciudadanos y entrevistas. En la dimensión de conocimiento del sistema, se plantea como mecanismo para implementar estrategias de educación para la previsión, la articulación local de actores. Como se indicó, se entiende la articulación como un mecanismo de solución antes que como un tema en sí mismo. No obstante, hay aspectos específicos que pueden situarse dentro de esta dimensión (sin redundar en aspectos de articulación ya mencionados).</p>	
SUBTEMA	RECOMENDACIÓN	DESCRIPCIÓN
<p><b>ARTICULACIÓN LOCAL</b> Propuestas que apuntan a visibilizar actores y liderazgos relevantes en previsión.</p>	<p><b>INVOLUCRAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL</b></p>	<p>En complemento con la recomendación de articulación para la educación previsional, aparecen en los Encuentros Ciudadanos una serie de acciones que dicen relación con el involucramiento de la sociedad civil en temas previsionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar instancias de capacitación a dirigentes sociales para instruirse respecto al Sistema de Pensiones, lo que pudiese transformarlos en agentes de difusión.</li> <li>• “Informativos ciudadanos” a nivel sectorial y/o territorial, utilizando redes locales o vecinales de difusión.</li> </ul>
	<p><b>VISIBILIZACIÓN DE LIDERAZGOS Y ACTORES LOCALES</b></p>	<p>No se visualiza un ente a nivel regional que lidere esta articulación, y reúna de forma permanente a los actores que representan las instancias tanto públicas como privadas. Ante el desconocimiento de actores locales del sistema previsional, se requiere de estrategias de visibilización, tanto de actores como de liderazgos regionales en la materia (como podrían ser el IPS, Superintendencia de Pensiones o Seremi de Trabajo y Previsión social), e instancias de coordinación que aborden temas de educación previsional y de gestión de casos que requieren de atención.</p>

## f) Recomendaciones de temáticas de profundización

DIMENSIÓN TEMÁTICA		PROFUNDIZACIÓN TEMÁTICA
<b>PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS</b>	Como problemática transversal que fundamenta esta dimensión de recomendaciones está la identificación de <b>temas puntuales con aristas relevantes de profundizarse</b> , y que dadas las características del presente estudio, es posible enunciar pero sin un desarrollo más acabado. Estas temáticas corresponden a áreas de trabajo que a futuro pueden aportar al conocimiento del sistema de pensiones desde la perspectiva de las personas usuarias.	
	SUBTEMA	RECOMENDACIÓN
<b>TEMÁTICAS DE PROFUNDIZACIÓN</b> Propuestas que apuntan a ampliar y profundizar en la experiencia y conocimiento de las personas respecto del sistema de pensiones.		DESCRIPCIÓN
	<b>TERRITORIALIDAD</b>	Se observa que la dimensión regional es significativa para comprender el funcionamiento y resultados del sistema de pensiones. Asimismo, se identifica que la diferencia urbano/rural o capital regional/localidades, impacta en el modo de relacionarse con el sistema de pensiones. Por ello, se propone avanzar en la indagación territorial para ahondar en la experiencia usuaria, estrategias previsionales y conocimiento del sistema en <b>zonas rurales o aisladas</b> .
	<b>GÉNERO</b>	Esta dimensión presenta aristas que en sí son tópicos de indagación, tales como: roles de cuidado y estrategias previsionales; género y territorio, indagando en la experiencia de ser pensionada en zonas rurales o aisladas; género y mercados laborales informales; género y atención usuaria.
	<b>SEGMENTACIÓN USUARIA Y CANALES DE INFORMACIÓN</b>	Es preciso ahondar en qué tipo de información requieren los distintos tipos de usuarios y a través de qué canales, de modo de involucrar a las personas con el sistema de pensiones en términos de interés por las estrategias previsionales a implementar. Variables de segmentación identificadas como significativas en este estudio son (posibles de combinar): edad, género, lugar de residencia, ocupación y rubro laboral.
	<b>TRABAJADORES INDEPENDIENTES</b>	Se observa que este grupo mantiene un bajo nivel de conocimiento e interés en la previsión social. Pese a la obligatoriedad legal de cotizar, no se observa modificación de la actitud hacia el sistema de pensiones en comparación a otros estudios en la materia previos a la obligatoriedad de cotizar.
	<b>POBLACIÓN ESCOLAR Y EDUCACIÓN SUPERIOR</b>	Como grupo situado, en su mayoría, ad portas de iniciar sus trayectorias laborales. Grupo percibido en el estudio como el más “desconectado” del sistema previsional, pero considerado de suma importancia por ser un “público cautivo” sobre el cual coordinar acciones de educación previsional.
	<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>	Aspecto relevante en cuanto a identificación de espacios de participación ciudadana en el sistema previsional. ¿Cómo es posible la participación ciudadana, desde qué nivel y con qué objetivos? Hay reconocimiento de que la participación ciudadana es un tema relevante, pero se percibe con bajo nivel de desarrollo. Los COSOC de IPS, grupos de usuarios de AFP, Clubes de personas mayores, entre otros, son espacios de indagación al respecto.
<b>BUENAS PRÁCTICAS DE ARTICULACIÓN LOCAL</b>	La articulación local de actores del Sistema de Pensiones se observó como la dimensión con menor reconocimiento y funcionando más bien como un mecanismo para potenciar otras temáticas, como la atención usuaria, antes que como una dimensión de interés por sí misma. Ante esto, se recomienda la identificación de buenas prácticas de articulación local, considerando distintas temáticas (educación, información, atención) y poder identificar estrategias con capacidad de escalamiento o generación a otros territorios. En este ámbito se consideran alianzas público-privadas, involucramiento de sociedad civil, coordinación entre IPS y AFP, entre otros.	

# Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2010). Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.
- Arenas de Mesa, A. (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bannink, D. and Ossewaarde, M. (2011). Decentralization. *Administration & Society*, 44(5), 595-624. <https://doi.org/10.1177/0095399711419096>
- Bertelsmann Stiftung (2013) Social Cohesion Radar: Measuring common ground. An International Comparison of Social Cohesion. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- CEP. (2023) Estudio Nacional de Opinión Pública. Encuesta CEP N°90.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Estudios, N° 2 (LC/PUB.2019/4-P), Santiago, 2019.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). Informe Final. Chile.
- Coffey, P. S., Khan, S., Ebeling, E., & Engmann, C. (2024). Perceived progress toward scale of 14 maternal, newborn, child health, and nutrition (mnchn) assets at subnational level in Burkina Faso, Ethiopia, India, Kenya, and Nigeria. *PLOS Global Public Health*, 4(3), e0002309. <https://doi.org/10.1371/journal.pgph.0002309>
- Filgueira, C. H., & Kaztman, R. (1999). Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidades.
- Gibson, D. G., Pereira, A., Farrenkopf, B. A., Labrique, A., Pariyo, G., & Hyder, A. A. (2017). Mobile phone surveys for collecting population-level estimates in low- and middle-income countries: a literature review. *Journal of Medical Internet Research*, 19(5), e139. <https://doi.org/10.2196/jmir.7428>
- Jagers, S., Matti, S., Poelzer, G., & Yu, S. (2018). The impact of local participation on community support for natural resource management: the case of mining in northern Canada and northern Sweden. *Arctic Review on Law and Politics*, 9, 124-147. <https://doi.org/10.23865/arctic.v9.730>
- Kirkby, K., Bergen, N., Schlottheuber, A., Sodha, S. V., Danovaro-Holliday, M. C., & Hosseinpoor, A. R. (2021). Subnational inequalities in diphtheria–tetanus–pertussis immunization in 24 countries in the African region. *Bulletin of the World Health Organization*, 99(09), 627-639. <https://doi.org/10.2471/blt.20.279232>
- Maina, I., Wanjala, P., Soti, D., Kipruto, H., Droti, B., & Boerma, T. (2017). Using health-facility data to assess subnational coverage of maternal and child health indicators, Kenya. *Bulletin of the World Health Organization*, 95(10), 683-694. <https://doi.org/10.2471/blt.17.194399>
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2022). Diálogos por Pensiones Dignas. Informe Final.
- Mildon, A., Romaña, D. L. d., Jefferds, M. E., Rogers, L. M., Golan, J., & Arabi, M. (2023). Integrating and coordinating programs for the management of anemia across the life course. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1525(1), 160-172. <https://doi.org/10.1111/nyas.15002>
- Naciones Unidas (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago

- Nilsen, K., Tejedor-Garavito, N., Leasure, D. R., Utazi, C. E., Ruktanonchai, C. W., Wigley, A., ... & Tatem, A. J. (2021). A review of geospatial methods for population estimation and their use in constructing reproductive, maternal, newborn, child and adolescent health service indicators. *BMC Health Services Research*, 21(S1). <https://doi.org/10.1186/s12913-021-06370-y>
- Roldán, A., Duit, A., & Schultz, L. (2019). Does stakeholder participation increase the legitimacy of nature reserves in local communities? evidence from 92 biosphere reserves in 36 countries. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 21(2), 188-203. <https://doi.org/10.1080/1523908x.2019.1566058>
- Rocco, P., Rich, J. A. J., Klasa, K., Dubin, K. A., & Béland, D. (2021). Who counts where? covid-19 surveillance in federal countries. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 46(6), 959-987. <https://doi.org/10.1215/03616878-9349114>
- ILO-ITUC (2017). Social dialogue as a driver and governance instrument for sustainable development. Issue Paper, ILO, Geneva.
- OIT (2002). Seguridad social. Un nuevo consenso. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Singh, P. (2017). The Theoretical Potential of the Within-Nation Comparison: How Sub-National Analyses Can Enrich Our Understandings of the National Welfare State. *American Behavioral Scientist*, 61(8), 861-886. <https://doi.org/10.1177/0002764217731122>
- Ssegujja, E., Namakula, J., Kabagenyi, A., Kyozira, C., Musila, T., Zakumumpa, H., ... & Ssengooba, F. (2023). The impact of donor transition on continuity of maternal and newborn health service delivery in Rwenzori sub-region of Uganda: a qualitative country case study analysis. *Globalization and Health*, 19(1). <https://doi.org/10.1186/s12992-023-00945-6>
- Subsecretaría de Previsión Social. (2022a). Nota Ciudadana N° 14: Pensión Garantizada Universal.
- Subsecretaría de Previsión Social. (2022b). Nota Ciudadana N° 15: Evolución e impacto del Pilar No Contributivo en el Sistema de Pensiones Chileno.
- Subsecretaría de Previsión Social. (2022c). Nota Ciudadana N° 16: Protección Social y la Encuesta de Protección Social.
- Superintendencia de Pensiones. (2010). El Sistema Chileno de Pensiones. Santiago – Chile.
- Zhong, Y., Chen, Y., Feng, F., & Wang, K. (2015). Urban government performance in the eyes of chinese urban residents. *Asian Journal of Social Science*, 43(3), 299-322. <https://doi.org/10.1163/15685314-04303005>

## i. Detalle de participación

**Tabla anexo 1: Participación Encuentros Ciudadanos**

Ciudad	Asistencia	Trabajo grupal*	Participantes trabajo grupal por sector					Participantes trabajo grupal por género	
			Trabajadores/as	Academia	Sector público	Pensionados/as	Privados	Hombres	Mujeres
Chillán	18	16	6	1	1	5	3	3	13
Talca	28	25	13	3	1	3	5	12	13
Temuco	28	23	6	0	3	1	13	9	14
Valdivia	30	28	14	3	4	1	6	13	15
Coyhaique	18	14	2	3	3	2	4	6	8
Copiapó	42	41	12	2	7	16	4	16	25
Antofagasta	22	21	6	2	4	6	3	8	13
Iquique	26	21	3	4	6	6	2	8	13
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>189</b>	<b>62</b>	<b>18</b>	<b>29</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>75</b>	<b>114</b>

\* Número de asistentes que trabajó grupalmente.

**Tabla anexo 2: Estrategia complementaria\***

Ciudad	Trabajadores/as	Academia	Sector público	Pensionados/as	Privados
Chillán		2	2		
Talca			2		
Temuco		3		2	
Valdivia				2	
Coyhaique	1			1	
Copiapó		1			
Antofagasta		1			1
Iquique					
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>5**</b>	<b>1</b>

\* Por bases se requiere al menos 3 representantes por sector en cada Encuentro Ciudadano. Para aquellos casos en que no se cumplió esta condición, se implementó una estrategia complementaria para lograr las cuotas correspondientes.

\*\* Las personas pensionadas fueron cubiertas a través de un encuentro virtual, contando con 10 participantes: 7 de Araucanía, 2 de Los Ríos y uno de Aysén, cumpliendo las cuotas requeridas. Los casos de los demás sectores fueron abordados mediante entrevistas.

**Tabla anexo 3: Entrevista a actores claves****Expertos/as**

Tipo Perfil	Entrevistado
Conocimiento en el sistema de pensiones chileno	Paula Benavides
Conocimiento en sistemas de pensiones internacionales	Andras Uthoff
Problemáticas actuales de los pensionados en Chile	Guillermo Larraín
Persona experta en políticas públicas relativas a pensiones y/o vejez	Hugo Cifuentes
Conocimiento en vejez, y sus desafíos actuales y futuros	Paula Forttes

**Pensionados DL 3.500**

Tipo Perfil	Nº personas
Pensionados por la modalidad de Renta Vitalicia	2
Pensionados por la modalidad de Retiro Programado	2

## ii. Definiciones y cuadros complementarios de diagnóstico regional

### a) Definición de variables y justificación

- **Brecha monto de pensiones entre hombres y mujeres:** un elemento central en la problemática actual del Sistema de Pensiones es la importante brecha en los montos entre hombres y mujeres, causado principalmente por la brecha de género en términos económicos, laborales, sociales y culturales, que se expresa en una menor participación laboral femenina y en menores remuneraciones relativas en comparación con los hombres que existe en el país. Estas brechas que inciden en los montos finales son elementos a considerar en el diseño de política pública, y en este caso, la intersección entre la brecha de género y las condiciones regionales. *Fuente: Ficha estadística regional del Sistema de Pensiones N°11– diciembre 2023, Superintendencia de Pensiones.*
- **Proporción de personas mayores:** Una de las razones de los bajos montos en el Sistema de Pensiones, y uno de los principales desafíos en el financiamiento de un sistema que los mejore, es el rápido proceso de envejecimiento poblacional que ha vivido el país en los últimos años, aumentando de forma acelerada la proporción de población beneficiaria de pensiones de vejez en función de la fuerza de trabajo. Si bien este desequilibrio afecta más bien a nivel nacional, sí es importante considerar los desafíos en términos de infraestructura y necesidad de servicios que las regiones tendrán que considerar con el aumento de la proporción de población mayor. *Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Proyecciones Poblacionales en base a Censo 2017.*
- **Tasa de pobreza por ingresos de personas mayores:** Uno de los principales problemas que ha enfrentado el pilar contributivo del actual Sistema de Pensiones, es la dificultad o incapacidad para acumular suficientes fondos de ahorro previsional de la población de menores ingresos y la población que tiene trayectorias laborales inestables, reflejado en bajas densidades de cotizaciones y pensiones autofinanciadas por debajo de la línea de la pobreza. Esto evidencia la necesidad de tener un pilar no contributivo sólido que permita asegurar que toda persona mayor más allá de su capacidad de acumular sus fondos de pensiones, tengan una pensión que les posibilita satisfacer sus necesidades básicas. La tasa de pobreza en personas mayores da cuenta de la brecha pendiente en este componente, y que presenta además diferencias regionales importantes. *Fuente: Encuesta CASEN 2022, Ministerio de Desarrollo Social.*
- **Diferencias entre zona urbana y rural:** esta distinción es relevante tanto en su relación con diferentes tipos de economías que se generan, como además en diferentes brechas en los servicios para personas mayores y el impacto en la calidad de vida y costos de la vida que son necesario considerar. *Fuente: Encuesta CASEN 2022, Ministerio de Desarrollo Social.*
- **Tasa de participación laboral:** es importante identificar las diferencias regionales en la capacidad de los cotizantes de acumular sus fondos individuales, y una variable que incide directamente es la proporción de población que participa del mercado del trabajo, ya que si bien, no todos los ocupados cotizan, la participación es una variable estructural que da cuenta de la capacidad regional de generar ingresos autónomos y el potencial de cotización.

*Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, trimestre móvil noviembre-enero 2023 -2024, Instituto Nacional de Estadísticas.*

- **Tasa de informalidad:** se define como el número de personas con ocupaciones informales<sup>19</sup> expresado como porcentaje del total de ocupados. En cuanto a las variables laborales relevantes, además de la tasa de participación, un aspecto que también impacta en los sistemas previsionales es el nivel de informalidad del empleo, lo que genera una caída en las cotizaciones en la trayectoria laboral, equivalente a no encontrarse trabajando, y carencia en los sistemas de seguridad social. Una región puede tener altos niveles de empleabilidad, pero si presenta un alto nivel de informalidad, dichos empleos no estarían aportando a su fondo de pensiones. *Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, trimestre móvil noviembre-enero 2023 -2024, Instituto Nacional de Estadísticas.*
- **Proporción de personas ocupadas que cotizaron:** y de forma complementaria con la variable anterior, es importante revisar la proporción de cotización que están realizando la actual fuerza de trabajo ocupada. *Fuente: Encuesta CASEN 2022, Ministerio de Desarrollo Social.*
- **Cobertura de activos:** Proporción de la población económicamente activa/fuerza de trabajo que aporta al sistema de pensiones. *Fuentes: Encuesta CASEN 2022, Ministerio de Desarrollo Social, Superintendencia de Pensiones y Banco Central de Chile.*
- **Cobertura de pasivos:** Proporción de la población de 65 años y más que recibe prestaciones del sistema de pensiones. *Fuentes: Encuesta CASEN 2022, Ministerio de Desarrollo Social, Superintendencia de Pensiones e Instituto Nacional de Estadística.*
- **Cobertura no contributiva:** Proporción de la población de 65 años y más que recibe prestaciones no contributivas del sistema de pensiones. *Fuentes: Encuesta CASEN 2022, Ministerio de Desarrollo Social, Superintendencia de Pensiones e Instituto Nacional de Estadística.*
- **Tasa de desocupación:** Proporción de la población económicamente activa/fuerza de trabajo que se encuentran desocupadas. Una persona desocupada se entiende como una persona que está buscando empleo, excluyendo a aquellas personas que se encuentran buscando empleo por primera vez en su vida. *Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, trimestre móvil marzo-mayo 2024, Instituto Nacional de Estadísticas.*

<sup>19</sup> Ocupación informal: se considera que tienen una ocupación informal aquellos dependientes que no cuentan con cotizaciones de salud y previsión social por concepto de su vínculo laboral con un empleador. Para el caso de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, se estima que poseen una ocupación informal si la empresa, negocio o actividad que desarrollan pertenece al sector informal. En el caso de familiar no remunerado (del hogar), por definición todos tienen una ocupación informal dada las condiciones de su vinculación con la unidad económica donde se desempeña.

## b) Tablas complementarias

**Tabla A.1: Cobertura de activos por región, 2010 a 2023.**

Regiones	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
XV	47,0	50,0	51,5	54,3	56,4	56,0	53,2	53,4	53,1	51,8	58,5	61,9	57,3	54,7
I	49,3	50,9	56,1	55,6	57,2	54,6	53,6	51,9	52,7	55,2	53,8	55,7	52,5	52,2
II	55,2	58,0	63,6	65,3	66,5	63,6	62,4	61,5	58,9	60,4	63,1	63,2	63,6	63,5
III	55,7	58,7	59,6	59,4	60,7	61,7	61,4	58,4	58,3	57,8	65,2	65,2	62,0	59,2
IV	46,2	46,8	49,1	50,9	48,4	48,9	49,7	52,1	50,1	49,4	56,0	59,1	55,5	55,0
V	49,0	48,9	51,3	52,2	53,3	53,6	53,2	52,8	53,2	54,8	57,3	59,1	56,6	53,6
R. Metropolitana	59,6	60,9	64,6	60,2	61,3	61,2	61,4	59,8	60,5	59,4	60,3	62,5	61,2	57,7
VI	53,2	54,2	51,9	54,7	57,0	57,1	58,5	57,2	58,4	59,0	64,3	67,0	70,2	63,3
VII	49,6	50,2	51,0	52,4	52,5	52,2	55,1	54,0	56,7	55,7	60,6	63,5	60,2	54,2
VIII <sup>a</sup>	49,2	51,1	51,9	55,4	54,1	55,0	56,2	56,8	59,3	59,4	66,4	68,9	64,0	60,8
XVI	-	-	-	-	-	-	-	-	48,3	49,8	54,8	57,5	54,9	52,1
IX	40,9	43,7	42,5	43,0	44,9	47,0	48,1	48,1	50,6	48,3	62,1	59,5	54,4	50,9
XIV	44,2	42,1	42,9	44,4	46,5	47,7	46,7	47,7	48,4	48,0	55,8	56,4	54,8	51,6
X	48,4	51,1	48,9	50,3	53,3	54,7	55,7	56,9	58,0	57,4	78,3	77,8	75,5	62,0
XI	45,0	47,6	48,9	49,7	50,4	50,3	50,4	49,0	48,4	49,3	54,1	55,8	49,9	49,7
XII	61,4	61,1	62,7	66,2	62,0	60,7	60,7	59,3	60,2	61,4	64,8	63,3	60,9	58,2
<b>Total Nacional</b>	<b>55,6</b>	<b>56,9</b>	<b>59,0</b>	<b>59,4</b>	<b>59,5</b>	<b>59,5</b>	<b>59,8</b>	<b>56,1</b>	<b>57,9</b>	<b>57,5</b>	<b>61,6</b>	<b>63,4</b>	<b>61,3</b>	<b>57,7</b>

Fuente Elaboración propia en base a Base de Datos Estadísticos del Banco Central y Superintendencia de Pensiones.

a Denominador del indicador del año 2010 a 2017 incluye la PEA de la región de Ñuble.

**Tabla A.2: Población por tramos de edad y región.**

Regiones	0-14	15-64	65+	Población total	Razón de dependencia de adultos mayores
XV	51.543	176.644	33.592	261.779	19.017
I	89.422	278.679	38.186	406.287	13.703
II	143.591	510.597	64.044	718.232	12.543
III	67.742	212.383	39.867	319.992	18.771
IV	170.557	580.371	128.339	879.267	22.113
V	354.619	1.334.614	336.460	2.025.693	25.210
<b>R. Metropolitana</b>	1.527.250	5.839.488	1.053.991	8.420.729	18.049
VI	190.517	677.098	157.971	1.025.586	23.331
VII	218.832	769.415	183.735	1.171.982	23.880
VIII	304.476	1.130.592	251.157	1.686.225	22.215
IX	196.063	675.894	160.207	1.032.164	23.703
XIV	73.654	275.126	64.006	412.786	23.264
X	165.246	619.349	127.576	912.171	20.598
XI	21.702	73.341	13.495	108.538	18.400
XII	31.094	125.987	26.154	183.235	20.759
XV	51.543	176.644	33.592	261.779	19.017

Fuente: Elaboración propia en base proyecciones poblacionales del INE.

**Tabla A.3: Cobertura de activos, según sexo, nivel socioeconómico y área de residencia y brechas según dimensión de desigualdad analizada.**

Región	Total	Hombre	Mujer	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Urbano	Rural	Brecha de género <sup>a</sup>	Brecha por nivel socioeconómico <sup>b</sup>	Brecha por área de residencia <sup>c</sup>
I	59,7%	62,6%	55,8%	26,8%	48,9%	62,4%	69,2%	81,0%	60,6%	41,4%	6,8%	54,2%	19,2%
II	69,1%	72,2%	64,7%	40,9%	59,0%	70,4%	79,2%	85,7%	70,2%	38,7%	7,5%	44,8%	31,6%
III	66,1%	68,9%	62,0%	30,9%	56,7%	66,5%	74,1%	84,1%	67,6%	49,8%	6,9%	53,2%	17,8%
IV	58,6%	60,8%	55,6%	25,8%	46,6%	54,9%	68,4%	78,6%	60,3%	49,8%	5,2%	52,8%	10,5%
V	61,5%	63,6%	58,7%	31,1%	48,6%	60,5%	70,9%	81,0%	62,2%	53,3%	4,9%	49,9%	8,9%
VI	68,6%	69,7%	67,0%	36,3%	60,4%	71,4%	75,3%	80,0%	68,8%	67,9%	2,6%	43,6%	0,9%
VII	63,7%	63,0%	64,8%	35,4%	52,8%	63,8%	70,1%	78,7%	66,5%	54,7%	-1,8%	43,3%	11,8%
VIII	66,9%	68,2%	65,2%	31,4%	55,1%	69,0%	72,9%	84,2%	68,7%	50,7%	2,9%	52,8%	17,9%
IX	57,9%	57,9%	57,9%	17,0%	42,3%	56,1%	66,0%	78,9%	61,7%	45,4%	0,0%	61,9%	16,3%
X	62,7%	61,7%	64,1%	22,1%	48,4%	63,0%	69,9%	82,7%	65,5%	52,6%	-2,3%	60,5%	12,9%
XI	61,6%	59,9%	63,7%	30,7%	57,4%	62,6%	70,2%	74,4%	63,4%	54,3%	-3,8%	43,8%	9,1%
XII	77,4%	77,4%	77,3%	61,2%	73,8%	77,7%	81,6%	85,5%	77,4%	76,8%	0,1%	24,3%	0,6%
<b>R. Metropolitana</b>	67,3%	68,4%	66,0%	40,2%	56,9%	68,2%	76,4%	85,6%	67,7%	56,1%	2,3%	45,4%	11,7%
XIV	57,1%	57,3%	56,9%	23,0%	46,8%	57,1%	65,7%	72,9%	60,1%	48,0%	0,4%	49,9%	12,2%
XV	57,4%	60,1%	53,8%	24,9%	49,2%	56,2%	65,6%	80,7%	59,1%	35,4%	6,3%	55,8%	23,7%
XVI	61,9%	62,6%	60,9%	27,0%	53,5%	59,6%	66,9%	78,6%	63,6%	56,9%	1,7%	51,6%	6,8%
<b>Total nacional</b>	<b>65,1%</b>	<b>66,2%</b>	<b>63,8%</b>	<b>35,5%</b>	<b>54,3%</b>	<b>65,6%</b>	<b>73,3%</b>	<b>82,9%</b>	<b>66,3%</b>	<b>53,8%</b>	<b>2,4%</b>	<b>47,4%</b>	<b>12,5%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2022. Nota: <sup>a</sup> La brecha de género es calculada como la diferencia entre la cobertura de hombres y mujeres. <sup>b</sup> La brecha por nivel socioeconómico es calculada como la diferencia entre la cobertura del quintil 5 y quintil 1. <sup>c</sup> La brecha por área de residencia es calculada como la diferencia entre la cobertura urbana y rural.

**Tabla A.4: Cobertura de pasivos, según sexo, nivel socioeconómico y área de residencia y brechas según dimensión de desigualdad analizada.**

Región	Total	Hombre	Mujer	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Urbano	Rural	Brecha de género <sup>a</sup>	Brecha por nivel socioeconómico <sup>b</sup>	Brecha por área de residencia <sup>c</sup>
I	86,6%	85,7%	89,2%	84,8%	91,4%	90,4%	86,2%	80,9%	87,6%	86,6%	-3,5%	-3,9%	1,0%
II	89,8%	80,9%	87,5%	83,9%	86,3%	84,4%	86,0%	79,2%	84,0%	90,2%	-6,6%	-4,6%	-6,2%
III	89,0%	81,8%	82,7%	78,9%	85,4%	86,2%	85,0%	67,2%	82,1%	86,5%	-0,9%	-11,7%	-4,4%
IV	87,2%	83,7%	90,2%	90,8%	89,8%	88,4%	85,5%	65,0%	85,9%	94,7%	-6,5%	-25,8%	-8,8%
V	84,5%	83,3%	88,4%	83,1%	90,4%	89,9%	85,1%	78,2%	85,1%	89,8%	-5,1%	-4,9%	-4,8%
VI	82,3%	88,8%	89,5%	92,3%	91,4%	88,0%	86,2%	84,2%	88,7%	93,7%	-0,7%	-8,0%	-4,9%
VII	87,1%	85,0%	88,2%	89,4%	87,9%	86,5%	85,7%	79,0%	86,8%	88,9%	-3,3%	-10,4%	-2,2%
VIII	83,2%	88,9%	91,4%	91,6%	91,1%	92,7%	87,7%	84,0%	89,2%	92,7%	-2,5%	-7,6%	-3,4%
IX	83,4%	90,5%	92,6%	89,6%	94,9%	93,8%	94,3%	82,3%	91,0%	92,8%	-2,1%	-7,3%	-1,8%
X	83,3%	89,2%	92,1%	90,6%	91,7%	92,5%	90,0%	87,2%	90,7%	91,8%	-2,9%	-3,3%	-1,2%
XI	79,8%	88,8%	93,5%	90,1%	92,4%	95,2%	92,1%	84,8%	90,3%	93,5%	-4,8%	-5,3%	-3,1%
XII	83,5%	87,8%	91,7%	90,2%	90,6%	92,7%	89,6%	83,6%	89,1%	91,8%	-3,9%	-6,6%	-2,7%
<b>R. Metropolitana</b>	82,9%	88,2%	94,2%	94,6%	91,6%	90,8%	89,5%	85,1%	91,2%	92,3%	-6,0%	-9,5%	-1,1%
XIV	83,3%	89,6%	92,1%	92,2%	93,4%	93,9%	86,4%	81,9%	89,7%	93,7%	-2,5%	-10,3%	-4,0%
XV	88,0%	85,7%	87,3%	85,1%	91,4%	85,3%	88,1%	79,8%	87,8%	83,5%	-1,6%	-5,3%	4,3%
XVI	84,6%	85,1%	88,1%	90,4%	91,3%	83,3%	84,9%	71,4%	86,0%	92,4%	-3,1%	-19,0%	-6,4%
<b>Total nacional</b>	<b>88,5%</b>	<b>86,7%</b>	<b>89,7%</b>	<b>89,7%</b>	<b>89,9%</b>	<b>89,3%</b>	<b>87,4%</b>	<b>81,2%</b>	<b>92,0%</b>	<b>87,8%</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-8,4%</b>	<b>4,2%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2022. Nota: <sup>a</sup> La brecha de género es calculada como la diferencia entre la cobertura de hombres y mujeres. <sup>b</sup> La brecha por nivel socioeconómico es calculada como la diferencia entre la cobertura del quintil 5 y quintil 1. <sup>c</sup> La brecha por área de residencia es calculada como la diferencia entre la cobertura urbana y rural.

**Cuadro A.5: Indicadores de mercado laboral**

Regiones	Tasa de participación laboral nov -ene 2023-2024	Tasa de ocupación informalidad laboral nov-ene 2023-2024	Tasa de desocupación marzo - mayo 2024
Arica y Parinacota	59,6%	34,8%	7.5%
Tarapacá	64,9%	35,2%	6.4%
Antofagasta	64,6%	21,3%	8.1%
Atacama	65,8%	29,3%	9.4%
Coquimbo	56,5%	33,9%	8.1%
Valparaíso	59,9%	31,4%	8.0%
Metropolitana	65,8%	23,5%	9.2%
O´Higgins	58,7%	28,6%	8.3%
Maule	61,3%	33,8%	8.2%
Ñuble	56,6%	35,4%	9.6%
Biobío	56,1%	26,7%	8.8%
La Araucanía	57,9%	37,8%	9.0%
Los Ríos	58,9%	32,2%	8.4%
Los Lagos	57,9%	28,3%	3.7%
Aysén	71,5%	33,2%	5.9%
Magallanes	68,7%	20,7%	6.6%
<b>Promedio Nacional</b>	<b>62,1%</b>	<b>27,6%</b>	<b>7.5%</b>

Fuente: Elaborado en base a Instituto Nacional de Estadísticas.

Con respecto a los indicadores laborales, considerando las regiones objetivo de este estudio, Aysén y Atacama presentan altas tasas de participación laboral, en contraste con los menores niveles de Ñuble y Araucanía. En tanto La Araucanía, Ñuble y Tarapacá son las regiones con mayores niveles de informalidad laboral del país, mientras que Antofagasta es quien tiene la segunda menor proporción. Y finalmente, Antofagasta, junto con tener bajo nivel de informalidad, es la segunda región con mayor proporción de trabajadores que cotizan, mientras que Los Ríos es la región donde menos cotizan los trabajadores en el país. En términos de desempleo, se puede apreciar que 3 de las 4 regiones con mayor desempleo Ñuble, Atacama, la RM y La Araucanía, se encuentran seleccionadas para los Encuentros.

# socialis

Análisis y evaluación social



[www.socialis.cl](http://www.socialis.cl)



[contacto@socialis.cl](mailto:contacto@socialis.cl)



Santiago, Chile