



*Banco Interamericano  
de Desarrollo*

## **Desafíos Institucionales del Sistema de Pensiones Chileno**

**Nota Técnica preparada por:**

**Fernando Grafe (consultor)**

**Francisco Mejía (RE1/SC1)**

## Índice

Desafíos Institucionales del Sistema de Pensiones Chileno .....	1
Índice .....	2
Introducción .....	3
La reforma, el impacto fiscal y la transición del sistema previsional chileno.....	4
El diseño institucional.....	8
<i>Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)</i> .....	12
Disfunciones del actual diseño estructural.....	16
<i>Cumplimiento de obligaciones y supervisión</i> .....	18
Recomendaciones .....	18

## Introducción

1. La reforma de pensiones chilena de 1980 ha servido de referencia e hito tanto para América Latina como para otros países. La literatura es enorme. Prácticamente todo el debate se ha centrado en los temas y dilemas de carácter estructural de la seguridad social: las características, bondades y limitaciones del pasaje de un sistema de beneficios definidos a un sistema de contribuciones definidas<sup>1</sup>, las opciones de financiamiento de la transición y de los efectos fiscales de las contingencias, la taxonomía apropiada para la formulación de políticas<sup>2</sup> los costos de administración y la rentabilidad efectiva de los ahorros previsionales, los dilemas de cobertura y densidad de contribuciones y su relación con los incentivos en el mercado de trabajo, la equidad (intra e intergeneracional – y de género) de los distintos esquemas, los efectos en los mercados de capitales y en el ahorro. En consecuencia, estos debates se han centrado principalmente en dos de las dimensiones críticas de las reformas de pensiones: la dimensión social y la dimensión financiera y fiscal; la equidad y la eficiencia.
2. Sin embargo, existe una tercera dimensión que no es independiente de las dos anteriores. La dimensión institucional, y, más específicamente, las opciones y dilemas de diseño institucional y arquitectura organizacional gubernamental en el área de pensiones. Con o sin sistema público de reparto, con financiamiento público explícito o sin él<sup>3</sup>, la organización y la estructuración de los incentivos para la gestión no es un tema menor. Esta es la dimensión de la efectividad pública.
3. El argumento central de esta nota es simple. Después de 25 años de reforma, así como las columnas estructurales y sociales del sistema presentan retos que están, y deben de estar, en el corazón del debate público, deben también abordarse los retos de carácter institucional y organizacional del sector público en el área de pensiones. La organización en esta área, data de 25 años y adolece de problemas no solo de alineación de incentivos (tipo principal-agente), sino de efectividad para, por un lado, acomodar las transformaciones de los últimos años y, por el otro, hacer realidad la estrategia de reforma que se adopte. La estrategia para la solución a los problemas de carácter estructural no es independiente de la organización que se adopte para su implantación<sup>4</sup>.
4. El diseño del sistema de pensiones, sea de contribuciones definidas o de reparto, esté financiado o no (funded o unfunded), no es neutral con respecto al diseño institucional. 25 años después de la reforma, es claro que asumir la “ocaso” del papel del Estado en el tema de pensiones es equívoco<sup>5</sup>: los impactos fiscales y los retos de cobertura y equidad

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Diamond, Peter: *Social Security Reform in Chile: an Economist's Perspective*, en Peter Diamond, David Linderman, y H. Young (editores), *Social Security, What Role for the Future?*, Washington, National Academy of Social Insurance, pps. 213-224; Callund, David: *Chile, Controversy, Difficulty and Solutions*, Geneva Papers on Risk and Insurance 1999

<sup>2</sup> Ver Assar Lindbeck y Mats Persson, *The Gains from Pension Reform*, Journal of Economic Literature, Vol. XLI (March 2003) pp. 74–112 y Franco Modigliani y Arun Muralidhar, *Rethinking Pension Reform*, CUP, 2004

<sup>3</sup> Varios autores han cuestionado el supuesto que al pasar a un sistema financiado – funded – con administración privada, el rol del Estado desaparece. Ver Nicholas Barr, *Reforming Pensions: Myths, Truths and Policy Choices*, FMI, Documento de Trabajo 139, 2000; y Carmelo Mesa-Lago, “Myth and reality on social security pension reform: The Latin American evidence,” *World Development* 30: 8 (August): 1309-1321., 2002

<sup>4</sup> Ver John Roberts, *The Modern Firm: organizational design for performance and growth*, OUP, 2004

<sup>5</sup> Existe múltiple literatura que sugiere que el supuesto que las reformas estructurales dirigidas a contar con sistemas “financiados” minimizan el papel del gobierno y de las políticas públicas, es un supuesto ilusorio. El Estado sigue garantizando implícitamente niveles de pensión mínimas; la “desaparición” de los sistemas públicos de reparto es muy gradual por lo que el gasto en pensiones sigue teniendo un rol macroeconómico importante; y se requiere capacidad de regulación y supervisión; Ver Barr, N. *The welfare state as a piggy bank, information, risk, uncertainty and the role of the state*, Oxford University Press, 2001, p.122.

son claros. Las reformas estructurales de los sistemas de pensiones, como definiciones estratégicas, definen implícita y explícitamente la organización institucional. Abordar los impactos fiscales y los retos estructurales (cobertura, equidad etc.) sin abordar el rezago e inercia institucional, es fragmentario. Es importante resaltar que así como la estrategia puede modificarse rápidamente en función de la urgencia de la reforma, las organizaciones tienen una gran inercia y su transformación – no únicamente la de la arquitectura organizacional – es un esfuerzo de mediano plazo y debe ser consistente, particularmente en la alineación de incentivos con las reformas estructurales. El logro de resultados efectivos de la reforma va a ser función del acoplamiento y articulación de tres elementos: la estrategia para abordar los temas de carácter estructural, el medio – el mercado, la economía política, lo social – en el que se implementa la reforma y sus diseños organizacionales. Esta Nota Técnica encara este tercer elemento presentando los dilemas y opciones de la institucionalidad pública chilena en la gestión de las pensiones.

5. En la Sección 1 se presentan, y con el propósito de enmarcar la discusión de los dilemas institucionales, los temas estructurales de la reforma. Dado que el propósito de esta nota no es discutir en detalle las opciones de política de estos temas estructurales, esta sección se limita a señalar los principales retos como gran “paraguas”<sup>6</sup>: La sustitución del sistema público de reparto por un sistema privado de contribuciones definidas ha significado transformaciones radicales en los perfiles y responsabilidades por activos y pasivos del sistema, ha generado retos en cobertura y equidad y ha creado impactos fiscales inesperados. Abordar estos desafíos, sin entender los problemas institucionales es parcial.
6. En la Sección 2 se presenta la estructura institucional resultante de 25 años de aplicación de la reforma para en la sección 3, exponer las principales limitaciones de la misma en función de la evolución propia del sistema en su dimensión estructural como de los retos que esta evolución representa hacia el futuro. Finalmente en la Sección 4, se presentan algunas recomendaciones de diseño institucional en el marco de las principales opciones de política estructural que están en discusión.

## **La reforma, el impacto fiscal y la transición del sistema previsional chileno**

7. En 1981, Chile llevó a cabo la primera reforma de carácter estructural en América Latina del sistema público de pensiones<sup>7</sup>. La reforma se basó en un modelo “sustitutivo”, en el que el sistema público de reparto fue reemplazado por uno de contribuciones definidas administrado privadamente. En la práctica el sistema resultante puede ser caracterizado como un sistema mixto multipilar que quedó configurado en torno a cuatro esquemas:
  - (i) Un régimen de capitalización individual con contribuciones definidas, administrado por administradoras de fondos de pensiones (AFP), cuya supervisión la realiza la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP).
  - (ii) Un sistema contributivo de beneficios definidos (reparto), en extinción al cerrarse la posibilidad de afiliación de nuevos activos tras la reforma de 1981. La gestión de este esquema, así como la emisión y liquidación de los bonos de reconocimiento, lo realiza el Instituto de Normalización Previsional (INP) situado en el ámbito público. La supervisión corre a cargo de la SUSESO.

---

<sup>6</sup> Para una discusión reciente de los principales temas y dilemas de política estructurales ver [http://www.expansiva.cl/en\\_foco/?categoria=POS](http://www.expansiva.cl/en_foco/?categoria=POS)

<sup>7</sup> Decreto Ley 3.500 de 1980.

- (iii) Los regímenes específicos de las fuerzas armadas y de carabineros, de reparto y exentos por la reforma de 1981, administrados por sus cajas de previsión. No tienen una superintendencia asignada y el control externo lo lleva la Contraloría General de la República.
- (iv) Un sistema no contributivo de pensiones asistenciales (PASIS), que existía en sus rasgos básicos antes de la reforma de 1981. Este esquema está gestionado en la actualidad por el sector público (municipios, intendencias e INP) y supervisado por la Superintendencia de la Seguridad Social (SUSES).
8. 25 años después de la reforma, el sistema se encuentra en plena transición. En el cuadro siguiente puede observarse la distribución del número de activos y pasivos de estos cuatro esquemas:

**Activos y pasivos del sistema provisional en Chile**

	Sistema público			Sistema privado
	PASIS	INP	FFAA y Carabineros	AFP
Activos		156.804		3.949.995
Pasivos	405.000	884.844	152.792 (2003)	574.011 (PMGE) 40.569 (2003) <sup>9</sup>

Fuente: Arenas de Mesa, A., *El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos*, OIT 2004 y actualización autores.

9. El costo de la transición ha sido alto relativo a otros países de la región<sup>10</sup>. Los compromisos adquiridos en el marco de la reforma de 1980 (costos de transición) para los distintos esquemas de pensiones chilenas generaron un déficit fiscal promedio del 5,7% del PIB en el periodo 1981-2003<sup>11</sup>, de los cuales el 4,2% es imputable al saldo negativo de los regímenes civiles y el restante a los de las FFAA y Carabineros. Las proyecciones de déficit fiscal para el periodo 2004-2010 estiman un ligero descenso del déficit total, producto de la caída del déficit operacional civil, compensado por el aumento del gasto en bonos de reconocimiento y en pensiones mínimas garantizadas (PMGE).

**Déficit del sistema de pensiones en Chile: Histórico y Previsto  
(media anual como porcentaje del PIB)**

	Periodo 1981-2003	Periodo 2004-2010
Déficit operacional civil	3,2	2,4
Bonos de reconocimiento	0,6	1,2
Pensiones asistenciales (PASIS)	0,4	0,4
Pensiones mínimas (PMGE)	0,02	0,2
Déficit civil	4,2	4,2
Déficit FFAA y Carabineros	1,5	1,3
TOTAL	5,7	5,5

<sup>8</sup> Decreto Ley n° 869, de 1975.

<sup>9</sup> PMGE: Pensión mínima garantizada por el Estado.

<sup>10</sup> Para una visión comparativa ver: Carmelo Mesa-Lago, *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, 2000

<sup>11</sup> El déficit para el periodo 1974-1980 fue 2,4% del PIB. Ver Marcel M. y Arenas de Mesa A., "Social Security Reform in Chile". Inter-American Development Bank (IDB), *Occasional Papers*, No 5. Washington, D.C.: IDB.

Fuente: Arenas de Mesa, A., "El sistema de pensiones en Chile", El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos, OIT 2004.

10. Estos cambios en la composición del pasivo contingente, se refleja también en que Chile tiene la deuda implícita previsional más alta de la región<sup>12</sup>. Según la estimación más reciente (1999)<sup>13</sup>, el valor presente de todos los compromisos fiscales asumidos por el estado en materia previsional ascienden a US\$30.591 millones (de 2002). Datos más recientes, obtenidos a partir de los resultados de la Encuesta de Protección Social 2002 (EPS 2002), sugieren la necesidad de revisar al alza dichas cifras, dado que las tasas de cobertura y de reemplazo se sitúan por debajo de las estimadas antes de la existencia de la EPS. Junto con la prolongación de la esperanza de vida, esto podría conducir a esfuerzos fiscales adicionales asociados a las pensiones mínimas garantizadas y a una mayor extensión en términos de cobertura y mejores beneficios de las pensiones asistenciales.
11. Para hacer frente a estas contingencias, el Ministerio de Hacienda ha presentado un Proyecto de Ley de creación de un Fondo de Reserva Previsional para la financiación de las obligaciones fiscales que puedan derivarse de los compromisos en materia de pensiones, incluyendo las pensiones mínimas garantizadas<sup>14</sup>. Este fondo se financiará con los ahorros generados por la regla de superávit estructural y se fija en el 1% del PIB. Su gestión es responsabilidad del Ministerio de Hacienda.
12. La información disponible correspondientes a la cobertura *efectiva* indica que la cobertura de los distintos esquemas previsionales contributivos es del orden del 60% (promedio del periodo 2000-2003)<sup>15</sup>. Es decir, cuatro de cada diez personas en edad de trabajar no están cotizando para obtener una pensión cuando lleguen a su edad de retiro. Estos problemas se concentran sobre todo entre las mujeres<sup>16</sup>, especialmente entre las menos calificadas y con menores ingresos, entre los trabajadores independientes<sup>17</sup> y entre los trabajadores rurales de ambos sexos.

#### Cobertura ocupacional y efectiva (1980 – 2003)

	Cobertura ocupacional (Cotizantes/ocupados)			Cobertura efectiva (cotizantes/PEA)		
	AFP	INP	Total	AFP	INP	Total
1980		71,1 - 53,3 <sup>(*)</sup>			64,0 - 47,8 <sup>(*)</sup>	
1982	36,0	16,6	52,6	29,0	13,4	42,4
1983	38,2	14,9	53,1	33,5	13,0	46,5
1990	50,6	8,1	58,7	46,8	7,5	54,3
1995	57,2	5,5	62,7	53,5	5,1	58,6
2000	59,4	3,8	63,2	54,5	3,5	58,0
2001	63,0	3,3	66,6	58,0	3,1	61,0
2002	61,9	3,1	65,0	57,1	2,9	59,9

<sup>12</sup> Ver Mesa Lago (2000), Cuadro 10

<sup>13</sup> Arenas de Mesa, A. "El sistema de pensiones en Chile", *El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos*, OIT 2004.

<sup>14</sup> En la actualidad está pendiente de su sanción definitiva por el Senado.

<sup>15</sup> Arenas de Mesa, A. op.cit. 2004.

<sup>16</sup> La brecha de ingresos entre géneros se aumenta en más de un 50% a la jubilación. Ver Andrea Tokman y Solange Berstein, *Mejores pensiones para las mujeres: Una evaluación de políticas*, Expansiva, 2006

<sup>17</sup> Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el trimestre noviembre 2003-enero 2004 existían 1.507.000 trabajadores independientes (por cuenta propia). En el mismo período, 65.800 personas cotizaron en las AFP como independientes, lo que implica una cobertura del 4,5%. Ver Solange Berstein, Gonzalo Reyes y Francisco Pino: *Trabajadores independientes: ¿Incentivarlos u obligarlos a cotizar? Una tercera opción*, Expansiva 2006

2003	63,8	3,0	66,8	59,1	2,7	61,8
------	------	-----	------	------	-----	------

<sup>(1)</sup> Estimaciones de Cheyre (primer dato) y Arellano (segundo dato).

Fuente: Arenas de Mesa, A. Reformas a los sistemas de pensiones: efectos fiscales e institucionales. Tres casos de estudio: Chile, Perú y Costa Rica. BID. No publicado. 2004

13. La encuesta EPS (2002) ha mostrado además que las densidades de cotización son cercanas al 52% para el total de afiliados al sistema de pensiones, siendo sensiblemente menores en el caso de las mujeres (43,7%), los trabajadores de bajos ingresos y los que trabajan por cuenta propia. Cabe destacar que esta densidad de cotización es muy inferior a los supuestos utilizados al momento del diseño de la reforma de 1981 (70% a 90%). A partir de las densidades de cotizaciones por grupos y de la estimación de tasas de reemplazo, algunas proyecciones sugieren que uno de cada dos afiliados dependerá del financiamiento estatal para obtener una pensión mínima garantizada o una pensión asistencial<sup>18</sup>.
  
14. Por otro lado, es importante resaltar que el nuevo sistema de capitalización individual se aparta del esquema tradicional que inspiró los modelos de seguridad social. En efecto, los sistemas de seguridad social son aquellos organizados o tutelados por el Estado para la cobertura, por si y entre si, de los riesgos laborales, incluido el de vejez, y que no se pueden atender con recursos y coberturas individuales. Esto significa que en un modelo clásico existe un mecanismo de solidaridad entre los mismos afiliados. En el caso del sistema de capitalización individual chileno, el elemento de solidaridad se realiza, no a través de los propios afiliados, sino por la garantía de pensión mínima que el Estado debe proporcionar por Ley a aquellos cotizantes que, por los motivos que sean, no pueden acceder con sus ahorros acumulados a una pensión igual o mayor que la mínima legalmente establecida. En este caso, el Estado asume la responsabilidad sobre los costos que puedan producirse en el sistema como consecuencia de una cobertura baja y/o baja tasa de reemplazo. La solidaridad que es "endógena" a un sistema de reparto, se traslada exógenamente al Estado en un sistema de capitalización individual, sin que los diseños institucionales de la reforma chilena necesariamente así lo reflejen.

<sup>18</sup> Arenas de Mesa, A. op.cit. No publicado. 2004.

## El diseño institucional

15. La reforma de 1980 también introdujo una profunda transformación en el diseño institucional de los distintos esquemas de pensiones. El cambio más relevante fue la cesión de la administración del pilar obligatorio (contribuciones definidas) al sector privado a través de las AFPs, y la creación de su organismo regulador, denominado Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)<sup>19</sup>. A continuación se describe el diseño institucional y organizacional de las funciones de tutela o gobierno, regulación y fiscalización, y de administración tanto del sistema contributivo como del no contributivo.

### **Funciones de tutela o tuición política, de ordenamiento legal y de análisis**

16. En el actual diseño institucional, las funciones<sup>20</sup> de dirección política, ordenación del sistema previsional en su conjunto y análisis estratégico y planificación en el largo plazo radican *formalmente* en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de la Subsecretaría de Previsión Social (SSPS. Dependientes de la SSPS se encuentran las siguientes entidades autónomas: (i) la SAFP como reguladora del sistema de capitalización individual; (ii) el Instituto de Normalización Previsional (INP), que administra los afiliados al anterior régimen de reparto y los bonos de reconocimiento; y (iii) la Superintendencia de la Seguridad Social (SUSESO), organismo regulador de todo el conjunto de esquemas restantes (INP, PASIS y prestaciones familiares de las FFAA y Carabineros).
17. Todas estas instituciones constituyen potentes estructuras autónomas, fuertemente constituidas desde un punto de vista funcional y con un gran aparato burocrático, y con escaso control por la SSPS. En efecto, para el control y supervisión de estas instituciones, así como para las funciones de análisis y prospectiva, la SSPS cuenta dentro de su estructura de línea con una División de Planificación y Estudios (cinco funcionarios profesionales), una División Jurídica (siete abogados) y una División de Administración y Finanzas, que provee los servicios necesarios para el consumo interno de la SSPS. En total, la SSPS cuenta con treinta personas.
18. La SSPS presenta los presupuestos de cada entidad autónoma bajo su dependencia, efectúa los controles de la ejecución presupuestaria de estas instituciones y consolida los aspectos de política que cada institución desarrolla. Sin embargo, opiniones recogidas en la misma SSPS coinciden en que esta subsecretaría no tiene los recursos técnicos suficientes para poder fijar políticas de manera coherente ni de evaluar las necesidades en materia previsional. En este sentido, aunque la SSPS debe elaborar los presupuestos de gasto en pensiones, de consolidarlos en sus programas y de verificar su ejecución, *de facto* el análisis de las necesidades presupuestarias y de los impactos económicos de los costes de transición lo realiza la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda.

---

<sup>19</sup> Decreto con Fuerza de Ley n° 101 de 1980 dictado por el Ministerio de Trabajo y Previsión

<sup>20</sup> Estas funciones se establecieron en 1959 por el Decreto con Fuerza de Ley n° 25 y salvo los ajustes derivados de la reforma de 1980, este esquema funcional ha permanecido básicamente invariable



### Matriz Básica con los esquemas de Previsión Social (2004)

Tipo de beneficio	Prestación	Organismo Administrador	Beneficiario	Fuente de financiamiento	Entidad fiscalizadora
<b>Nuevo Sistema de Pensiones</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vejez</li> <li>▪ Invalidez</li> <li>▪ Supervivencia</li> <li>▪ Asignaciones familiares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pensiones de vejez, invalidez y supervivencia</li> <li>▪ Pensión mínima con garantía estatal</li> <li>▪ Cuota mortuaria</li> <li>▪ Pago de asignaciones familiares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ AFP</li> <li>▪ C. de Seguros (invalidez, rentas vitalicias)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Todos los trabajadores dependientes que se incorporaron al mercado de trabajo después del 31/12/1982 y quienes trabajando antes de esta fecha optaron afiliarse al nuevo sistema</li> <li>▪ Los trabajadores independientes que opten por jubilarse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cotizaciones de los trabajadores (básica=10%)</li> <li>▪ Rentabilidad de los fondos de pensiones</li> <li>▪ Aporte fiscal para las pensiones mínimas</li> <li>▪ Bono de reconocimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Superintendencia de las AFP</li> <li>▪ Superintendencia de Valores y Seguros (rentas vitalicias)</li> <li>▪ Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) para las asignaciones familiares</li> </ul>
<b>Antiguo Sistema de Pensiones</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vejez</li> <li>▪ Invalidez</li> <li>▪ Supervivencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pensiones de vejez, invalidez, antigüedad, supervivencia y expiración obligada de funciones</li> <li>▪ Pensión mínima</li> <li>▪ Asignación por muerte</li> <li>▪ Seguro de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instituto de Normalización Previsional (INP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Todos los trabajadores dependientes que se incorporaron al mercado de trabajo antes del 31/12/1982 y que optaron por el antiguo sistema</li> <li>▪ Independientes que optaron</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fondos fiscales</li> <li>▪ Cotizaciones de los trabajadores (básica=20% en promedio)</li> <li>▪ Rentabilidad de las inversiones en determinadas cajas de previsión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Superintendencia de Seguridad Social</li> <li>▪ Contraloría General de la República</li> </ul>
<b>Régimen de FFAA y Orden</b>					
	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ <i>Fuerzas Armadas:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Invalidez</li> <li>▪ Retiro o antigüedad</li> <li>▪ Supervivencia</li> </ul> </li> <li>➢ <i>Fuerzas de Orden y Segur. Pública:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Invalidez</li> <li>▪ Retiro o antigüedad</li> <li>▪ Supervivencia</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Administración Institucional (Ejército, Marina y Aviación)</li> <li>▪ CAPREDENA</li> <li>▪ DIPRECA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Personal de planta de las Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación</li> <li>▪ Personal de plantas de oficiales, de cuadro permanente y empleados civiles</li> <li>▪ Personal de reserva llamado al servicio activo</li> <li>▪ Alumnos de las Escuelas Institucionales</li> <li>▪ Personal de planta de la Subsecretaría de Carabineros</li> <li>▪ Personal de Carabineros</li> <li>▪ Personal de Investigaciones de Chile, de Gendarmería y de DIPRECA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fondos fiscales</li> <li>▪ Cotizaciones de activos (6,5% de la remuneración imponible) y de pensionados (6,5% de pensión)</li> <li>▪ Fondos fiscales</li> <li>▪ Cotizaciones de activos (8,5% de la remuneración imponible) y de pensionados (8,5% de pensión)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>▪ Contraloría General de la República</li> <li>▪ Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>▪ Contraloría General de la República</li> </ul>
<b>Régimen de pensiones asistenciales (PASIS)</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extrema pobreza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pensiones asistenciales (PASIS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Municipalidades</li> <li>▪ Intendencias</li> <li>▪ INP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mayores de 65 años</li> <li>▪ Inválidos mayores de 18 años</li> <li>▪ Deficientes mentales de cualquier edad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fondos fiscales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Superintendencia de Seguridad Social</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUSESO.

19. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la SSPS tienen la iniciativa normativa, excepto para la reforma de la ley previsional que es privativa de la Presidencia de la República, y de control último de legalidad de las entidades autónomas dependientes. Esto significa que uno de los aspectos claves de su tarea de tutela política del sistema en su conjunto *debería ser* proponer adecuaciones legislativas donde se expresaran las políticas, y vigilar que las circulares y resoluciones administrativas emitidas por las entidades dependientes estén conforme a legalidad.
20. En la práctica, esta función queda bastante debilitada ante la potente capacidad de *inteligencia* instalada en las entidades dependientes (SAFP, SUSESO e INP). Las iniciativas de elaboración de leyes se canalizan a través de un comité legislativo en el que participan los servicios jurídicos de los distintos organismos. Suele ser frecuente que la SAFP y la SUSESO emitan sus propias opiniones sobre los proyectos de ley e intervengan en la fase de negociación. En este contexto, la labor de control de las propuestas legislativas emanadas de las entidades autónomas y de la normativa administrativa es bastante compleja. Los marcos legales que regulan la capacidad normativa de la SAFP y SUSESO presentan ciertas ambigüedades en cuanto a su alcance competencial, lo que junto a la debilidad organizativa de la SSPS, constituyen un espacio abonado para que cada institución procure obtener ciertas ventajas o, al menos, capacidad de presión en los niveles políticos<sup>21</sup>.
21. Uno de los aspectos claves para el análisis y estudio prospectivo del sistema previsional chileno es la existencia de una adecuada información sobre las características y dinámicas del mercado de trabajo, las historias laborales de la población en edad de trabajar, sobre la distribución de la renta y niveles de pobreza. Sin embargo, esta información se encuentra fragmentada en distintos organismos y resulta además de difícil acceso, elaboración y sistematización por parte de la SSPS<sup>22</sup>. Por ejemplo, a efectos de un análisis longitudinal, resulta difícil seguir, por ejemplo, la trayectoria profesional de una persona que comenzó a trabajar bajo el régimen antiguo, posteriormente se afilió a una AFP y traspasó diversas veces su expediente a otras AFP en busca de mejores comisiones. Finalmente, tampoco existe información consolidada sobre la calidad de los servicios que prestan a los clientes no solamente las entidades del sector público, sino tampoco de las AFPs, información oportuna que permita formular políticas de estándares de atención y otorgue a los usuarios de mayor flexibilidad.
22. A partir del 2002, la SSPS comienza a contar con información propia proveniente de la Encuesta de Protección Social (EPS)<sup>23</sup>, cuya periodicidad prevista es bianual. Esta herramienta, con ser muy importante y que ha comenzado a mostrar aspectos desconocidos (y problemáticos) del sistema previsional chileno, no puede ser la única que esté a disposición de la SSPS. En este sentido, resulta conveniente reforzar la capacidad de análisis y prospectiva en la SSPS para el diseño de políticas y, al mismo tiempo, encontrar una solución satisfactoria a la actual imposibilidad de utilizar la información existente en las bases de datos de las AFP por parte de los diseñadores de política (SPSS y Ministerio de Hacienda).

## ***Funciones reguladoras y fiscalizadoras***

### ***Superintendencia de la Seguridad Social (SUSESO)***

23. Las funciones de control y regulación del sistema de reparto en extinción, de las pensiones asistenciales (PASIS) y de otras prestaciones sociales radican en la Superintendencia de la

---

<sup>21</sup> Este conflicto por la delimitación de competencias resulta más intenso con la SAFP.

<sup>22</sup> Las AFP se niegan a entregar las bases de datos de afiliados alegando el derecho a la protección de la información individual de acuerdo con la Ley de Privacidad de la Información.

<sup>23</sup> Los resultados obtenidos de la primera EPS han permitido detectar los primeros problemas que de forma aguda comienzan a manifestarse en el sistema previsional chileno, en especial, la baja densidad de cotizaciones y su previsible impacto en una tasa de reemplazo significativamente menor a la esperada.

Seguridad Social (SUSESO).<sup>24</sup> Esta Superintendencia es una institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonios propios. Depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social a través de la Subsecretaría de Previsión Social, y es la autoridad técnica de control y fiscalización de las instituciones de previsión en los órdenes jurídico, médico, financiero, actuarial y administrativo, excepto las administradoras de los fondos de pensiones (AFP). El superintendente es designado por el Presidente de la República y sus fondos provienen del Presupuesto Nacional. El control externo de la SUSESO la realiza la Contraloría General de la República.

24. La SUCESO está organizada en siete departamentos: Secretaría General, Jurídico, Actuarial, Racionalización y Métodos, Inspección (fiscalización), Médico y Divulgación y Perfeccionamiento. Las funciones establecidas en su Reglamento Orgánico en materia de regulación y fiscalización son: (i) Regular y fiscalizar el cumplimiento de la normativa de la Seguridad Social; (ii) Resolver las denuncias y apelaciones en las materias de su competencia; (iii) Proponer medidas para el perfeccionamiento del sistema de Seguridad Social; (iv) Fiscalizar, controlar y realizar la auditoría contable y de gestión de las entidades administradoras del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; y (v) Administrar y fiscalizar los fondos nacionales<sup>25</sup>. En total, la SUCESO controla y fiscaliza 1.243 instituciones públicas y privadas de la Seguridad Social.
25. En lo que afecta a las instituciones relacionadas con la administración de pensiones, la SUSESO controla, fiscaliza y audita al INP, así como administra el fondo de las pensiones asistenciales (PASIS). En su labor interviene sobre aproximadamente 1.300.000 beneficiarios de pensiones contributivas (INP) y no contributivas (PASIS), además de otros receptores de distintas prestaciones sociales. Esta gran dispersión de la acción de la SUSESO en muchas instituciones, así como la amplitud de funciones que realiza, constituyen uno de las principales debilidades de esta institución. Es aparente que la SUSESO tiene dificultades de abarcar de forma satisfactoria todas las tareas encomendadas y en la conveniencia de definir adecuadamente las prioridades.
26. Una de las cuestiones que surge al analizar en detalle las funciones y los cometidos de la SUSESO es acerca de la pertinencia de la misión fundamental de la institución y el modelo de anclaje dentro de la estructura de la SSPS. Como puede desprenderse del análisis funcional, sus actividades están estrechamente vinculadas a la supervisión de programas, a la gestión de recursos, especialmente las PASIS, y a la fiscalización de determinados organismos, como puede ser el INP. Esta *mezcla de cometidos* le confiere a la SUSESO un perfil peculiar: por una parte, algunas de sus funciones son más propias de una institución de *línea* dentro de la Administración Pública, muy probablemente como dependencia *directa* del MTPS y de la SSPS, y por otra parte, desempeña funciones más próximas a la gestión directa de recursos.
27. El fuerte contenido de gestión de la SUSESO es aún más evidente si se considera que dentro de sus áreas de actividad: (i) no existen mercados en sentido estricto y, por tanto, no se precisa de un regulador que desempeñe funciones de arbitraje y defensa de la competencia entre operadores privados; (ii) los recursos económicos que gestiona provienen básicamente del Presupuesto Nacional; y (iii) las actividades de auditoría que realiza son coincidentes con las que desarrolla la Contraloría General de la República o, en todo caso, podrían ser desarrolladas con carácter interno como institución directamente vinculada a la línea del MTPS.

---

<sup>24</sup> El estatuto orgánico está contenido en la Ley n° 16395, de 1996, pero el Reglamento Orgánico de la Superintendencia de la Seguridad Social, aprobado por Decreto Supremo n° 1 (enero de 1972) del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, constituye el marco regulatorio de esta institución.

<sup>25</sup> Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidio de Cesantía (FUPESC), Fondo Nacional de Subsidio Familiar (SUF), Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales (PASIS), y Fondo Revalorizador de Pensiones, destinado a cubrir la financiación de las pensiones mínimas del antiguo sistema de pensiones

## **Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)**

28. La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) constituye la máxima autoridad controladora y supervisora de: (i) el sistema de pensiones -basado en la capitalización individual- administrado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP); y (ii) el seguro de cesantía gestionado por la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC)<sup>26</sup>. La SAFP fue creada por el Decreto Ley n° 3.500, de 1980, en el marco de la reforma del sistema previsional, e inició sus funciones a partir de mayo de 1981. Para su funcionamiento se rige por un estatuto orgánico contenido en el Decreto con Fuerza de Ley n° 101 de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Es una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya máxima autoridad es el superintendente, designado por el Presidente de la República, del que es de exclusiva confianza. Su financiación proviene del Presupuesto Nacional.
29. La SAFP “se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social”, en contraste con lo establecido para la SUSESO que “... depende del MTPS a través de la SSPS”. Para el desempeño de estas funciones, la SAFP está conformado por las siete divisiones: (i) Fiscalía; (ii) Control de Instituciones; (iii) Prestaciones y Seguros (incluye convenios internacionales); (iv) Finanzas; (v) Estudios; (vi) Administración Interna e Informática; y (vii) Seguros de Cesantía.
30. Las principales funciones estipuladas en su estatuto orgánico son las siguientes:
- Aprobar o rechazar el prospecto que debe preceder a la formación de una administradora de fondos de pensiones; aprobar sus estatutos y autorizar su existencia;
  - Fiscalizar las actuaciones de las Administradoras;
  - Asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en materia de su competencia y proponer las reformas legales y reglamentarias que la técnica y experiencia aconsejen;
  - Reglamentar la forma y destino de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad;
  - Velar por el mantenimiento del encaje de las AFP y que las inversiones de los recursos para el Fondo de Pensiones se ajusten a las disposiciones legales;
  - Interpretar la legislación y reglamentación en vigencia e impartir normas generales obligatorias para su correcta aplicación por las Administradoras;
  - Absolver las consultas, peticiones o reclamos que los afiliados o beneficiarios de las Administradoras, formulen en su contra;
  - Examinar, calificar y aprobar los balances que deben someterles los entes fiscalizados;
  - Disponer la publicidad de medidas o instrucciones que afecten al funcionamiento de las Administradoras;
  - Instruir investigaciones sumarias en las entidades fiscalizadas;
  - Disponer la disolución de las Administradoras, en los casos contemplados por el decreto ley n° 3.500, de 1980;
31. Las decisiones que adopta la SAFP ejerciendo su función reguladora impactan por tanto en lo económico – dado su papel regulador de las inversiones - como en lo previsional. No obstante, sus instrumentos están diseñados casi específicamente para ordenar el esquema de funcionamiento de las AFP (gestión de cuentas y condiciones de mercado) y la rentabilidad de los fondos de pensiones, y no tanto para garantizar la cobertura<sup>27</sup>, el cumplimiento de las

<sup>26</sup> Entidad que recauda las cotizaciones, invierte los recursos y paga los beneficios del seguro de cesantía.

<sup>27</sup> En este documento no se discuten los problemas de cobertura y densidad. La información que se desprende de la EPS 2002 permite afirmar que estos problemas no son principalmente problemas de gestión de negocio o de organización institucional, sino que están asociados a las características del mercado de trabajo (temporalidad,

obligaciones (pago de cotizaciones, subcotizaciones, por ejemplo) por parte de los agentes que intervienen en el mercado de trabajo. Por estos motivos, la interacción con el Ministerio de Hacienda es mucho más estrecha que con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y, de hecho, la tutela política de las AFP se ejerce más por parte del Ministerio de Hacienda a través de la SAFF que por parte del Ministerio de Trabajo.

32. En el entramado institucional previsional chileno no se observa con *nitidez* un organismo público responsable de velar por la afiliación obligatoria de los empleados por cuenta ajena y por el ingreso efectivo de las cotizaciones de acuerdo con la cuantía real de las remuneraciones. Los mecanismos existentes (declaración voluntaria de no pago, denuncia directa del afiliado o denuncia de no cotización sin aviso de cesantía) no otorgan suficiente garantía y, sobre todo, no emiten señales de percepción de riesgo hacia los incumplidores de sus obligaciones.
33. Si bien existe consenso sobre la contribución de la SAFF, como regulador, a la consolidación institucional de las AFP y del mercado de capitales en Chile, también existe consenso sobre la insuficiencia de la información que se provee a los afiliados sobre el balance de sus cuentas y la pensión esperada de acuerdo con su historia de cotizaciones y sobre las falencias en el control de la calidad de los servicios prestados. Tras 25 años de desarrollo de la industria de las AFP, todavía persistan de forma aguda los problemas de asimetrías de información<sup>28</sup>. Esta situación es aún más preocupante cuando se observa que los afiliados, los principales interesados por el cumplimiento cabal de las obligaciones por parte del empleador, no parecen tener incentivos claros para contar con información sobre el estado de sus cuentas individuales. La solución judicial es posible, habiéndose incluso reformado el procedimiento para hacer más expedita la hasta ahora muy lenta justicia laboral, pero siempre constituye una reparación *a posteriori* que no excluye que al final sea el Estado el que tenga que asumir eventualmente la garantía a través de la pensión mínima en el caso de que no se puedan recuperar las cotizaciones adeudadas.

### ***Funciones de administración de las pensiones contributivas***

#### *Instituto de Normalización Previsional (INP)*

34. El Instituto de Normalización Previsional, creado de 1980<sup>29</sup>, es un organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El director de la entidad es nombrado por el Presidente de la República y es de su exclusiva confianza. Se relaciona con el Ejecutivo a través del MTPS por intermedio de la SSPS. El INP ha ido asumiendo nuevas funciones más allá de las establecidas en su decreto fundacional. En efecto, inicialmente el objeto del INP era estudiar y proponer al Ejecutivo las políticas y medidas que garanticen el cumplimiento de los compromisos previsionales que el Estado o los institutos de previsión hayan contraído y administrar los regímenes de prestaciones encomendadas (artículo 1º). Es decir, se limitaba a la esfera de la gestión del antiguo sistema.
35. Sin embargo, posteriormente sus funciones se fueron ampliando en el ámbito de las políticas de seguridad social que se fueron implementando. Actualmente las funciones son las siguientes:
  - Administrar el antiguo sistema de pensiones, incluyendo la recaudación por cotizaciones de los activos afiliados y el pago a los pasivos que permanecieron en el antiguo sistema.

---

informalidad, discriminación por género). Ver, por ejemplo, Arenas de Mesa, Alberto (2005), Ruiz-Tagle, Jaime, *La cobertura previsional y el acceso a la pensión mínima legal*, Expansiva, 2006; Eduardo Fajnzylber: *Pensiones para todos: Análisis de alternativas para extender la cobertura del sistema previsional chileno*, Expansiva, 2006; IMF, *Chile Selected Issues*, 2005

<sup>28</sup> Los datos de la EPS 2002 son elocuentes: por ejemplo, sólo el 9% de los afiliados toma decisiones previsionales en función de la información que le remite la AFP (cartola), el 55,6% de los asegurados desconocen el saldo acumulado en su cuenta y el 70,6% desconoce en qué se invierten sus ahorros.

<sup>29</sup> DL 3502, de 1980, en el marco de la reforma previsional DL 3500. Se regula por el Decreto con Fuerza de Ley n° 17, de febrero de 1989 emanado del MTPS.

- Calcular, emitir y liquidar los bonos de reconocimiento
  - Administrar el seguro público de accidentes de trabajo (AT) y enfermedades profesionales (EP) de los trabajadores cuyas empresas no se encuentran adheridas a alguna mutualidad
  - Participar en el otorgamiento y pago de las asignaciones familiares y en pago del seguro de cesantía
  - Realizar el pago del Subsidio Único Familiar (SUF) y pensiones asistenciales (PASIS).
36. En total, el conjunto de su actividad afecta a 8 millones de usuarios, para lo que cuenta con los recursos de poco más de 3.000 funcionarios distribuidos en 13 direcciones regionales, 64 sucursales, 72 centros de atención y 12 agencias móviles. El total de los recursos presupuestados en 2005 es de USD 4.438 millones<sup>30</sup>. La fiscalización corre a cargo de la SUSESO y de la Contraloría General de la República.
37. Como institución que asume la administración del antiguo sistema de pensiones, el INP hereda el marco regulatorio de los antiguos regímenes y los activos y los pasivos de las ex-cajas de previsión. Se estima que el INP tiene que gestionar hasta 150 tasas de cotización diferentes. Tiene registrados 546.000 empleadores para un total de 140.000 activos cotizantes. El total de pasivos beneficiarios se eleva a casi 900.000 pensionados. La recaudación y la recuperación de la mora están externalizadas mediante convenio con las entidades bancarias. Asimismo, el INP tiene la responsabilidad de la emisión y liquidación de los bonos de reconocimiento.
38. A lo largo de los años 90, el INP ha experimentado un proceso de modernización de su modelo de gestión, orientando su actuación hacia el servicio al usuario mediante objetivos de mejora de resultados, introduciendo nuevas herramientas de gestión y nuevos sistemas informáticos. En este periodo se culminó con la microfilmación de las planillas de cotizaciones de empresas iniciadas a finales de los años 80, lo que permitió mejorar la confiabilidad de la información. Todas estas medidas han permitido mejorar los tiempos de respuesta de la concesión de los beneficios y de la liquidación del bono de reconocimiento. No obstante, todavía queda mucho espacio para la mejora de la eficiencia y calidad de los servicios prestados<sup>31</sup>. Hay algunos temas que siguen suscitando preocupación:
- Las planillas de cotizaciones de los trabajadores (básico para la estimación de los derechos y beneficios) y el registro individual de los periodos de cotización
  - Los cálculos de los bonos de reconocimiento emitidos, especialmente los efectuados durante el primer lustro de los años 80
  - La administración de pensiones de sobrevivencia y control de derechohabientes.
  - Posible concurrencia de varias prestaciones incompatibles en un solo beneficiario, en especial en el caso de los beneficiarios de las PASIS y sus familias, al operar con la lógica de prestación y no de beneficiario.

#### *Las administradoras de fondos de pensiones (AFP)*

39. Las AFP son sociedades anónimas creadas por el DL 3500 para la administración de las cuentas de los ahorros individuales de los cotizantes canalizadas través de cinco modalidades de fondos de pensiones, de acuerdo con las condiciones fijadas para la inversión en los mismos. Asimismo, administran otras actividades estrictamente relacionadas con el giro previsional, además de otorgar y gestionar las prestaciones y beneficios que establece la ley (invalidez, sobrevivencia y cuota mortuoria). Las AFP son responsables de la recaudación de las cotizaciones previsionales, su depósito en la cuenta personal de cada afiliado y su inversión en los fondos de pensiones, para otorgar posteriormente los beneficios que correspondan. Además, las AFP contratan un seguro para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia que generen sus afiliados, así

<sup>30</sup> INP, Seguridad Social en Chile. El Sistema Antiguo. Mimeo. 2005.

<sup>31</sup> Estas apreciaciones precisarían ser confirmadas por estudios de diagnóstico específicos y más profundos de la institución.

como gestionan los ahorros del trabajador que de forma voluntaria se ingresen en una cuenta individual.

40. Por su gestión de administración, las AFP cobran una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados. Las comisiones son fijadas libremente por cada AFP; con carácter uniforme para todos sus afiliados. Todas estas actividades están reguladas y supervisadas por la SAPF que, como se ha señalado anteriormente, puede incluso promover y decidir su disolución. A lo largo de su vida laboral, el trabajador afiliado puede traspasar su cuenta entre las distintas AFP previo pago de una comisión por traspaso. Esta portabilidad de las cuentas permite a los afiliados elegir la AFP que mejor rentabilidad neta proporcione (descontada la comisión). Sin embargo, sigue existiendo una gran estabilidad.
41. La información con los datos personales de cada afiliado (filiación, edad, información del núcleo familiar) se encuentra en un expediente depositada en la correspondiente AFP donde cotiza (o cotizó). Este expediente en soporte papel es trasladado a la nueva AFP en el caso de que el afiliado opte por cambiar de administradora. Hasta el momento muy poco se ha hecho para mejorar las condiciones de almacenamiento de la información. Las opiniones recogidas son coincidentes en que las AFP tienen información de sus afiliados, pero no siempre está estructurada en soporte informático salvo los datos básicos necesarios para el mantenimiento de la cuenta.

### ***Funciones de administración de las pensiones no contributivas***

42. Las pensiones asistenciales por vejez e invalidez<sup>32</sup> se otorgan a aquellas personas que, siendo mayores de 18 años inválidos o ancianos mayores de 65 años, no tienen ingresos de cualquier origen o que teniéndolos, sean inferiores al 50% de la pensión mínima y que el promedio de ingreso familiar sea inferior a ese porcentaje<sup>33</sup>. Este tipo de pensiones están muy focalizados hacia los núcleos de pobreza extrema. Los pensionistas del sistema de capitalización individual no pueden postular a una PASIS pues no está permitida la renuncia a la pensión. El flujo de entrada de nuevos beneficiarios se establece por la SSPS y se restringe al cupo anual establecido en el Presupuesto Nacional. En principio, la duración de la pensión es indefinida, pero puede revisarse en cualquier momento.
43. El número de beneficiarios de las PASIS ha ido experimentando un crecimiento sostenido en el periodo 1990-2004 (311.000 pensionistas en 1990 hasta los 405.000 estimados en el año 2005). Casi el 15% de la población mayor de 65 años percibe una pensión asistencial, siendo el 16,5% en el caso de las mujeres<sup>34</sup>. El 40,3% de la población del quintil inferior de ingreso obtiene una pensión asistencial. El monto económico para ese mismo periodo se ha más que duplicado en el periodo 1981-2003 y llega a representar el 0,4% del PIB.
44. Institucionalmente, en el proceso de otorgamiento de una PASIS intervienen tres instituciones. Primero, la municipalidad donde reside el candidato, quien entrega su solicitud, que es analizada y sometida a una calificación de elegibilidad a partir del puntaje que le otorga la ficha CAS. La lista de candidatas con puntaje CAS es remitida al Intendente, donde de acuerdo con su clasificación entre todos los postulantes a nivel nacional y al cupo anual, se le otorga el beneficio con cargo a los aportes fiscales. El pago lo efectúa el INP y todo el proceso debería ser revisado por la SUSESO. Sin embargo, no se realizan cruces periódicos y sistemáticos de información para establecer si persisten las condiciones de elegibilidad que permitieron el cumplimiento de los requisitos de acceso a la pensión asistencial.

---

<sup>32</sup> DL n° 869, de 1975. La Ley n° 18600 (1987) amplió este beneficio a deficientes mentales de cualquier edad.

<sup>33</sup> La relación entre el monto de una PASIS y una pensión mínima es de casi el 50%.

<sup>34</sup> Último dato disponible correspondiente al año 2000. Ver Arenas de Mesa A. y Gana P., Arenas de Mesa, Alberto y Gana, Pamela, 2003, "Protección Social, Pensiones y Género en Chile", en Fabio M. Bertranou, Alberto Arenas de Mesa ( eds.) *Protección Social, Pensiones y Género en Argentina, Brasil* (Santiago, OIT).

45. Además de estas tres instituciones, el MIDEPLAN también interviene en el marco del programa Chile Solidario, dirigido a familias en extrema pobreza. Toda persona mayor de 65 años que entre a formar parte del programa recibe una pensión asistencial. Son aproximadamente 30.000 personas las que formando parte del programa, están percibiendo pensiones asistenciales.
46. Dado que en el programa Chile Solidario pueden concurrir diversas prestaciones en el mismo núcleo familiar, existe el riesgo de redundancias en los beneficios otorgados con la consiguiente pérdida de eficiencia del programa. En este sentido, cobra importancia dotarse de un sistema de registro de beneficiarios que facilite el otorgamiento de las prestaciones y permita un seguimiento de las mismas, máxime si la gestión básica del programa se realiza en los entes descentralizados e intervienen además otras instituciones con sus políticas sociales. Para evitar estas ineficiencias en la focalización del programa, se han realizado cruces con las bases de datos disponibles en otras instituciones (INP, Registro Civil, Impuestos Internos, ISAPRE, FONASA, AFP)<sup>35</sup>. No obstante, los responsables del programa Chile Solidario tienen la convicción de que persiste el problema de las redundancias y están analizando las restricciones legales que podría haber para construir un sistema integrado de información social.

## **Disfunciones del actual diseño estructural**

### ***El papel subsidiario del Estado y los mecanismos de solidaridad***

47. A pesar del impacto fiscal del actual esquema previsional, el Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda, como principal responsable de la política presupuestaria, asumen una posición pasiva y subsidiaria al no tener en sus manos los resortes básicos que les permitan ejercer el control directo del sistema, en especial los mecanismos institucionales que les permitan incentivar la cotización de acuerdo con las remuneraciones *reales* y la recaudación efectiva de las cotizaciones, así como ejercer funciones coactivas para el cumplimiento de las obligaciones de cotización<sup>36</sup>. Los datos acerca de la morosidad declarada y no pagada son elocuentes: a diciembre de 2004, el monto declarado en situación morosa en el régimen de capitalización individual se elevaba a USD 426 millones<sup>37</sup>, aproximadamente el 0,5% del PIB. A esta cantidad hay que sumar la mora encubierta (no declarada y no detectada), la mora en fase de recuperación por vía judicial y el costo implícito de la subcotización de todos los esquemas (AFP y de reparto en extinción); todos estos montos no se encuentran estimados.
48. Es necesario recordar la importancia de la solidaridad intergeneracional en los distintos esquemas internacionales de seguridad social. En el modelo chileno, los esquemas solidarios de la pensión mínima garantizada y las pensiones asistenciales son financiados con fondos fiscales, esto es, por todos los contribuyentes, sean activos o no. Esta solución contradice el criterio de que el financiamiento de las pensiones mínimas garantizadas debería provenir básicamente de los recursos propios de los esquemas de la seguridad social, mientras que las pensiones asistenciales, de carácter no contributivo y no encuadrables estrictamente en el concepto de seguridad social, deberían ser objeto de tratamiento específico en la línea de combate a la pobreza y financiadas con recursos fiscales.

---

<sup>35</sup> Con las AFP se ha hecho un solo cruce a partir de una petición puntual.

<sup>36</sup> Los problemas de infracotizaciones y/o de no cobro de las cotizaciones también se producen en el viejo régimen de reparto en extinción.

<sup>37</sup> AFP – AG, Sistema de Pensiones: Mitos y Realidades, 2004.



49. En síntesis, los problemas de protección futura de una parte significativa de la población económicamente activa son corregidos con recursos obtenidos por vía impositiva, cuando el origen de los mismos cabe atribuirlo, al menos de una forma significativa, a las limitaciones del sistema de capitalización individual. El sistema provisional chileno es mixto *de facto* pero con recursos provenientes parcialmente de los presupuestos generales del Estado.
50. Por lo tanto, habrá que buscar mecanismos para cubrir los fallos detectados en el actual esquema y que incorpore explícitamente elementos de solidaridad intergeneracional. El diseño correcto de los incentivos es crucial. El modelo previsional final dependerá de un atento examen de las condiciones económicas, fiscales, instituciones y sociales, dentro del debate que está abierto en Chile.

### **Gobierno de los esquemas de seguridad social**

51. Uno de los rasgos más llamativos del esquema institucional chileno en materia previsional es la debilidad que se observa en las funciones de gobierno, tutela, ordenamiento y análisis del sistema previsional *en su conjunto*. Tal vez como consecuencia de la idea seminal existente en el diseño de reforma de 1981, en el sentido de que en el largo plazo, cuando alcanzara su madurez, el sistema de capitalización individual era exclusivamente un asunto de aseguramiento y análisis actuarial<sup>38</sup>, el hecho es que en la actualidad es difícil ubicar un *centro de inteligencia* en el Ejecutivo chileno que piense en el futuro del sistema *en su conjunto* y vaya impulsando los ajustes necesarios.
52. En la actualidad, en materia de *política de pensiones* intervienen de una u otra forma el MTPS, SSPS, la Dirección de Trabajo del MTPS en materia de inspecciones, la SUSESO, el Ministerio de Hacienda y más específicamente la Dirección de Presupuestos (DIPRES), MIDEPLAN (Chile Solidario), la SAFP, el INP y la Secretaría General de la Presidencia, sin descartar a las comunas y la intendencias en materia de pensiones no contributivas. Además, la Superintendencia de Seguros y Valores regula las rentas vitalicias. Todos ellos observan el sistema en la medida en que impacta en su parcela de gestión, pero no existe una instancia que aglutine una visión global y estratégica. Es cierto que la SAFP, y la SUSESO en menor medida, han tenido un papel destacado en la mejor eficiencia del funcionamiento del esquema de AFP y en la modernización de la gestión del INP, respectivamente. Sin embargo, mientras las preocupaciones se concentraban en la mejora de las condiciones de eficiencia, competencia y de organización industrial de las operadoras, y se estaban produciendo cambios significativos en el mercado de trabajo y en la demografía, no se prestó equivalente atención a los temas de organización industrial e incentivos del sistema en su conjunto. El esquema de gobierno ideado en 1980, requiere de ajustes para acomodar no solamente los cambios estructurales en la población y de los ingresos en la vejez, sino de los mayores impactos fiscales.

### **Ordenamiento legal e información básica**

53. La capacidad de *ordenamiento legal* de los sistemas muestra una dispersión similar. La resultante de esta situación es que sea la SAFP la que desempeñe un rol importante por el gran peso específico del esquema bajo su jurisdicción y, por otra parte, también intervenga de forma intensa el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, por las repercusiones fiscales. No existe institución política en el ámbito del Estado que esté pensando en la relación directa entre la regulación del mercado de trabajo y el sistema previsional.

---

<sup>38</sup> Al respecto es muy llamativo que en el diseño de la reforma no se contemplara la participación activa de los asegurados. No existen agrupaciones de afiliados que expongan su inquietudes o sus propuestas, ni instancias para ello, lo que sin duda dificulta generar la necesaria legitimidad. La presión para la mejora de la eficiencia, mejor información y calidad del servicio de las AFP la realiza la SAFP por su propia iniciativa.

54. La *información básica* de los asegurados, imprescindible para el análisis de las historias laborales de los distintos colectivos y la determinación de las políticas a aplicar, está fragmentada en distintas bases de datos de gestión: SAFF, AFP, SUSESO, INP, MIDEPLAN-Chile Solidario, Intendencias y comunas, cuyo contenido frecuentemente no está estandarizado y, por tanto, no es posible el cruce de información. A ello hay que agregar la Encuesta de Previsión Social, que se encuentra en la SSPS del MTPS. No existe una regulación que establezca los criterios para la estandarización y uso compartido de las bases de datos en el marco del respeto a la privacidad de la información personal.

### ***Cumplimiento de obligaciones y supervisión***

55. Uno de los aspectos más problemáticos en el actual esquema institucional chileno es la difusa institucionalidad vinculada al cumplimiento de las obligaciones por parte de los empleadores y empleados, en especial al cumplimiento de los pagos. El DL 3500 de 1980 es tajante acerca de que todo inicio de una relación laboral genera una afiliación automática y la obligación de cotizar en una AFP. Además, el Estado garantiza pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia con cargo a los presupuestos nacionales en el caso de que el ahorro acumulado en la cuenta individual no alcance para una pensión mínima.
56. Es evidente que la asunción de estos compromisos no puede ser delegada en un mecanismo sin una institucionalidad fuerte, como ocurre en la actualidad, máxime si ello tiene un impacto fiscal significativo. El Ejecutivo, y en especial el Ministerio de Hacienda, no puede ceder la responsabilidad de ejercer las funciones de control sobre los aspectos que tienen un impacto fiscal significativo. En este sentido, la solución adoptada en otros países, incluso entre aquellos que tienen esquemas de capitalización individual, es la adopción de la cobranza centralizada como competencia exclusiva del Estado, que además es consistente con la búsqueda de economías de escala y el aumento de la eficiencia del conjunto del sistema.
57. Un beneficio adicional de la cobranza centralizada es que el registro de afiliados y cotizantes también tendría un carácter centralizado. Se ha señalado en repetidas ocasiones cómo la inexistencia de información completa acerca de las historias laborales de los afiliados, incluyendo aquellos que estuvieron en el anterior sistema de reparto, constituye un inconveniente severo para garantizar el derecho a una pensión digna, así como para posibilitar el diseño de políticas, el control de afiliación y el control de cotizaciones.

## **Recomendaciones**

### ***Consideraciones generales***

58. Es evidente que un panorama como el descrito va a reclamar en el futuro recursos económicos adicionales para financiar pensiones y nuevas instituciones (o reformas de las existentes) que refuercen las funciones de gobierno, tuición, control y administración de los distintos esquemas.
59. Cualquiera que sean las políticas de carácter estructural que se adopten para ampliar la cobertura y mejorar la densidad, su logro aconseja que el garante último de la contingencia que se produce por la baja cotización, es decir, el Ministerio de Hacienda, tenga un mayor protagonismo en el manejo de los instrumentos de supervisión y control del sistema previsional en sus aspectos económicos. En este mismo sentido, el MTPS debe fortalecer sus capacidades de diseño de políticas en materia de mercado de trabajo, incentivando la cotización efectiva y dando mayor coherencia a los distintos esquemas previsionales y beneficios sociales, todo ello en estrecha

coordinación con el Ministerio de Hacienda y dentro del marco de responsabilidad fiscal. La información estratégica de los sistemas, en especial la afiliación y la cobranza, no es aconsejable que quede fuera del control del Ejecutivo.

60. Lo anterior es independiente de cualquier modificación en el esquema de pilares. Es decir, con los actuales esquemas previsionales existentes sería en todo caso conveniente afrontar el problema de la afiliación y la información. Sin embargo, la presencia de un posible nuevo pilar solidario complementario, basado en un esquema de beneficios definidos o en un esquema parcialmente no contributivo, es muy probable que genere estímulos positivos para una mejora de la afiliación y la cotización de los trabajadores de bajos ingresos y/o de alta estacionalidad, siempre y cuando esté convenientemente diseñados para no desincentivar a los cotizantes con ingresos altos y medios. Adicionalmente, y en el contexto de la información requerida para el eficiente y equitativo funcionamiento de las organizaciones del sistema, es importante que en la reestructuración institucional, se busque el logro de estándares de calidad, eficiencia institucional y transparencia incorporando en la gestión operativa la dimensión del cliente, tanto pasivo como activo.
61. Igualmente si se considera conveniente aproximar las cotizaciones efectivas a las remuneraciones reales, se requiere de nuevo fortalecer las capacidad de control y supervisión del sistema por parte del Ejecutivo, en la medida en que el incumplimiento de la relación cotización/remuneración real constituye un fraude para el afiliado y un acto de evasión por parte del incumplidor. A este respecto, la información consolidada de todos los esquemas previsionales constituye una herramienta que debe estar bajo responsabilidad del Ejecutivo, que debería poder cruzar dicha información con otras disponibles en poder del Estado (bases de datos fiscales, registros de indigencia y pobreza, pensiones asistenciales, etc.).
62. Los mecanismos solidarios se articulan básicamente a través de la pensión mínima garantizada (PMGE) y de las pensiones asistenciales, ambas financiadas con fondos presupuestarios. En el caso de las PMGE, su función es cubrir los problemas que surgen por la imposibilidad para un activo de acumular durante al menos 20 años un saldo en la cuenta individual que le permita al afiliado jubilarse con la pensión mínima. Se está, por tanto, ante una situación relacionada directamente con el sistema de seguridad social. En el caso de las PASIS, puede haber un problema de seguridad social (pocos fondos acumulados), pero básicamente la falencia está circunscrita a un problema de inclusión social y pobreza. Son problemas de naturaleza distinta que deberían ser tratados también de forma distinta. En el caso de las PMGE, parece más razonable que sean financiadas a través de un mecanismo redistribuidor al interior del propio sistema de seguridad social. En el caso de las PASIS, el problema recorre transversalmente a activos y pasivos, de forma independiente hasta cierto punto de su historia laboral.

### ***Recomendaciones sobre la arquitectura organizacional***

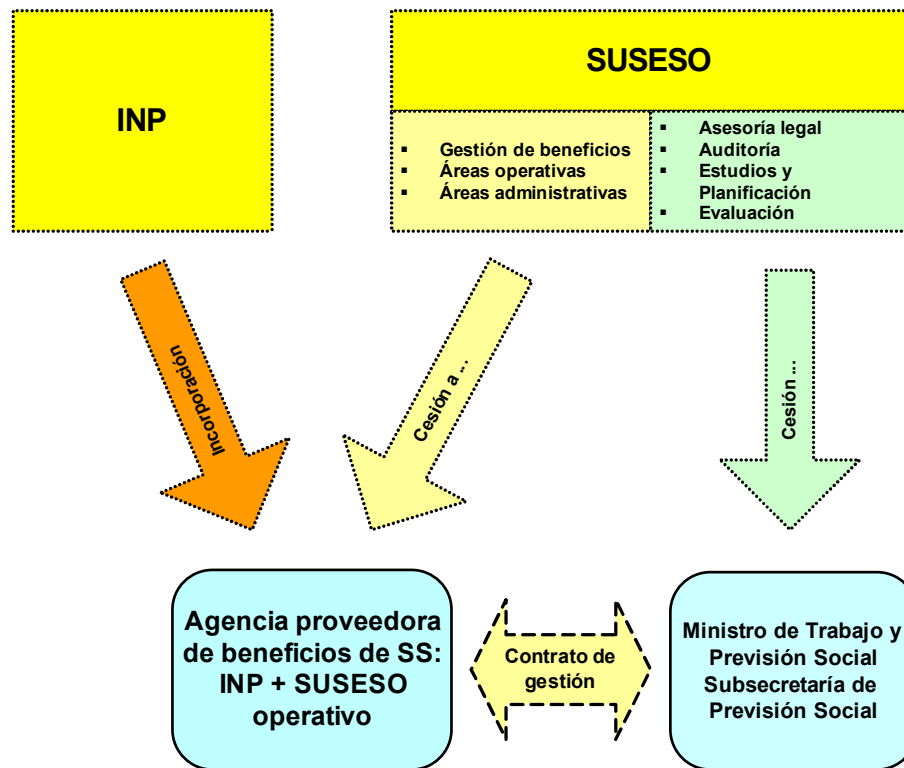
63. Desde un punto de vista institucional, el fortalecimiento de las funciones de diseño de políticas aconseja que el MTPS, a través de la SSPS, asuma mayores capacidades para la tuición, análisis estratégico y ordenación legal de todos los esquemas relacionados con los beneficios sociales (asignaciones familiares, accidentes de trabajo, invalidez, pensiones no contributivas), así como para fortalecer la articulación de las políticas previsionales con las laborales para facilitar una mejora de la afiliación y la cotización. Para ello, la SSPS podría absorber los departamentos de la SUSESO directamente vinculados con el asesoramiento legal, estudios, planificación y evaluación de políticas.
64. En este esquema, la SUSESO dejaría de tener funciones reguladoras, y las funciones de auditoría externa serían incorporadas a la SSPS como unidad de fiscalización interna (de gestión y económico-financiera). Como se ha señalado anteriormente, estas funciones de regulación no

necesitan ser concentradas en un organismo autónomo, dado que en sentido estricto no hay mercados que regular desde una posición de arbitraje, y con respecto a las funciones de fiscalización existen redundancias con las de auditoría de la Contraloría General de la República. El resto de funciones de la SUCESO, más directamente relacionadas con la gestión operativa de los beneficios sociales, se trasladarían a una agencia autónoma dependiente del MTPS, a través de la SSPS, y sería el brazo administrativo del Ejecutivo en la ejecución de las políticas en materia de seguridad social que le correspondan.

2. Estas funciones administrativas de la SUCESO que no son absorbidas por la SSPS se fusionarían con la estructura orgánica del INP para constituir la mencionada agencia única, dependiente del MTPS, que realizaría, entre otras, las siguientes actividades principales:

- Gestión global de las asignaciones familiares.
- Control y calificación médica de las enfermedades laborales.
- Gestión y pago de las pensiones del anterior sistema (ahora en el INP).
- Gestión de los bonos de reconocimiento (ahora en el INP).
- Gestión de las pensiones asistenciales, en coordinación con los organismos descentralizados actualmente involucrados, y el pago de los beneficios (ahora en el INP).

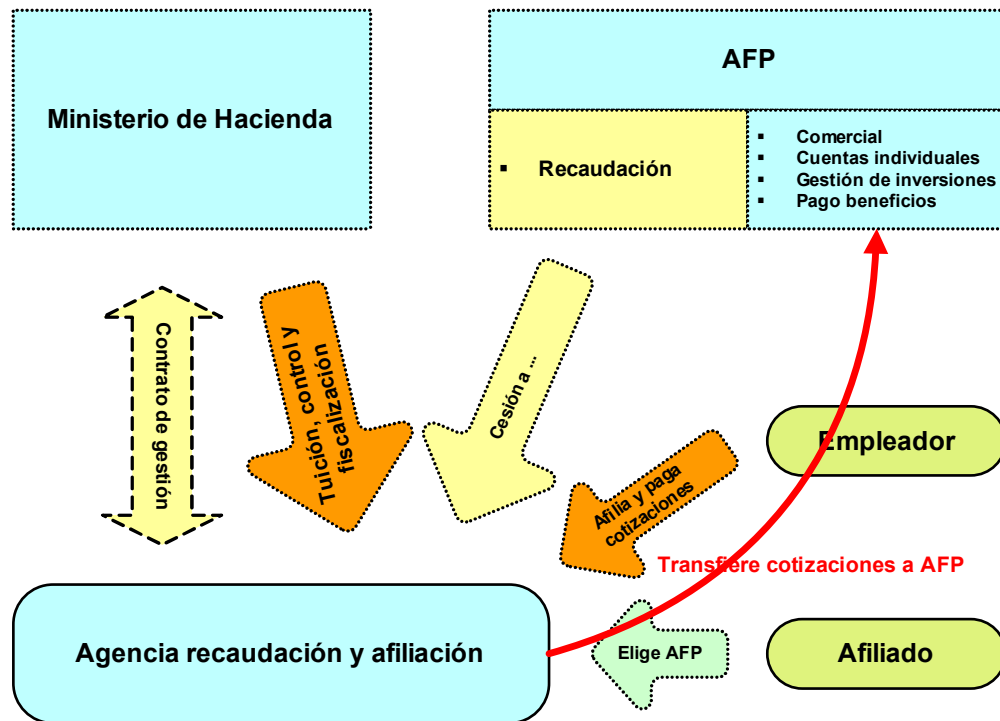
La relación entre esta agencia y el MTPS se establecería mediante un contrato de gestión.



65. La asignación de las mencionadas funciones en una agencia única permitiría: concentrar la ejecución de las políticas sociales, actualmente dispersas en distintos ministerios y departamentos en un solo organismo autónomo de carácter administrativo; y aprovechar la experiencia acumulada de gestión en el INP. De esta forma, la nueva agencia posibilitaría

mejorar la eficacia del gasto social mediante la racionalización de programas y actividades en materia de protección social; mejorar la eficiencia en la gestión, eliminando redundancias y solapamientos de funciones con otras instituciones y aumentar la equidad de la política en materia de seguridad social al facilitar una mejor focalización de los grupos de población diana.

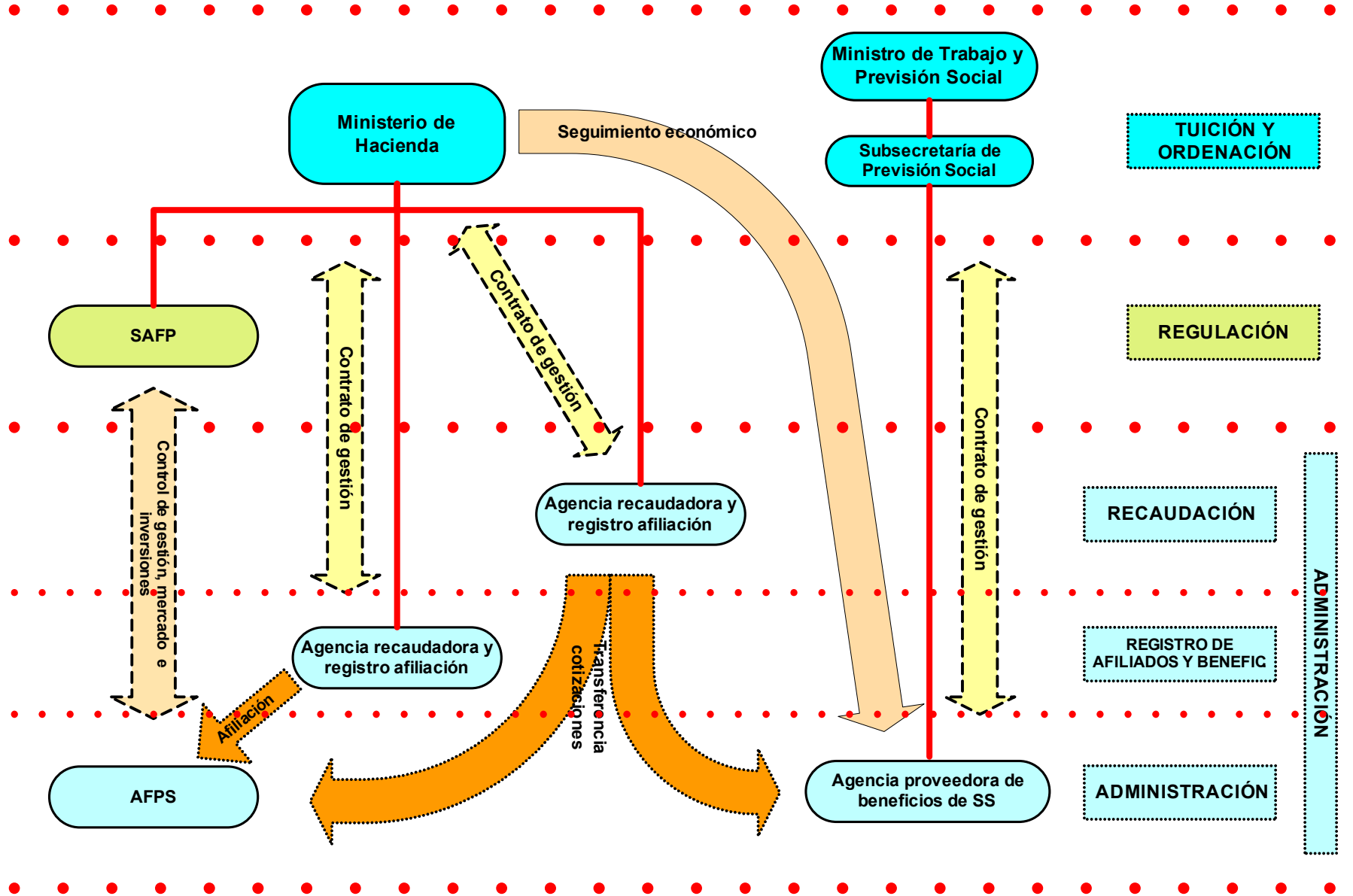
66. Por su parte, el Ministerio de Hacienda asumiría la responsabilidad sobre los aspectos económicos y financieros de los esquemas previsionales. Esto significa que el Ministerio de Hacienda tendría el control final sobre la cobranza de *todos* los esquemas previsionales, incluyendo el anterior sistema, así como sobre el registro *único* de afiliados y beneficiarios de los distintos esquemas. Por tanto, la afiliación al sistema y la recaudación de las cotizaciones pasan a formar parte de un proceso administrativo centralizado, en el que hay que incluir los mecanismos de fiscalización y denuncia jurídica en el caso de incumplimiento de las obligaciones.
67. Para ello, desde un punto de vista institucional, podría crearse una agencia específica, dotada de autonomía de gestión, que ejerza de caja única de recaudación de las obligaciones previsionales, incluyendo los servicios de fiscalización e iniciativa judicial por incumplimiento de las responsabilidades legalmente establecidas de ingresar las cotizaciones. El registro *central* de afiliados y beneficiarios de los esquemas de asistencia social quedaría bajo responsabilidad directa de la agencia.



68. Desde un punto de vista operativo, la caja única no significa la necesidad de constituir una red propia de cobranza, pues se puede aprovechar la red existente del INP<sup>39</sup>, la red de Impuestos Nacionales o ir hacia una opción de subcontratación a través de la red bancaria. La solución final a adoptar debe garantizar la máxima eficiencia en la recaudación. La relación entre la agencia de cobro y el Ministerio de Hacienda podría materializarse mediante un contrato de gestión.

<sup>39</sup> El INP recauda actualmente las cotizaciones de los regímenes vinculados al anterior sistema de reparto.

69. La agencia recaudadora sería además coherente con la obtención de economías de escala en una actividad propia de un servicio operativo común, y desde un punto de administrativo podría fácilmente desgajarse de las AFP sin que se resienta su misión fundamental. Todo ello redundaría en una reducción de los costes operativos y de las comisiones soportadas por los afiliados.
70. Además, dada la importancia económica de los fondos de pensiones y, por tanto de su impacto macroeconómico, es recomendable que la SAFP, como reguladora y fiscalizadora de las AFP, pase a depender orgánicamente del Ministerio de Hacienda, y no del MTPS como lo hace actualmente, manteniendo la autonomía funcional. Es evidente que la SAFP no define políticas de previsión social y las AFP tampoco ejercen como tales funciones de seguridad social propiamente dichas -sus responsabilidades se sitúan en administrar las cuentas de los afiliados, pagar las pensiones a los pasivos y gestionar de fondos colocados en activos financieros-, por lo que la ubicación de la SAFP en el Ministerio de Hacienda estaría también más acorde con sus funciones de regulación y fiscalización.
71. Esta reconsideración de la ubicación de la SAFP sería coherente con la posición institucional que tienen la Superintendencia de Valores y Seguros y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Ambos organismos se relacionan con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda.
72. La administración de los distintos esquemas quedaría como sigue:
- Recaudación cotizaciones obligatorias: Nueva agencia recaudadora, dependiente del Ministerio de Hacienda.
  - Control de afiliación y beneficiarios: Registro único de afiliados y beneficiarios, adscrito a la nueva agencia recaudadora dependiente del Ministerio de Hacienda.
  - Administración de las PASIS y PMGE: Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social, dependiente del MTPS (SSPS). Las PMGE las pagarían las AFPs.
  - Administración del anterior régimen de reparto (incluyendo los bonos de reconocimiento): Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social, dependiente del MTPS (SSPS).
  - Administración del pilar de capitalización individual: AFPs (dejan de desempeñar funciones recaudadoras).
  - Administración del pilar de ahorro voluntario: AFPs.



### Esquema Descriptivo del nuevo Diseño Institucional

Actualmente	Recomendación
<b>Tuición, ordenación y análisis</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministerio de Trabajo y Previsión Social (función difusa y dispersa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministerio de Trabajo y Previsión Social: política y ordenación de la seguridad social</li> <li>▪ Ministerio de Trabajo y Previsión Social: tuición sobre la nueva agencia prestadora de beneficios de la seguridad social</li> <li>▪ Ministerio de Hacienda: control económico de la política de seguridad social</li> <li>▪ Ministerio de Hacienda: tuición sobre la SAFP</li> </ul>
<b>Regulación, supervisión y control</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PASIS: SUSESO</li> <li>▪ Cuenta individual: SAFP</li> <li>▪ Voluntario: SAFP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministerio de Trabajo y Previsión Social: supervisión administrativa de la nueva agencia prestadora de beneficios sociales (incluyendo anterior régimen de reparto)</li> <li>▪ Ministerio de Hacienda: supervisión y control de la agencia recaudadora y registro de afiliados y beneficiarios</li> </ul>
<b>Administración</b> PASIS: Comunas, intendencias e INP Anterior régimen de reparto: INP PMGE: SUSESO y AFP Sistema de capitalización individual: AFP Sistema de ahorro voluntario: AFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recaudación cotizaciones obligatorias: Nueva agencia recaudadora</li> <li>▪ Registro central de afiliados: Nuevo registro único integrado en la agencia recaudadora</li> <li>▪ Registro central de beneficiarios de los esquemas de previsión social: Nuevo registro único integrado en la agencia recaudadora</li> <li>▪ PASIS: Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social</li> <li>▪ PMGE: Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social (Control de derechos) y AFPS (pago)</li> <li>▪ Anterior régimen de reparto: Nueva agencia prestadora de beneficios de seguridad social</li> <li>▪ Sistema de capitalización individual: AFP</li> <li>▪ Sistema de ahorro voluntario: AFP</li> </ul>



