



INFORME FINAL

Estudio de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones: “Estudio Comparado de Experiencia Internacional respecto de la adhesión de los trabajadores al Sistema de Pensiones, estrategias de ahorro previsional y entes que representan a los afiliados en los sistemas de pensiones”

CIEDESS a Subsecretaría de Previsión Social

Proyecto desarrollado por CIEDESS para la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y Subsecretaría de Previsión Social

Diciembre - 2017

ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
1. RESUMEN EJECUTIVO.....	4
2. INTRODUCCIÓN.....	18
3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....	19
4. ANÁLISIS DOCUMENTAL: ESTRATEGIAS DE ADHESIÓN.....	20
4.1. Principales Estrategias de Adhesión y Promoción al Ahorro Previsional.....	20
4.2. Destacados por País.....	26
4.3. Resumen por País.....	32
4.4. Experiencias Complementarias.....	39
4.5. Análisis de Fortalezas y Debilidades de las Estrategias de Adhesión.....	41
a. Formalidad del mercado del trabajo.....	41
b. Relación entre el sistema previsional y el sistema tributario.....	43
c. Estructura de los sistemas de pensiones.....	43
d. Medidas para abordar períodos sin ingresos de las personas, así como las diferencias en la carrera laboral según el sexo.....	46
e. Mecanismos de administración de los sistemas de pensiones.....	47
f. Cotizaciones y la psicología del comportamiento.....	47
4.6. Análisis estrategias de adhesión en Chile.....	48
5. ANÁLISIS DOCUMENTAL: REPRESENTANTES DE USUARIOS.....	51
5.1. Análisis Comparado.....	51
5.2. Resumen por País.....	55
5.3. Experiencias Complementarias.....	60
6. RECOMENDACIONES.....	62
6.1. Estrategias de Adhesión.....	62
a. Formalidad del mercado del trabajo.....	62
b. Relación entre el sistema previsional y el sistema tributario.....	63
c. Estructura de los sistemas de pensiones.....	64
d. Medidas para abordar periodos sin ingresos de las personas, así como las diferencias en la carrera laboral según el sexo.....	65
6.2. Articulación de Usuarios.....	65
a. Seguimiento de actividades y resultados.....	65
b. Integrantes de la comisión.....	66
c. Elección de Integrantes.....	67
d. Institucionalidad y estructura de sistema.....	68
e. Funcionamiento General de la Comisión.....	69
7. METODOLOGÍA.....	71
8. GLOSARIO.....	78
9. BIBLIOGRAFÍA.....	81
ANEXOS.....	86
9.1. ANEXO N°1: Matriz de Selección de Casos de Estudio, según países y criterios de selección..	86
9.2. ANEXO N°2: ANÁLISIS POR PAÍSES ESTRATEGÍAS DE ADHESIÓN.....	87
9.3. ANEXO N°3: ANÁLISIS POR PAÍSES REPRESENTANTES DE USUARIOS.....	153

INDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1: Estrategias de Adhesión al sistema previsional y promoción del ahorro previsional ...	6
Cuadro N°2: Síntesis de experiencias.....	13
Cuadro N° 3: Estrategias de Adhesión al sistema previsional y promoción del ahorro previsional .	24
Cuadro N° 4: Síntesis de experiencias.....	53
Cuadro N° 5: Topes de los activos para la recepción de pensión básica*	88
Cuadro N° 6: Monto quincenal de pensión pagado por la pensión básica y sus complementos* ...	89
Cuadro N° 7: Monto quincenal de las pensiones por invalidez*	89
Cuadro N° 8: Monto quincenal de las pensiones por invalidez para menores de 21 años sin hijos*	89
Cuadro N° 9: Cobertura personal segundo pilar del Sistema de Pensiones	92
Cuadro N°10: Progresión impositiva Australia 2017*	94
Cuadro N° 11: Elementos del Sistema de Pensiones Canadá	96
Cuadro N° 12: Cobertura personal del segundo pilar	99
Cuadro N° 13: Cobertura personal del segundo pilar	106
Cuadro N° 14: Tipos de regímenes previsionales en Francia* (porcentaje)	108
Cuadro N° 15: Tipos de regímenes previsionales obligatorios y voluntarios.....	110
Cuadro N° 16: Tipos y límites máximos de cotizaciones de previsión social (1 de enero de 2017)	111
Cuadro N° 17: Cobertura personal del segundo pilar	113
Cuadro N° 18: Efectivos del régimen de funcionarios y régimen especial de previsión.....	114
Cuadro N° 19: Cobertura Previsional del Segundo Pilar (Régimen General)	118
Cuadro N° 20: Aumentos Previsionales por razón de parentalidad aplicables sobre la pensión para el sector Privado.....	120
Cuadro N° 21: Indicadores del sistema multipilar de pensiones en México.....	123
Cuadro 22: Asignación a SIEFORE por tramo de edad	124
Cuadro N° 23: Aportaciones a pensiones por régimen previsional	125
Cuadro N° 24: Cobertura personal del segundo pilar	126
Cuadro N° 25: Tasa de reemplazo bruta (porcentaje)*	130
Cuadro N° 26: Sistema Nacional de Pensiones Sueco.....	131
Cuadro N° 27: Objetivos actuales de los fondos AP 1 a 4	131
Cuadro N° 28: Pensión de supervivencia	132
Cuadro N° 29: Cobertura personal del segundo pilar	133
Cuadro N° 30: Tasas de cotización a los programas de Seguridad Social (porcentaje de la asignación computable)	139
Cuadro N° 31: Tramos de ingresos mensuales y aportes al sistema mixto de pensiones	140
Cuadro N° 32: Cobertura personal del segundo pilar	141
Cuadro N° 33: Planes de ahorro previsional voluntario en Uruguay	142
Cuadro N° 34: Monto de jubilación común según edad	143
Cuadro N° 35: Cajas de ahorro previsional	144
Cuadro N° 36: Modalidades contractuales de la Ley de Fomento de Empleo juvenil	151
Cuadro N° 37: Prestaciones Previsionales del SIPA.....	159
Cuadro N° 38: Sistema de Pensiones Brasileño	168
Cuadro N° 39: Composición del directorio del Consejo Nacional de Previsión Social	170
Cuadro N° 40: Normativa de los Consejos de Previsión Social*	172

Cuadro N° 41: Requisitos para acceder a pensión ordinaria por vejez.....	192
Cuadro N° 42: Organizaciones reconocidas Legalmente para la designación conjunta de representantes para el Directorio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).....	193
Cuadro N° 43: Representantes del Consejo de Orientación de la Previsión.....	201
Cuadro N° 44: Principales organizaciones de empleadores y trabajadores considerados para la deliberación sobre pensiones	202
Cuadro N° 45: Sistema de Pensiones Sueco.....	211

1. RESUMEN EJECUTIVO

El Estudio comparado de experiencia internacional respecto de la incorporación de los trabajadores al Sistema de Pensiones, estrategias de ahorro previsional y entes que representan a los afiliados en los Sistemas de Pensiones, ha sido elaborado por CIEDESS a solicitud de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.

El presente documento se estructura en torno a dos ejes; por una parte, se describe y analiza la manera en la que operan a nivel internacional los entes encargados de promover la incorporación de los trabajadores al Sistema de Pensiones, junto con abordar estrategias de promoción al ahorro previsional. Luego, se describe y analiza el funcionamiento de los entes encargados de representar a los afiliados del Sistema de Pensiones.

En el caso de la incorporación, se consideraron las experiencias de los siguientes seis países: Australia, Canadá, Francia, México, Suecia y Uruguay. Estos casos de estudio han sido seleccionados al presentar características cercanas a la realidad chilena en aspectos que han sido definidos como clave. Junto con esto, se incorporan experiencias exitosas del Reino Unido, Singapur, Nueva Zelanda y los Países Bajos, como información complementaria a los países principales, recogida durante la elaboración del estudio. Para el caso de la representación de los usuarios, se consideró similar base de países, a los cuales se sumó a Argentina, Brasil y Ecuador. A fin de facilitar el análisis de los mismos se ha recurrido a la definición ampliamente utilizada por el Banco Mundial para los diferentes componentes de la estructura de los sistemas de pensiones, que suele referirse a ellos como pilares; en el presente informe se adopta la denominación de los siguientes tres pilares:

- **Pilar I (No Contributivo):** todos los mecanismos previsionales dirigidos por el Estado y por los cuales las personas no deben contribuir (pagar cotizaciones) para acceder a sus beneficios.
- **Pilar II (Contributivo Obligatorio):** todos los mecanismos en que las personas deben pagar de forma obligatoria, ya sea que se administre a nivel nacional (como es el caso de las AFP, Chile), a nivel de área de la economía (como en Francia) o bien, a nivel de empresa o individual (como es el caso de Australia)
- **Pilar III (Contributivo Voluntario):** refiere a todos los mecanismos que, siendo pagados, son voluntarios.

Dentro de un mismo país, es posible que se dé más de una alternativa dentro de un mismo pilar. Así, por ejemplo, en Australia, el Pilar II reúne los cuatro niveles de administración posible (individual, por empresa, por industria y nacional). A nivel general, la revisión de las experiencias de estos países indica que la relación de las personas y el sistema previsional dependen de las características del mismo, su historia, condiciones laborales y sus diferencias socioculturales.

Los países analizados que integran la Mancomunidad de Naciones¹ (Canadá, Australia y Nueva Zelanda), comparten importantes rasgos del sistema, con una fuerte presencia de mecanismos de capitalización, mientras que el Reino Unido mantiene aún rasgos propios de un sistema de reparto

¹ La Mancomunidad de Naciones o *Commonwealth* es una organización internacional de 52 países que comparten lazos históricos con el Reino Unido, con la Reina Isabel II como cabeza de la organización.

clásico. Este tipo de sistema es similar a las antiguas Cajas de Previsión que existieron en Chile (Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Caja de Previsión de Empleados Particulares, etc.) donde los aportes de los actuales cotizantes son utilizados para pagar a los pensionados. En los casos de Francia y Suecia, ambos países comparten la existencia de un importante pilar cuasi-obligatorio a través de pensiones ocupacionales, aquellas que son creadas en el marco de la propia empresa. No obstante, en los países analizados se observa una transición progresiva de los mecanismos de generación de prestaciones, desde los esquemas previsionales de beneficio definido a esquemas de contribución definida². Por su parte, se identifica un grupo de países Latinoamericanos (México y Uruguay) con importantes desafíos a la formalización a nivel de su mercado laboral, es decir, enfrentar el problema que existan personas que trabajan pero que por algún factor no cotizan en la Seguridad Social.

En este contexto, debe considerarse la incorporación de las personas al sistema previsional, la cual puede definirse como la interacción de los sujetos con el sistema, a través de acciones como la cotización, a cambio de obtener beneficios futuros.

En Chile, la regla general de incorporación al sistema previsional es a través de las AFP, al iniciar labores como trabajador dependiente. Esta situación no es habitual en los países donde el modelo ocupacional es la fuente principal de las pensiones, dado que la relación natural es que la administración del mismo quede asociada a la empresa en la que trabaja. En uno y otro caso puede notarse la vinculación con la situación laboral de la persona.

En tal sentido, dentro de los países analizados, se distinguen dos grupos claros. El primero corresponde a aquellos con un alto grado de formalidad del trabajo. En este caso, no cuentan con estrategias importantes de incorporación al Sistema de Pensiones, sino que concentran sus esfuerzos en la generación de empleo. El segundo, en cambio, corresponde a aquellos países que tienen niveles significativos de informalidad, donde el trabajo no implica directamente la incorporación al sistema previsional, lo que conlleva una mayor variedad en los mecanismos de incorporación con que cuentan. En ambos puede observarse un predominio de las estrategias de incorporación a través de beneficios tributarios, compartiendo beneficios comunes: la exención de impuestos o el pareo fiscal³.

A diferencia de la mayoría de los países del estudio, Chile no cuenta con un mercado laboral altamente formalizado, como ocurre con Australia, Canadá, Francia o Suecia, sino que presenta una informalidad laboral en torno al 20% de la población⁴ económicamente activa, representada principalmente por los trabajadores independientes, siendo parte del segundo grupo de países. Por lo tanto, es importante observar estrategias utilizadas en otros países de este mismo grupo para

² En los sistemas estructurados bajo el modelo de “beneficios definidos”, se busca la entrega de una pensión de un monto predeterminado, siendo las otras las variables como el monto de la imposición, edad de pensión y por ende la regla de cálculo de los beneficios, las que se ajustan a la necesidad de financiamiento del sistema. El modelo de “contribuciones definidas”, en cambio, mantiene fijo el monto de las cotizaciones, y los beneficios se calculan respecto de variables que pueden cambiar (tasa de interés, expectativas de vida y grupo familiar).

³ El pareo fiscal es un mecanismo por el cual el Estado (o el empleador en ciertos casos) entrega un monto de dinero como respuesta al aporte voluntario que realiza el afiliado. Originalmente, la fórmula correspondía a la entrega de la misma cantidad de dinero aportada (1:1), derivando así su nombre. En la actualidad, la fórmula más común es el pareo de 1:0,5; es decir, se entrega la mitad de la cantidad aportada por la persona.

⁴ Esta cifra considera solamente a los trabajadores dependientes con contratos no escriturados (Boletín de Informalidad Laboral, junio 2017, Ciedess)

incorporar a este tipo de trabajadores; dentro de estas destaca el modelo de Monotributo presente en Uruguay, el cual agrupa tanto las cotizaciones como los impuestos en un único pago, calculado sobre una base ficticia, facilitando el cumplimiento de ambos.

Otras estrategias para la promoción del ahorro previsional, dependen de las particularidades de cada Sistema de Pensiones, con una preponderancia de los incentivos y beneficios de tipo tributario, como se comentó.

En el caso de los países en los cuales la afiliación al sistema previsional de tipo obligatoria es de gran importancia, tal como en el caso de Francia, el beneficio tributario está asociado al ahorro previsional voluntario. El público objetivo para estos mecanismos son todos los trabajadores particulares y las agrupaciones profesionales, ya que el ahorro voluntario puede ser colectivo o individual.

En el caso de Suecia, existe una estructura de incentivos tributarios para los trabajadores y empleadores. Por su parte, los retornos del ahorro previsional no se encuentran sujetos a impuestos.

A nivel del Pilar Contributivo obligatorio, en países como Uruguay, Suecia y Francia se observa la introducción de beneficios (aumento de la pensión) asociados al retiro diferido. Es decir, incentivos a que las personas pospongan la edad efectiva de jubilación, junto con desincentivos (disminución del beneficio final de retiro) si este se anticipa de manera injustificada.

En el cuadro N°1 se presentan las principales estrategias de incorporacional sistema previsional y promoción al ahorro, las cuales son posteriormente analizadas en términos de sus fortalezas y debilidades.

Cuadro N° 1: Estrategias de Incorporación sistema previsional y promoción del ahorro previsional

País	Estrategias de Incorporación al Sistema Previsional			Promoción del Ahorro Previsional
	Trabajadores Independientes	Jóvenes	Mujeres	
Australia	- Tasa tributaria preferencial por aportes previsionales.	- Pareo fiscal a las aportaciones voluntarias en caso de bajos ingresos.	- Pareo fiscal a las aportaciones voluntarias en caso de bajos ingresos. - Aportaciones de la pareja con beneficios tributarios.	- Tasa tributaria preferencial por aportes previsionales. - Flexibilidad en los mecanismos administrativos. - Flexibilidad de los mecanismos de entrega de beneficios. - Posibilidad de autoadministración
Canadá	- No aplica (Afiliación obligatoria).	- Exclusión de periodos para el cálculo de las prestaciones del sistema contributivo hasta por el 17% del	- Exclusión de periodos para el cálculo de las prestaciones del sistema contributivo hasta por el 17% del	- Beneficios tributarios a los aportes voluntarios con tope. - Flexibilidad en las opciones de administración.

País	Estrategias de Incorporación al Sistema Previsional			Promoción del Ahorro Previsional
	Trabajadores Independientes	Jóvenes	Mujeres	
		tiempo con menores ingresos.	tiempo con menores ingresos.	
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Afiliación obligatoria a partir de 2018. - Base imponible reducida. - Exención tributaria por aportes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidio a la contratación de trabajadores. - Subsidio de la cotización previsional de los trabajadores (excluyente con anterior). 	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidio a la contratación de trabajadores mujeres. - Bono por hijo nacido vivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficios tributarios con tope. - Diferentes regímenes tributarios según características del afiliado.
Francia	<ul style="list-style-type: none"> - No aplica (Afiliación obligatoria). 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas de empleo joven: subsidios a la contratación y capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crédito de contribuciones previsionales por cada hijo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos Tributarios al ahorro previsional voluntario - Aumento o descuento de la jubilación contributiva obligatoria según edad del retiro.
México	<ul style="list-style-type: none"> - Afiliación voluntaria, sin incentivos a la misma salvo exención tributaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sin beneficios conocidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sin beneficios conocidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención tributaria por aportes voluntarios.
Suecia	<ul style="list-style-type: none"> - No aplica (Afiliación obligatoria). 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas de empleo joven: subsidios a la contratación y capacitación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crédito de contribuciones por cada hijo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos Tributarios - Aumento o descuento de la jubilación contributiva obligatoria según edad del retiro.
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> - Monotributo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas de empleo joven: subsidios a la contratación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crédito de contribuciones por cada hijo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos Tributarios al ahorro previsional voluntario. - Aumento de jubilación por retiro con más años de servicio que los requeridos.

Fuente: Elaboración propia.

Las diferentes estrategias para formar parte de los sistemas previsionales de los países seleccionados pueden ser evaluadas de acuerdo a sus fortalezas y debilidades, las cuales son examinadas para luego abordar el caso chileno. Las seis temáticas clave tomadas en consideración para este análisis son las siguientes: formalización del mercado laboral; relación entre el sistema formal y el sistema tributario de cada país; estructura del Sistema de Pensiones; medidas para

abordar periodos sin ingresos de las personas; así como las diferencias en la carrera laboral según el sexo y los mecanismos de administración del Sistema de Pensiones.

En cuanto a la **formalidad del mercado de trabajo**, se identifican dos grupos de países. El nivel de informalidad de prácticamente dos tercios de los países analizados es bajo, abarcando en torno al 10% de la población económicamente activa⁵; siendo el caso en Australia, Canadá, Francia y Suecia. En términos de tributación y cotizaciones previsionales, se trata de una situación de ventaja, debido a las sinergias que se logran al combinar dichos factores con programas sociales. Así, la aplicación de mecanismos contributivos obligatorios en los regímenes previsionales, genera un alto nivel de cobertura sin la necesidad de una extensiva y costosa estructura de fiscalización, siendo reforzados ya sea a través de un control tributario, ya sean de orden general o, más común, de tipo ocupacional.

Por su parte, en el contexto latinoamericano, los países analizados dan cuenta de una situación opuesta. En países como Uruguay y México, la fuerza laboral presenta niveles variables de informalidad, desde 30% a más de 50%, respectivamente.

Por otra parte, en el caso de Singapur⁶, el mercado laboral cuenta con un componente extranjero importante, cercano al 40% de la fuerza de trabajo⁷ total. En este tipo de contexto, la incorporación al sistema previsional efectivamente constituye un asunto relevante; sin esfuerzos especiales para obtener la incorporación y la fiscalización de las obligaciones, existe el riesgo de generar un núcleo de personas que no cuentan con protección social.

Con respecto a la **relación entre el sistema previsional y el sistema tributario**, en los países analizados se observa la importancia de la interacción entre ambos. En la totalidad de estos existen condiciones tributarias especiales como beneficio básico a la cotización voluntaria, principalmente en la forma de exención de impuestos por los aportes realizados⁸. Este rasgo se potencia con la presencia de un mercado del trabajo formal, al facilitar la fiscalización de las obligaciones tributarias, pero es dependiente del nivel de tributación efectivo de los individuos para generar un incentivo real. Mientras más alto el nivel de impuestos es mayor el incentivo que se genera.

Sobre la **estructura de los sistemas de pensiones**, la mayor parte de los países considerados cuenta con mecanismos contributivos obligatorios de naturaleza diversa, tanto en la forma en que generan los beneficios (contribuciones definidas/beneficios definidos) como a su ámbito de aplicación (individuo/empresa/área de la economía/nacional).

En cuanto a las **medidas para abordar periodos sin ingresos de las personas**, así como también las diferencias en la carrera laboral según sexo, se presenta una importante diferencia dependiendo del régimen financiero de cada sistema y la forma en que los pilares no contributivo y, contributivo obligatorio se relacionan entre sí.

En los casos de países en los que el Pilar Contributivo es de reparto, los periodos de cesantía, estudios, maternidad o cuidado, entre otros posibles, suelen tener un mecanismo de bonificación que permite reconocer los mismos como si hubieran cotizado. Esto se debe a que se trata de un seguro al cual hay que calificar con un tiempo mínimo.

⁵ En general, los países con un alto grado de formalidad del trabajo no disponen de estadísticas propias respecto al nivel de informalidad, sino que solamente con estimaciones de la misma.

⁶ Cuyo Sistema de Pensiones ha sido analizado adicionalmente.

⁷ Conforme a las estadísticas publicadas por el Ministerio del Trabajo de Singapur (*Ministry of Manpower*), la fuerza de trabajo total en 2016, fue de 3.672.800, de los cuales 1.374.900 no eran residentes.

⁸ Con un límite máximo anual.

En tanto los sistemas previsionales donde el segundo pilar es de capitalización, la respuesta a las dificultades antes mencionadas es más variada. Algunos casos consideran bonificaciones específicas para estos casos (como Chile), pero en la mayoría no cuenta con medidas a este nivel. No obstante, en tales sistemas, las prestaciones del primer pilar sí contemplan bonificaciones especiales, aunque sujetas a las restricciones básicas de tales regímenes (como las pruebas de ingresos o de bienes), contempla la entrega de beneficios según el estatus de pareja⁹ y admiten la realización de aportes voluntarios al cónyuge con el mismo nivel de beneficios que los realizados al propio afiliado, si bien con límites máximos anuales.

Las diferencias para cada uno de los países respecto a los **mecanismos de administración de los sistemas de pensiones**, se explican principalmente por la evolución histórica de sus sistemas, con una mayor variedad de entidades en aquellos casos que el sistema evolucionó o mantiene su componente de pensiones de empresas (ocupacionales).

En materia de prestaciones del primer pilar, la norma general a nivel de las experiencias analizadas es su administración pública, acorde con el financiamiento, también público, y la focalización de este tipo de beneficio a la población más necesitada. En cambio, cuando se considera el segundo y el tercer pilar (ahorro voluntario), los modelos administrativos son bastante variados; estos abarcan el monopolio de la administración en una entidad exclusiva (Canadá, para el Plan de Pensiones Canadiense), un oligopolio según la actividad económica (Francia y sus administradores asociados a la categoría profesional a la que se asocia cada trabajador), mecanismos de administración previsional exclusiva (Chile, México), administración previsional y financiera general (Australia) e incluso casos de autoadministración por parte de los afiliados (Australia). En este último caso, los afiliados, en un grupo de hasta 4 personas deben inscribir su plan ante la autoridad, registrando los aportes e inversiones periódicamente, siendo fiscalizados por la autoridad tributaria. Tienen total libertad en la medida que cumplan con el deber de hacer pagos y realizar las inversiones conforme a la Ley pero, en caso de incumplimiento de alguna instrucción, son multados y el plan puede disolverse.

El beneficio de los regímenes con administradores múltiples, generalmente de tipo ocupacional, es que pueden entregar una mayor cantidad de alternativas y estrategias de inversión; lo cual permite personalizar de mejor forma el tratamiento de un afiliado interesado en el destino de sus recursos. Sin embargo, la atomización de los mismos puede generar importantes costos administrativos. En esta línea, destacan las experiencias con fondos autoadministrados, que traspasan los costos directamente a los afiliados.

Por su parte, el estudio aborda la temática emergente de las **cotizaciones previsionales y la psicología del comportamiento**, considerando el caso de Singapur y su modelo previsional, el cual está vinculado a la adquisición de la vivienda. Se trata de un mecanismo exitoso en términos de la psicología del comportamiento al vincular un beneficio de corto o mediano plazo, culturalmente relevante para una población dada, lo que genera una incorporación espontánea al sistema, permitiendo luego redirigir los recursos a fines menos atractivos, pero igualmente importantes, sin incrementar el gasto total de los afiliados.

En este modelo las cotizaciones representan cerca de un 40% de las remuneraciones, dividido entre trabajador y empleador. A inicios de la vida laboral la mayor parte se destina a un fondo de compra

⁹ Asumiendo que tanto solteros como casados son sujetos de pensión, existe un nivel de prestaciones según estado civil que es inferior a la suma de los solteros. Para evitar un comportamiento oportunista en la consideración del estado civil, la conceptualización del estado civil de casado suele englobar tanto los casos formales como las parejas de hecho, con mayor o menor nivel de formalidad, considerándose disposiciones incluso para relaciones múltiples.

de vivienda, cuestión de alta relevancia social. No obstante, a medida que se envejece y la propiedad es pagada, en vez de reducir la cotización, ésta se redirige al fondo pensiones, manteniendo constante el costo de vida del afiliado.

El **sistema previsional chileno**, en tanto, cuenta con tres grandes tipos de afiliación que responden mayormente al tipo de relación laboral en la cual se desarrolla la persona: dependiente, independiente y voluntaria. Esta corresponde a aquellas personas que no perciben renta y en las cuales usualmente la cotización es pagada por un tercero.

Por razones históricas, la Seguridad Social se ha centrado principalmente en los trabajadores dependientes, imponiendo obligaciones de pago o retención de las cotizaciones en los empleadores, sobre la base que un conjunto reducido de sujetos facilita el control de las mismas. Por su parte, la situación de los trabajadores independientes es considerablemente más compleja. Inmersos en un periodo de transición de diez años, 2008-2018, los esfuerzos de información, adecuación y corrección de la normativa han sido notablemente tardíos.

La formalidad tributaria en Chile es alta para la región y ella contribuye a la generación de incentivos a las cotizaciones voluntarias, en sus diversas formas. Al igual que en la mayor parte de los países analizados, las cotizaciones se encuentran exentas de impuestos, entregándose alternativas adicionales respecto al ahorro previsional voluntario.

En sus inicios, el primer pilar del sistema (prestaciones solidarias), tuvo importantes dificultades de adaptación para focalizarse en la población objetivo (particularmente por quienes estaban en el margen de corte del beneficio), cuestión que ha sido en gran parte superada gracias a la labor coordinada de autoridades y representantes de los usuarios. Con todo, quedan áreas complejas de transmitir a la población que den certeza del derecho a contar con el beneficio y su monto, reflejadas en el cálculo de la vulnerabilidad y la proyección del aporte previsional solidario.

A nivel del segundo pilar, en tanto, la situación es más estable. Chile ha optado por un mecanismo de prestadores profesionales exclusivos para pensiones (AFP), lo que limita su número, aunque acepta otras entidades calificadas en materias de ahorro voluntario.

Finalmente, el tercer pilar nacional sigue un tratamiento similar al observado en la realidad internacional, si bien el nivel de aportes que realiza a los segmentos socioeconómicos con menos ingresos es notablemente inferior al observado en el extranjero (15% contra 50%).

Considerando las particularidades de cada experiencia analizada, es posible generar recomendaciones para el contexto chileno con respecto a las diferentes estrategias de incorporación al Sistema de Pensiones.

Respecto a la **formalidad del mercado de trabajo**, a diferencia de la mayoría de los países del estudio, Chile no cuenta con un mercado laboral altamente formalizado. Esto se explica principalmente por los trabajadores independientes, que presenta diversas realidades: un importante grupo de ellos que se encuentran formalizados en lo tributario; otro segmento corresponde a contratos simulados en los que correspondería una relación dependiente; un componente importante corresponde a trabajadores completamente informales; y finalmente un subconjunto corresponde a personas que, pudiendo ser calificados como independientes en lo laboral, no reúnen los requisitos tributarios para ello, por desarrollar actividades con preponderancia de los bienes de capital.

En aquellos segmentos (de independientes) formalizados, que son por lo mismo de fácil identificación, debería aplicarse la obligatoriedad de cotización establecida por la Ley N° 20.255¹⁰, incorporando la flexibilización de los requisitos de pago de las cotizaciones como una condición fundamental para obtener un alcance amplio. La capacidad de adaptar el periodo de pago no existe a nivel nacional, mientras que internacionalmente se observa que estos pagos están asociados a los ciclos de declaración tributaria de las empresas, siendo trimestrales o cuatrimestrales.

Los segmentos restantes presentan mayores dificultades, pero es posible acceder parcialmente a ellos por medio de la figura del Monotributo, entendido ya no como un subsidio a las cotizaciones/impuestos, sino como un canal simplificado y expedito de pago de éstas, reduciéndose así el costo administrativo de su cumplimiento. Ello requiere extender la figura del afiliado voluntario para contemplar la posibilidad de realizar aportes por una base declarada a los cuales se les reconozca el carácter previsional, contando con el correspondiente beneficio tributario.

Por último, se plantea incrementar la visibilidad de los efectos previsionales entregando a los afiliados información personalizada respecto a los efectos, tanto de corto como de largo plazo, que tiene el enterar o no las cotizaciones, para lo cual debiese estar disponible de forma automática elementos como la renta promedio por la cual se ha cotizado (en los últimos 10 años o durante toda la vida); la parte de los fondos que no corresponde a rentabilidad; la base de cálculo de las prestaciones de otros regímenes; el cálculo automático de la base de cotizaciones de los independientes, etc. En el caso de Suecia, los afiliados reciben información anual a través del “Sobre Naranja”, en el cuál se detalla la evolución de sus pensiones, de los fondos en general e informaciones sobre aspectos claves del sistema previsional.

En cuanto a la **relación entre el sistema previsional y el sistema tributario**, a diferencia de la mayoría de los países considerados, Chile no cuenta con un sistema tributario en el cual la exención de las cotizaciones previsionales represente un beneficio importante para la mayor parte de los afiliados. Con todo, existe espacio para utilizar la vía tributaria como canal de recaudación de las cotizaciones previsionales, tanto a nivel nacional (como se aplicaría a los independientes) como municipal (para las actividades registradas), toda vez que la formalidad tributaria es mayor que la laboral. Existe un importante potencial sancionatorio en esta vía, cuya mayor expresión se da en la experiencia de Australia, donde la falta de cumplimiento oportuno de la obligación de cotizar implica, además del cobro de los montos adeudados, la pérdida de la exención tributaria por los costos administrativos (la comisión) necesarios para realizar el pago.

Por otra parte, al considerar la estructura de los sistemas de pensiones, se observa que una circunstancia predominante en los países analizados es que las prestaciones del componente no contributivo del régimen guardan una correlación con el tiempo de residencia en el país, los ingresos promedio y la interacción con el resto del sistema previsional, usualmente a través de la existencia de límites de ingresos y/o activos, entre los cuales las pensiones se consideran. Chile cuenta, hasta cierto punto con una experiencia similar en la aplicación de los aportes previsionales solidarios, sin embargo, la forma de calcular los mismos es compleja de explicar y entender por parte de los usuarios, no solo en cuanto a su determinación inicial, sino también en cuanto a su relación con la mantención de ingresos laborales (lo que incentiva a la informalidad). Dicho mecanismo debiese ser simplificado con la aplicación de una regla matemática más sencilla que permita a los afiliados predecir los efectos de un aumento o disminución en sus ingresos en la pensión.

¹⁰ Cuya vigencia es a partir del 1 de enero de 2018

Por último, en lo que respecta a las medidas para abordar periodos sin ingresos de las personas, así como las diferencias en la carrera laboral según sexo, se plantea que, comparativamente al conjunto de prestaciones existentes en el país, la experiencia internacional suma la cobertura del cuidado infantil y de personas no valentes, pero su inserción en el sistema previsional no es pareja. Esto significa que puede influir tanto en el pilar no contributivo como en el pilar contributivo obligatorio, lo cual queda restringido por la capacidad de financiar tales opciones. Una alternativa a la acción directa del Estado es aplicar un régimen de aportes previsionales similar al ahorro previsional voluntario (APV), en cuanto a ser voluntario y contar con beneficios tributarios, respecto de las personas que califiquen en las situaciones predefinidas por los aportes que terceros realicen en su favor, con un tope.

Dejando de lado el tema de los mecanismos de incorporación, el estudio considera también el **análisis de los mecanismos de representación de los usuarios** en el Sistema de Pensiones, notando que existen dos grandes niveles respecto a la misma: general, siendo aplicable a la totalidad del sistema; o particular, aplicable solo al mecanismo previsional donde la entidad se encuentra inserta (ver Cuadro N°2).

En los casos en que la representación de los usuarios tiene un alcance general, se observa que las facultades entregadas a tales entidades suelen ser limitadas a labores consultivas y de opinión, requiriendo de su recepción por el poder político o por otras instancias administrativas para llevar a la práctica tales recomendaciones.

Una comisión de alcance general conlleva la dificultad especial en la determinación de su composición y mecanismos de elección. Respecto a lo primero, hay una homogeneidad en las experiencias analizadas a tener una representación tripartita en la composición de estas entidades, eso sí, con importantes diferencias en cuanto al tamaño de las mismas, lo cual puede asociarse a la realidad local en cuanto a participación activa de su población. En lo que refiere a la elección, en cambio, los mecanismos son muy heterogéneos, considerando desde la nominación directa de representantes por el gobierno (como Singapur), el reconocimiento de la representatividad de las entidades asociativas de trabajadores y empleadores (Chile) o la elección directa (Uruguay).

En el modelo opuesto, en cambio, la participación directa de los usuarios a nivel de administración del sistema cuenta con plenos poderes administrativos, dentro del marco de las limitaciones que establece la Ley. No obstante, la existencia de este tipo de participación, generada sobre todo en los planes de pensiones ocupacionales, no suele ser obligatoria.

En cuanto a la participación de este tipo de entidades en el ámbito de la educación previsional, por lo general existe algún grado de injerencia en el desarrollo de iniciativas, evaluación o directamente la conducción de las estrategias nacionales, cuando existen. No obstante, también es notable que en los países donde no se produce esta representación a nivel general, particularmente entre los países de la Mancomunidad de Naciones, tales actividades se encuentran entregadas a comisiones profesionales, cuya composición se obtiene a través de concurso público. En el cuadro N°2 se presenta una síntesis de las experiencias de los países analizados respecto a las entidades que representan a los usuarios del sistema, ordenados de acuerdo a su tipo específico y el grado de injerencia en el Sistema de Pensiones respectivo.

Cuadro N°2: Síntesis de experiencias

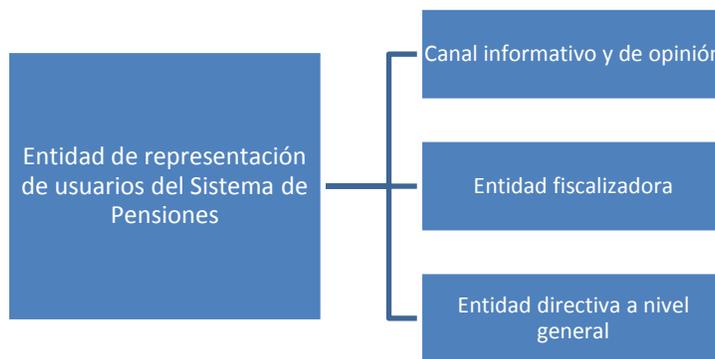
País	Entidad General que abarca el conjunto del sistema previsional	Grado de Injerencia	Entidad sectorial de acceso restringido en el sistema previsional	Grado de Injerencia
Australia	-	-	Fondos de Pensiones Autoadministrados.	Capacidades administrativas y decisorias plenas.
Argentina	Órgano consultivo y órgano ejecutivo de Jubilados y Pensionados en la Administración Nacional de la Seguridad Social.	Solo recomendaciones.	-	-
	Consejo del Fondo de Garantía.	Capacidades administrativas y decisorias plenas.	-	-
Brasil	Consejo Nacional de Previsión Social.	Informativo y de asesoramiento.		
Canadá	-	-	Planes de Pensiones Auspiciados en Conjunto.	Poder Administrativo Total.
Chile	Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.	Consultivo.	-	-
Ecuador	Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	Participación en poder administrativo y ejecutivo.		
Francia	Comité de Supervisión de Pensiones.	Monitoreo, difusión y asesoría.	Acuerdos Colectivos de Pensiones.	Poder de negociación en acuerdos colectivos.
México	Comité de Vigilancia.	Consultivas con facultad decisoria en la apropiación de nombramiento.	-	-
Suecia	-	-	Acuerdos Colectivos de Pensiones.	Poder de negociación en acuerdos colectivo.
Uruguay	Directorio del Banco de Previsión Social.	Las más amplias facultades de dirección y disposición.	-	-

* Se destacan los casos de Uruguay y Chile por la injerencia que han tenido en la materia de participación deliberativa y elaboración de recomendaciones en materia de política pública y legislación en materia previsional.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las entidades de representación de los usuarios en los Sistemas de Pensiones, se observa que estas se pueden ordenar en tres modalidades (Esquema N°1). En primer lugar, las comisiones pueden ejercer una función de canal de información y opinión de los usuarios hacia el Sistema de Pensiones. En estos casos, las propuestas resultantes suelen abundar en múltiples elementos a incorporar o corregir en el sistema, de acuerdo a los intereses de los representados. Luego, las funciones de tipo fiscalizadoras en estas instituciones se demuestran en un mayor interés de recibir la información desde los administradores del sistema hacia la comisión, en vez de emitir la información por sí mismos. Por último, la función de dirección general se basa sobre el principio de representación tripartita de las máximas instituciones ligadas a la Seguridad Social.

Esquema N° 1: Funciones generales de las Entidades de Representación de Usuarios del Sistema de Pensiones



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, existen sistemas de participación de los usuarios en aquellos sistemas de pensiones donde ésta se encuentra localizada en una entidad que abarca sólo algunos de los usuarios, tales como los Fondos de Pensiones Autoadministrados en Australia, aplicados a nivel individual (con hasta cuatro miembros), y planes de pensiones ocupacionales en el caso de Canadá, Brasil y Suecia.

En relación a las **atribuciones de las instituciones en relación a la educación financiera y previsional** es posible indicar que ésta, continúa siendo un importante desafío para los países analizados; pese a que algunos cuentan con estrategias nacionales y otro tipo de iniciativas en la materia, no están relacionadas con las entidades representantes de los usuarios del Sistema de Pensiones. No obstante, es posible encontrar un vínculo en aquellos contextos en los cuales la entidad de representación de los usuarios tiene funciones decisorias. Por ejemplo, en el caso uruguayo, el Banco de Previsión Social juega un papel activo en la elaboración de la educación en materia de Seguridad Social, al colaborar con las autoridades educativas del país en esta materia. Se observa que el material educativo generado por ellos aborda el tema de Seguridad Social y no específicamente sobre educación financiera o previsional per se. Por su parte, en Brasil el Consejo Nacional de Previsión Social, ligado al Instituto Nacional del Seguro Social, también discute sobre materias ligadas a la educación financiera. Con todo, los casos de estos países indican un papel colaborativo en cuanto a la integración de las entidades de representación de los usuarios del sistema en iniciativas y estrategias en materia de educación financiera y previsional.

Teniendo en consideración la actual estructura y atribuciones de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones en Chile, y a la luz de las experiencias internacionales revisadas, aparece la necesidad de asegurar la continuidad de las labores de la entidad, por lo cual se plantea el establecimiento de mecanismos de seguimiento sistemático de ellas. Para esto se considera incorporar en las actas y en el informe anual un cuadro de seguimiento de las propuestas realizadas en el periodo anterior y su estado en el periodo de informe actual, indicando sucintamente las razones para dejar de lado algunas de ellas, así como los estudios de respaldo de aquellas que se mantengan.

Considerando que tiene que haber receptividad del poder político para concretar las recomendaciones emanadas de la comisión, se plantea que debería existir una llegada más directa, complementando la cuenta pública con propuestas concretas a un grupo más acotado, capaz de movilizar la agenda de la comisión, tales como comisiones parlamentarias, un conjunto de autoridades del área laboral o similar. No obstante, se reconoce que tal labor tiene un carácter menos orgánico, dependiendo más bien de la actividad de sus miembros.

Otra importante modificación dice relación con la alteración de su composición, como forma de incorporar de mejor manera a todos los grupos de usuarios del sistema. En cuanto a los integrantes de la Comisión, la propuesta es elevar los miembros representantes, en el entendido de que se trata de constituir la entidad de acuerdo al principio de participación tripartita. Así, se plantea aumentar el número de miembros a nueve, lo que debe seguir un principio de pareo y equilibrio, y donde el representante académico sea el que dirime. Este punto supone la mantención del carácter consultivo de la entidad, donde la representación de diversas sensibilidades e intereses se constituye en un aporte, en la medida que se mantenga un equilibrio de las mismas.

Respecto a la importancia de contar con la participación de los empleadores en la comisión, es necesario indicar que su exclusión era razonable en el antiguo modelo, en el cual el peso del financiamiento del sistema se encontraba en los trabajadores; sin embargo, la incorporación de pagos patronales (con el seguro de invalidez y sobrevivencia) y la eventual introducción de aportes en una nueva Reforma, hace preguntarse por la necesidad de su representación. Esto a su vez abre la discusión en torno a la diversidad de la misma.

Por su parte, en la actualidad, la representación de los pensionados refleja principalmente a aquellos pertenecientes al Sistema de Reparto, no obstante, la inaplicabilidad de su normativa al modelo vigente, lo que conlleva a que este grupo esté sobrerrepresentado. Ante esto, corresponde que el representante de los pensionados pertenezca al Sistema de Capitalización Individual o a un beneficiario del Pilar Solidario, independiente del Sistema de Pensiones al cual pertenezca.

Asimismo, debiesen reconsiderarse los requisitos establecidos para integrar la comisión, siendo pertinente introducir un criterio que establezca competencias mínimas de los participantes (por ejemplo, años de experiencia y/o nivel de estudio en áreas relacionadas). Una manera útil para fijar los criterios de integración de la comisión es externalizar la selección, con postulantes evaluados de forma independiente similar a lo aplicado para la Alta Dirección Pública, o directamente por medio de head hunter (reclutadores) lo cual puede asegurar un mayor grado de objetividad en la selección y calificación técnica de los postulantes.

La generación de una nueva estructura de miembros lleva a su vez al problema de la selección de los mismos. En tal sentido es posible mantener por regla general el procedimiento actual, es decir la selección por la entidad más representativa de agrupación de cada una de estas categorías, particularmente si el grado de especialización que se pide se establece como un requisito genérico en la Ley. El caso de los pensionados y representantes del sector público presentan algunas

dificultades adicionales. En los primeros se requerirá la certificación adicional que los colectivos específicos corresponden a pensionados del Sistema de Capitalización y del Pilar Solidario, entendiéndose que la Comisión de Usuarios nace al amparo de la Ley N° 20.255 (Reforma Previsional) que complementa el DL 3.500 (Sistema de Pensiones de Capitalización Individual).

Con todo, los pensionados del sistema de Cajas de Previsión no quedan completamente eliminados, sino que se aprovecharía el canal de comunicación que estos tienen con la Comisión existente ya sea de forma directa o a través del representante del IPS. Respecto al sector público, en su calidad de empleador, la selección del grupo que deba nombrar al representante es particularmente compleja, existiendo varias opciones: por una parte, si se considera que tal espacio debe entregarse al sector municipal (uno de los que tiene mayores problemas en materia previsional), se puede aplicar la regla general de cuerpo más representativo respecto a las asociaciones de municipios. Si se decide, en cambio, por el Estado Central, la elección correspondería a una designación que debiese realizarse a nivel ministerial (Ministerio de Hacienda o Ministerio del Trabajo y Previsión Social). En estos casos, junto con la representación institucional pública, además de las calificaciones técnicas de la persona nombrada, debiese contemplarse su pertenencia a una sección determinada de la entidad relativa al rol que la Comisión realiza (tal como Estudios) para mejorar la receptividad de las propuestas.

Como no es posible recoger la totalidad de las miradas de los usuarios del sistema, particularmente respecto a aquellos grupos no organizados, se recomienda introducir mecanismos que permitan recoger periódicamente las visiones de actores no representados. Particularmente, cabe encontrar una fórmula para integrar a los trabajadores independientes, a través de audiencias o mesas de trabajo, al tratarse de un segmento prioritario que actualmente no cuenta con canales para participar en materias previsionales.

Existen tres posibilidades para concretar esta formulación. En primer lugar, podría imitarse el modelo ecuatoriano, en el cual está normado un procedimiento de solicitud de audiencias, las cuales una vez requeridas son calificadas por la entidad y, de ser aceptadas, se fija hora y fecha para la presentación. No obstante, este modelo está más enfocado en entidades decisorias, dado que depende mucho de la iniciativa de los expositores; otra opción es destinar una cantidad específica de tiempo de sesiones a recibir a grupos especiales, previamente invitados, siendo la tercera alternativa la creación de sesiones “extraordinarias” específica para ello, las cuales pueden o no ser programadas.

Por su parte, para evitar los problemas asociados a la continuidad del funcionamiento de la comisión al cambiar a los representantes, se propone imitar el modelo del Consejo Consultivo Previsional, con rotación de miembros, de modo tal que la renovación se produzca de forma alternada por grupos de participantes, manteniendo la duración de 3 años cada grupo.

Más allá de la composición y selección de los representantes de los usuarios, se recomienda a la Comisión mantener una función consultiva, pero ampliando sus atribuciones a un carácter cuasi-fiscalizador, produciendo información más tecnicada sobre el estado actual y futuro del sistema, entregando los elementos necesarios para el monitoreo y elaboración de políticas y reformas al sistema. Ello a su vez, justifica la adaptación de un modelo de representación ampliada, integrando expertos y sometiénola a la rendición de cuentas periódicas, en el entendido de que se trataría de una entidad orientada al monitoreo activo de la totalidad del Sistema de Pensiones.

Si se opta, en cambio, por mecanismos de representación de los usuarios de carácter decisorio, cabría determinar si se prefiere un nuevo tipo de entidad o bien si se integran representantes de

usuarios a instancias decisorias ya existentes, de acuerdo a lo planteado por el Poder Ejecutivo en su última propuesta de reforma al sistema.

En materia de Educación Previsional, en la actualidad, solo el presidente de la Comisión de Usuarios puede participar en el comité evaluador del Fondo de Educación Previsional, FEP, lo que restringe el impacto de la Comisión en este ámbito. También realiza propuestas en torno al tema en su informe anual, pero al igual que el resto de aquellas, su aplicación depende de la recepción que haga la autoridad pertinente. Con todo, es justo decir que parte importante de las dificultades existentes en materia de educación previsional se deben a la estructura misma del FEP. Tiene un nivel de cobertura bajo y se le imputan dificultades en la generación de mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas; amplitud y precisión de la información entregada y gestión del material utilizado¹¹.

Una recomendación para dotar a las actividades de la Comisión de mayor impacto y moverla hacia un plano más decisorio, es restringir los temas que trata; de esta manera se busca la generación de recomendaciones de mayor alcance a través de la especialización. En esta línea, se recomienda otorgarle el manejo de la Educación Previsional, más que solo realizar recomendaciones respecto a la misma, permitiendo por ejemplo, su participación en la definición de las bases de este concurso público, y/o selección de los postulantes.

¹¹ Al respecto ver DIPRES, Informe final programa Fondo para la Educación Previsional, Santiago, 2012.

2. INTRODUCCIÓN

El presente estudio de Corporación CIEDESS para la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones aborda la experiencia Internacional respecto de la incorporación de los trabajadores al Sistema de Pensiones, estrategias de ahorro previsional y entes que representan a los afiliados en los sistemas de pensiones, en perspectiva comparada.

Para esto, se toman en las experiencias de Australia, Canadá, Chile, Francia, México, Suecia y Uruguay. Existe gran diversidad en las trayectorias de los países seleccionados, sus niveles de desarrollo, mercados laborales y sistemas previsionales, dando cuenta de gran variedad de buenas prácticas en estas materias.

Para la realización del estudio Corporación CIEDESS contó con el apoyo de un equipo profesional multidisciplinario compuesto por: María José Zaldívar, Abogada; Cristián Marcó, Economista; Paola Carrión, Ingeniero Comercial; Andrés Romero, Abogado; Thomas von Graevenitz, Sociólogo; Christopher Clavero, Economista; Vanessa Arredondo, Abogada y Natalio Rabinovich, Periodista.

El presente estudio se compone de seis partes. En primer lugar, se presentan los objetivos del estudio, los cuales han sido definidos por la Subsecretaría de Previsión social en base a dos ejes principales; en primer lugar se abordan las estrategias que promuevan la incorporación al Sistema de Pensiones y el ahorro previsional, para luego tratar con las experiencias internacionales que actúan como Comisión de Usuarios en los sistemas de pensiones.

Luego, se realiza el análisis documental de las estrategias de incorporación al sistema previsional y promoción del ahorro previsional; junto con tomar en cuenta la experiencia internacional ya mencionada, se incorporan casos complementarios de Singapur, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Países Bajos. Más adelante, se analizan las fortalezas y debilidades de dichas estrategias, para finalizar con un análisis de la incorporación al sistema previsional en Chile.

A continuación, se presenta el análisis documental de los representantes de los usuarios del Sistema de Pensiones en perspectiva comparada, para lo cual se consideran las comisiones de usuarios de los sistemas previsionales de Australia, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Ecuador, Francia, México, Suecia y Uruguay. Para ello, se toman en cuenta su nivel de Inserción, facultades, miembros, duración en el cargo, sesiones, función y atribuciones, junto con la normativa asociada a estos. Al igual que en el caso del eje anterior, se toman en cuenta experiencias del Reino Unido y Singapur, para complementar los países seleccionados.

En la siguiente parte del estudio se presentan recomendaciones de políticas; primero, en torno a las estrategias de incorporación al Sistema de Pensiones, y luego acerca de la articulación de los usuarios del sistema.

Finalmente, se presenta el apartado metodológico, caracterizado por una aproximación de métodos múltiples y emplear recursos provenientes de la economía, la demografía, la sociología y la ciencia política.

3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

En cuanto a los objetivos del presente estudio, desde la Subsecretaría de Previsión Social se han definido dos ejes temáticos para la realización del estudio. Por una parte, describir y analizar cómo operan a nivel internacional los entes encargados de promover la incorporación de los trabajadores al Sistema de Pensiones y estrategias de promoción al ahorro previsional; por otra describir y analizar cómo funcionan los entes encargados de representar a los afiliados del Sistema de Pensiones.

Eje a) Estrategias que promuevan la incorporación al Sistema de Pensiones y el Ahorro Previsional.

Las funciones de la Comisión de Usuarios, se encuentran normadas en su reglamento N°29 de julio de 2008, establecen que la Comisión deberá informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos del sector público, sobre las evaluaciones que sus representados efectúen sobre el funcionamiento del Sistema de Pensiones y proponer las estrategias de educación y difusión del mismo.

En este marco, la Comisión de Usuarios solicitó realizar un análisis comparado de estrategias de promoción y participación implementadas en los diferentes Sistema de Pensiones a nivel internacional, con las que incentiven a la población a adherirse al mismo, y a promover el ahorro previsional (incluido el ahorro previsional voluntaria), identificando los diferentes entes involucrados en dicho proceso y los marcos normativos que respalden la institucional asociadas a sus estrategias de promoción y participación.

Eje b) Experiencias internacionales que actúan como Comisión de Usuarios en Sistemas de Pensiones.

Por otra parte, la Comisión de Usuarios, se requiere conocer cómo operan las Comisiones de Usuarios o entes que representen a los usuarios/trabajadores/afiliados/pensionados en el ámbito previsional a nivel internacional, con el fin de incorporar nuevas prácticas y como estas se articulan con los usuarios, sus objetivos y atribuciones entre otras características.

4. ANÁLISIS DOCUMENTAL: ESTRATEGIAS DE INCORPORACIÓN

A continuación, se abordan las diferentes estrategias de incorporación y promoción al ahorro previsional. Para esto, análisis de las estrategias de incorporación el estudio se concentró en seis países principales: Australia, Canadá, Francia, México, Suecia y Uruguay, seleccionados por presentar características de la población cercanas a la realidad chilena. Adicionalmente, en base a la información recogida durante la elaboración del estudio, se incorporaron de forma complementaria Reino Unido, Singapur, Nueva Zelanda y los Países Bajos. En el caso de los primeros, el anexo N° 2 presenta la descripción detallada de sus regímenes previsionales, mientras que los segundos cuentan solamente con un resumen general.

Resulta importante destacar que en cada una de las secciones que componen este informe ha tendido a utilizarse la clasificación de pilares creada por el Banco Mundial, en su versión de tres pilares, que comprende a los regímenes no contributivos (pilar I) donde los beneficiarios no requieren realizar aportes para acceder a las prestaciones; los regímenes contributivos obligatorios (pilar II) que implican el pago de cotizaciones de forma forzosa; y los regímenes voluntarios (pilar III). Asimismo, respecto de los montos de dinero que corresponde a beneficios o límites, estos se encuentran tanto en moneda del país como en su equivalente en dólares estadounidenses. Los nombres de las instituciones extranjeras, siempre que ha sido posible, se encuentran traducidos, sin perjuicio que el glosario contiene su denominación original.

4.1. Principales Estrategias de Incorporación y Promoción al Ahorro Previsional

En un sentido amplio, la incorporación al sistema previsional corresponde a la interacción del sujeto con el sistema en la creación de beneficios futuros. Revisadas las experiencias de los seis países analizados, así como los complementos obtenidos en los cuatro países adicionales considerados, la relación de las personas y el sistema previsional dependen de las características del mismo, su historia y condiciones laborales.

a) Desafíos actuales de los sistemas de pensiones

No obstante las similitudes en la manera en la que se configuran los sistemas previsionales de cada uno de los países revisados, ésta también tiene relación con las trayectorias y desafíos que enfrentan a futuro, particularmente en materia de sostenibilidad del sistema. El envejecimiento de la población es un desafío presente en prácticamente todas las experiencias analizadas. Junto con esto, también figuran problemas asociados la reducción de la rentabilidad de las inversiones y la disminución de la cobertura de los mecanismos voluntarios. La experiencia internacional muestra una transición progresiva en los mecanismos de generación de prestaciones desde los esquemas previsionales de beneficio definido a esquemas de contribución definida. Con esto, el riesgo financiero se traslada a las personas, pero se facilita el funcionamiento de las empresas y la generación de empleo. También se puede apreciar la existencia de diferencias socioculturales en la manera en la que se estructuran los diferentes sistemas previsionales. En la revisión, los países integrantes de la Mancomunidad de Naciones¹², Canadá, Australia y Nueva Zelanda, comparten importantes rasgos del sistema, con una importante inclusión de mecanismos de capitalización, mientras que el Reino Unido mantiene aún rasgos propios de un sistema de reparto clásico. En los

¹² La Mancomunidad de Naciones o *Commonwealth*, corresponde al conjunto de 52 países que comparten lazos históricos con Reino Unido, reconociendo a la Reina Isabel II como cabeza de la organización.

casos de Francia y Suecia, ambos países comparten a existencia de un importante pilar cuasi-obligatorio a través pensiones ocupacionales. Los países nombrados forman un grupo que se diferencia claramente del caso de los países Latinoamericanos; quienes enfrentan aún importantes desafíos en materia de formalización, persistiendo proporciones considerables de trabajadores excluidos de la Seguridad Social, mayores en el caso mexicano que en Uruguay. Esta situación tensiona los mecanismos clásicos de incorporación al sistema previsional, y con ello la captación de recursos para otorgar los beneficios asociados a éste, generando la adopción de soluciones inusuales o concentrándose en la focalización de beneficios.

b) Estructura del Sistema de Pensiones

En relación con los sistemas contributivos es notable constatar que no todos los países cuentan con un sistema contributivo obligatorio (segundo pilar), y que en varios de ellos su existencia corresponde a la evolución del mecanismo contributivo voluntario (tercer pilar) o cuasi obligatorio, los sistemas de pensiones ocupacionales. Esta alternativa, prácticamente inexistente en el sistema nacional, es de común aplicación en los regímenes comparados y en torno a ello se generan parte importante de las estrategias de incorporación de los países analizados, entendiendo aquí la incorporación no como la afiliación, sino como una inscripción y contribución activa, puesto que tales países generan una tasa de reemplazo importante a través del primer pilar respecto de las personas de ingresos bajos, pero los resultados caen de forma importante con el aumento de los ingresos si no existe una continuidad en los aportes voluntarios. En el caso de países como Francia o Suecia, el pilar contributivo de ahorro previsional voluntario cubre casi a la totalidad de la población económicamente activa: se trata de contextos de alto nivel de formalización del mercado laboral, que cuentan con una tradición de negociación entre empleadores y trabajadores, tratados en la literatura bajo la denominación de *social partners*. En este contexto, se considera que se trata de un pilar cuasi-obligatorio, por cuanto si bien su existencia no es obligatoria, si es generalizada. Se trata de un pilar destinado a complementar la jubilación de las personas, aumentando la tasa de reemplazo en contextos en los que el ahorro previsional voluntario no es central para el funcionamiento del sistema.

No obstante, la naturaleza misma de los sistemas ocupacionales deja poco espacio para su regulación real, al tratarse de acuerdos voluntarios entre empleadores y trabajadores, en los cuales la incorporación de estos últimos puede o no ser obligatoria, a la vez que no necesariamente se limitan a entregar beneficios previsionales. En tal sentido, existe una estrategia general en los países respecto al incentivo de los mecanismos de aportes voluntarios, la cual es realizada a través del beneficio tributario de la exención de impuestos por los aportes realizados, usualmente con un tope¹³.

¹³ Para evitar la elusión tributaria.

c) Experiencia internacional en las estrategias de Incorporación y Promoción al Ahorro Previsional

A pesar de ello, los países que han centrado su estrategia en los mecanismos del tercer pilar han encontrado dos dificultades adicionales: por una parte, la incapacidad de las personas de bajos recursos para realizar aportaciones voluntarias de forma consistente, similar a los problemas que enfrentó el Aporte Previsional Voluntario (APV) respecto de los trabajadores exentos de impuestos. Por otra, los costos de administración de estos regímenes. En Chile, la modificación del Sistema de Pensiones en la década de los 80 se realizó mediante la sustitución del régimen ocupacional obligatorio, con múltiples modalidades y requisitos para acceder a las prestaciones, por uno común, con beneficios y requisitos de acceso establecidos para la generalidad de la población. Este último y en el cual se gestó un proceso de consolidación de las entidades de administración que redujo su número desde una treintena a las seis actualmente existentes, a lo que se debe sumar la apertura del mercado previsional, en su faceta voluntaria, a otros organismos autorizados. En la mayor parte de los países de la muestra no se produjo un proceso similar, sino que la construcción del segundo pilar se realiza de forma totalmente separada de los sistemas ocupacionales o bien sobre la base de los mismos, lo que genera la existencia de múltiples administradores de diversos tamaños cuyos costos fijos son una carga importante para el esfuerzo previsional, al punto que ha llegado a generar una disminución de la cobertura, como ocurre en Canadá. Para atacar este tipo de dificultades se han incorporado a las alternativas de administración planes de pensiones conjuntos, tanto a nivel individual como ocupacional, que reúnen a diferentes personas o empresas bajo una administración común, generando economías de escala que permitan reducir sus costos. Este elemento, que parece tan natural en el sistema chileno donde es la regla general, no lo es en los países donde el modelo ocupacional fue la principal fuente de pensiones, dado que la relación natural es que la administración del mismo quede asociada a la empresa en que se trabaja.

Como es de esperarse, el incremento de las alternativas de administración de los fondos previsionales ha generado una importante preocupación, por la forma en que son utilizados, lo cual a su vez ha generado un abanico de estrategias de control que pasan por la incorporación obligatoria de representantes de los usuarios en la administración de los planes de pensión (Canadá), la libertad de los afiliados de decidir las inversiones de sus fondos previsionales, dentro de los márgenes legalmente establecidos, a través de una institución formal de inversión (Reino Unido) hasta la completa libertad de administración, con todas las obligaciones inherentes de las mismas (Australia).

Llama la atención que a nivel de los sistemas contributivos obligatorios se presentan menos estrategias de incorporación, dentro de los países con alto nivel de formalidad. En el caso de aquellos en los cuales el mecanismo de financiamiento es de reparto (Dinamarca, Francia, Reino Unido, Países Bajos, Canadá), suelen existir mecanismos que suplen la generación de lagunas previsionales producto de la maternidad o la cesantía, los cuales toman la forma de créditos contra el tiempo así utilizado, o como periodos de no contabilización para el cálculo de las prestaciones. En cambio, en los sistemas que utilizan mecanismos de capitalización, es raro encontrar este tipo de beneficios, pudiendo existir en el primer pilar una prestación por estos conceptos, sujeta a

focalización. Para finalizar debe considerarse la fluidez en la preponderancia de cada uno de los componentes del sistema previsional puede variar de forma importante en el tiempo.

Así, los beneficios asociados al primer pilar del sistema previsional o al tercero pueden ser revisados con frecuencia. De forma similar, los resultados del sistema como conjunto pueden demandar su alteración en beneficio de uno de sus componentes, cuestión que no es pareja en la experiencia comparada. En tal sentido, Australia y Nueva Zelanda, al modificar sus sistemas de pensiones potenciaron la existencia de mecanismos ocupacionales y de contribuciones voluntarias. En similares circunstancias, Canadá optó por mejorar el alcance del pilar contributivo (el CCP) aún a sabiendas de que aquello podía generar una reducción más pronunciada de su tercer pilar.

Habiendo presentado los aspectos específicos para cada temática, En el Cuadro N° 3 se resumen las estrategias de incorporación y promoción al ahorro previsional en los países analizados.

Cuadro N° 3: Estrategias de Incorporación al sistema previsional y promoción del ahorro previsional

País	Estrategias de Incorporación al Sistema Previsional			Promoción del Ahorro Previsional
	Trabajadores Independientes	Jóvenes	Mujeres	
Australia	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa tributaria preferencial por aportes previsionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pareo fiscal a las aportaciones voluntarias en caso de bajos ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pareo fiscal a las aportaciones voluntarias en caso de bajos ingresos. - Aportaciones de la pareja con beneficios tributarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa tributaria preferencial por aportes previsionales. - Flexibilidad en los mecanismos administrativos. - Flexibilidad de los mecanismos de entrega de beneficios. - Posibilidad de autoadministración.
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> - No aplica (Afiliación obligatoria). 	<ul style="list-style-type: none"> - Exclusión de periodos para el cálculo de las prestaciones del sistema contributivo hasta por el 17% del tiempo con menores ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exclusión de periodos para el cálculo de las prestaciones del sistema contributivo hasta por el 17% del tiempo con menores ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficios tributarios a los aportes voluntarios con tope. - Flexibilidad en las opciones de administración.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Afiliación obligatoria a partir de 2018. - Base imponible reducida. - Exención tributaria por aportes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidio a la contratación de trabajadores. - Subsidio de la cotización previsional de los trabajadores (excluyente con anterior) 	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidio a la contratación de trabajadores mujeres. - Bono por hijo nacido vivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficios tributarios con tope. - Diferentes regímenes tributarios según características del afiliado.
Francia	<ul style="list-style-type: none"> - No aplica (Afiliación obligatoria). 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas de empleo joven: subsidios a la contratación y capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> - Crédito de contribuciones previsionales por cada hijo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos Tributarios al ahorro previsional voluntario. - Aumento o descuento de la jubilación contributiva obligatoria según edad del retiro.
México	<ul style="list-style-type: none"> - Afiliación voluntaria, sin incentivos a la misma salvo exención tributaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sin beneficios conocidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sin beneficios conocidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exención tributaria por aportes voluntarios.

País	Estrategias de Incorporación al Sistema Previsional			Promoción del Ahorro Previsional
	Trabajadores Independientes	Jóvenes	Mujeres	
Suecia	- No aplica (Afilación obligatoria).	- Políticas de empleo joven: subsidios a la contratación y capacitación.	- Crédito de contribuciones por cada hijo.	- Incentivos Tributarios. - Aumento o descuento de la jubilación contributiva obligatoria según edad del retiro.
Uruguay	- Monotributo.	- Políticas de empleo joven: subsidios a la contratación	- Crédito de contribuciones por cada hijo.	- Incentivos Tributarios al ahorro previsional voluntario. - Aumento de jubilación por retiro con más años de servicio que los requeridos.

Fuente: Elaboración propia.

4.2.Aspectos destacados por País

A continuación, se presentan algunos elementos destacables de las experiencias analizadas, para más detalle ver Anexo N°2.

a. AUSTRALIA

Destacables Australia

El principal elemento a destacar del Sistema de Pensiones australiano es la flexibilidad de sus pilares II y III. Al ser uno de los pocos países donde los aportes se encuentran afectos a impuestos, la combinación de tasas preferenciales y castigos tributarios por el no pago de las cotizaciones facilitan la mantención de un alto grado de formalidad. Por otra parte, en los *Superannuation* se combinan las características de un mecanismo previsional nacional (con tasas, requisitos y beneficios mínimos generales) y las de uno de tipo ocupacional (con elementos específicos para la empresa en particular). No obstante, esta misma flexibilidad también contiene sus propios desafíos, particularmente en la focalización de los recursos aportados como incentivos, lo que ha llevado a numerosas modificaciones respecto a los límites y montos con los que se puede acceder a los mismos, realizados en cada ley de presupuesto. Finalmente, quizá la mayor debilidad se ve por el lado de la administración. Australia presenta la novedad de contar con unidades administrativas para los fondos previsionales particularmente pequeñas (4 miembros), lo cual presenta un impacto positivo desde el punto de vista de la representatividad de los afiliados. Sin embargo, la pequeña escala de estas instituciones hace imposible que se beneficien de economías de escala, enfrentando costos administrativos relativamente altos.

En cuanto a los incentivos para cotizar, en el caso de Australia se concentran en la interacción con el sistema tributario. En este país, las cotizaciones pagan impuesto a la renta, donde al igual que en Chile, opera un tramo exento para luego escalar a una tasa del 19%. Las cotizaciones al sistema en cambio, cuentan con una tasa preferencial del 15%. Es posible realizar aportes adicionales, antes de impuestos, en cuyo caso pueden desplazar las contribuciones de los empleadores; o después de impuestos, con un tope máximo anual. Para los trabajadores de bajas rentas (ligeramente superior al ingreso mínimo), existe un pareo fiscal de 1:0,5. Por su parte, los planes ocupacionales pueden tener beneficios adicionales.

b. CANADÁ

Destacables Canadá

En el Sistema de Pensiones canadiense, se distingue la claridad de los objetivos que tiene cada uno de los componentes que conforman el sistema, cada cual apunta a generar un efecto específico en el resultado de la pensión final. Sin embargo, este elemento también tiene su propia debilidad, dada la fuerte dependencia de los planes ocupacionales para generar tasas de reemplazo moderadas en sujetos con ingresos iguales o mayores al promedio nacional. La constante baja que vienen sufriendo estos programas ha motivado la generación de nuevas alternativas de ahorro que permitan realizar economías de escala, en beneficio de sus participantes. Sin embargo, ello no ha revertido su disminución, lo que llevó a fortalecer el Plan de Pensiones Canadiense aumentando sus beneficios y contribuciones, lo que podría generar un desplazamiento del ahorro voluntario al obligatorio.

El caso de Canadá es notable por la importancia que representan los pilares I y II, en la conformación de los ingresos del retiro. Respecto al pilar II, es destacable el ser obligatorio tanto para dependientes como independientes. Asimismo, la evolución de la cobertura del tercer pilar (a la baja) ha generado un desarrollo en el estudio de experiencias de educación financiera y una reforma al CPP. Fuera de los mecanismos obligatorios, que confían en la estructura institucional tributaria, los incentivos se encuentran en los beneficios tributarios (exención de impuestos). Esta se encuentra sujeta a un tope de ingresos o de remuneraciones. Por su parte, también existe un desarrollo importante en la oferta de mecanismos de ahorro voluntario, para revertir la baja de cobertura.

c. CHILE

Destacable Chile

Dado que el sistema chileno mantiene un vínculo fuerte entre el mercado del trabajo formal y su relación laboral dependiente, con el sistema previsional, la incorporación de los trabajadores independientes aún representa un desafío a enfrentar. Por esta razón, varios de los incentivos existentes en relación al sistema previsional operan sobre la empleabilidad de los afiliados, ya sea reduciendo su costo de contratación (Subsidio previsional al empleo joven, subsidio al empleo joven, subsidio al empleo de la mujer), o generando un ingreso cuando las circunstancias alejan al sujeto del mercado laboral (bono por Hijo).

d. FRANCIA

Destacables Francia

El sistema previsional francés se encuentra en un proceso de reforma al sistema previsional francés se ha desarrollado como respuesta a desafíos tales como como lograr armonizar los diferentes regímenes coexistentes, junto con asegurar la sostenibilidad del sistema. Esta diversidad se vincula a la organización del sistema a las diferentes categorías socio-profesionales; en el contexto de un alto nivel de formalidad laboral, las asociaciones de los diferentes sectores de la economía, logrando también incorporar a los sectores independientes al ahorro. Se trata de un mercado laboral en el que las partes se encuentran altamente organizadas, las reformas a las pensiones se han encontrado con altos niveles de resistencia por parte de la sociedad y constituyen aún una materia polémica, en el marco de una inminente reforma impulsada por administración actual del país.

A su vez, las diferentes asociaciones de trabajadores en conjunto con los empleadores, son un actor clave en la definición de planes de pensión ocupacionales, los cuales sirven como un elemento fundamental para complementar la renta previsional futura. Por su parte, el fisco cuenta con instituciones y fondos destinados a equilibrar el déficit producido por la acumulación sostenida de deudas de los regímenes especiales. Otras medidas destacables para hacerse cargo de la sostenibilidad del sistema general de reparto se encuentran en los intentos por aumentar las condiciones para calificar a una pensión completa, la elevación de la edad jubilatoria.

En Francia tanto los mecanismos obligatorios como voluntarios de ahorro están condicionados por las categorías laborales donde se desarrollan las actividades. Al igual que en los casos anteriores, existen incentivos tributarios asociados a las cotizaciones, particularmente notable son los casos de aportes por grupos de personas sujetos a una única declaración de impuestos y un sistema para rentas excepcionales. A nivel colectivo se contemplan planes previsionales ocupacionales, producto de negociaciones colectivas entre empleadores y grupos de trabajadores. Por su parte, Existen diversos beneficios tributarios asociados a los planes voluntarios de contribuciones al ahorro previsional de empleados y empleadores.

e. MÉXICO

Destacable México

El sistema mexicano es fuertemente dependiente de su primer pilar, tanto federal como estatal, particularmente en vista del bajo nivel de cobertura existente en el segundo pilar.

Las dificultades actuales que enfrenta el sistema mexicano de seguridad social incentivan su inventiva en cuanto al establecimiento de soluciones a los problemas de acceso. El uso de vías no tradicionales para el cumplimiento de las obligaciones previsionales y la realización de ahorro voluntario como su faceta más destacable. Con todo, parte de las dificultades del mismo han sido atacadas por la vía de introducir nuevos mecanismos de pago de las obligaciones previsionales (tiendas, teléfono celular, etc.). En el campo de los aportes voluntarios, existen mecanismos asociados tanto a los planes ocupacionales como fuera de ellos, ambos sujetos a exención tributaria, dentro de límites.

f. SUECIA

Destacables Suecia

Desde la reforma a su sistema de previsión social durante los años noventa, Suecia se ha posicionado como referente mundial en materia de pensiones; el país nórdico ha logrado transitar exitosamente de un escenario de crisis de su antiguo sistema de reparto (ATP) hacia un régimen mixto.

Específicamente, destaca la introducción de cuentas nocionales con montos de pensión dependientes de la contribución de los afiliados, en paralelo a una cuenta de capitalización individual financiadas por trabajadores y por empleadores. Con esto, se ha logrado reequilibrar el sistema y asegurar su sostenibilidad en el tiempo, al contar con robustos fondos de pensiones que han ido creciendo con el tiempo.

Cabe mencionar que también se adoptaron medidas como el aumento de la edad de retiro y del establecimiento de beneficios asociados a una edad de retiro diferida (en principio, las personas pueden retirarse a los 61 años). En conjunto con esto, se trata de un contexto en el que noventa por ciento de los trabajadores del país cuentan con algún tipo de previsión ocupacional, acordada en el marco de su actividad laboral. Este mecanismo contributivo cuasi-obligatorio es clave en términos de la posibilidad que entrega para complementar los ingresos previsionales, y se basa sobre el compromiso que logran empleadores y el mundo sindical en cada uno de los cuatro acuerdos tarifarios del país, los cuales se organizan bajo un criterio socio profesional.

La autoridad sueca de pensiones cuenta con un particular mecanismo de información anual sobre el estado de las pensiones de cada trabajador; se trata del “Sobre Naranja”, el cual provee de información financiera a las personas, dígame, la manera en la que los fondos de ahorro previsional han retirado y, entre otros, ofreciendo una proyección del monto de la pensión que se recibirá. En este sentido, cabe también considerar que esta información es muy necesaria en un sistema en el que los usuarios tienen la posibilidad de elegir entre cientos de fondos para realizar su ahorro previsional.

g. URUGUAY

Destacables Uruguay

Tras las reformas a su sistema de reparto desde los años noventa y a la introducción de mecanismos de capitalización individual, el sistema previsional uruguayo cuenta con una serie de características destacables, pese a los desafíos que persisten en el mismo.

La participación de la población en el sistema de capitalización individual ha crecido en el tiempo y los fondos acumulados se han incrementado sostenidamente. No obstante, la gran mayoría de la población cae por debajo del tramo que les permite participar del sistema de capitalización individual.

Respecto a los trabajadores formales, el sistema previsional uruguayo se destaca por contar con un alto nivel de cobertura, con incentivos en la forma de exenciones tributarias que, sin embargo, se consideran de difícil acceso, por requerir declaraciones juradas y ser afectos a un fin previsional.

En términos del Pilar I, el país cuenta con un sistema de Seguridad Social que ofrece una pensión de vejez a las personas a partir de los sesenta años, pero asociado a ciertas condiciones. Por su parte, uno de los objetivos de las últimas reformas al sistema previsional ha sido la incorporación de beneficios tributarios para integrar a trabajadores independientes al sistema previsional. El Monotributo constituye un importante avance en esta materia, permitiendo a trabajadores independientes de bajos ingresos acceder al ahorro previsional, lo cual se extiende a las personas de bajos ingresos al sumarse con la creación del Monotributo Social en la reforma de 2011. En términos generales, se trata de un sistema que engloba en un solo pago las aportaciones de Seguridad Social y otros impuestos, facilitando el cumplimiento de los mismos a cuenta de subsidiar algunos de sus componentes.

4.3. Resumen por País

AUSTRALIA

a) Antecedentes Generales

Indicador	Resultado		
Población (2015)	23.800	Miles de personas	
PIB per cápita PPP (2016)	46,789.9	USD internacionales actuales (17/10/2017)	
Tasa de Fertilidad (2015)	1,8	Nacimientos por mujer	
Población con 15 a 64 años (2016)	66	% de la población total	
Población con 65 años o más (2016)	15	% del total de la población	
Empleo por cuenta propia (2016)	17,1% del empleo total	20,9% empleo Hombre	12,6% empleo mujer

b) Antecedentes Previsionales

Indicador	Resultado	
Tasa de dependencia (2016)	52% de la población en edad laboral	
Tasa de reemplazo neta Promedio (2014)	58% de los ingresos pre-jubilación	
Cobertura de pensiones (2014-2015)	83% población pensionable que recibe una pensión	
Expectativa de vida (años)(2010-2015)	Hombre: 19,33 desde 65 años	Mujer: 26,56 desde 60 años
Edad legal jubilación	Hombre y Mujer: 65,5 años	

c) Sistema de Pensiones

	Aportante	Aportes	Beneficios	Limites
Pilar I	Trabajador	n.a.	683USD solteros / 1030USD parejas por quincena	Monto reducido al superar pruebas de ingreso/activos. Debe acreditar residencia
	Empleador	n.a.		
	Estado	Integramente financia por el Estado		
Pilar II	Trabajador	0,00%	Suma alzada o pensión, más otros beneficios conforme lo establezca el plan respectivo	Aportes sobre el mínimo se consideran aportes voluntarios. Es posible que el trabajador tome los aportes sobre sí.
	Empleador	9,5%, no aplica a ingresos inferiores a 346USD por mes		
	Estado	Tasa preferencial tributaria del 15%		
Pilar III	Trabajador	Los que decida, antes o después de impuestos	Suma alzada, pensión u otros beneficios según lo fijado en el plan respectivo	19.230USD de aportes
	Empleador	Los acordados con el trabajador		
	Estado	Tasa preferencial del 15% a los aportes dentro del límite. Pareo (1:0,5) a personas con ingresos inferiores a 384,6USD		

d) Estrategias de adhesión

En el caso de Australia los incentivos están concentrados en la interacción con el sistema tributario. En este país, las cotizaciones pagan impuesto a la renta, donde al igual que en Chile, opera un tramo exento para luego escalar a una tasa del 19%. Las cotizaciones al sistema en cambio, cuentan con una tasa preferencial del 15%. Es posible realizar aportes adicionales, antes de impuestos, en cuyo caso pueden desplazar las contribuciones de los empleadores; o después de impuestos, con un tope máximo anual. Para los trabajadores de bajas rentas (ligeramente superior al ingreso mínimo), existe un pareo fiscal 1:0,5. Los planes ocupacionales pueden tener beneficios adicionales.

CANADÁ

a) Antecedentes Generales

Indicador	Resultados		
Población (2015)	35.950	Miles de personas	
PIB per cápita PPP (2016)	44.025,2	USD internacionales actuales (17/10/2017)	
Tasa de Fertilidad (2015)	1,6	Nacimientos por mujer	
Población con 15 a 64 años (2016)	66	% de la población total	
Población con 65 años o más (2016)	17	% del total de la población	
Empleo por cuenta propia (2016)	15,3% del empleo total	18,6% empleo Hombre	11,8% empleo Mujer

b) Antecedentes Previsionales

Indicador	Resultado	
Tasa de dependencia (2016)	48% de la población en edad laboral	
Tasa de reemplazo neta Promedio (2014)	58% de los ingresos pre-jubilación	
Cobertura de pensiones (2014-2015)	83% población pensionable que recibe una pensión	
Expectativa de vida (años)(2010-2015)	Hombre: 19,33 desde 65 años	Mujer: 26,56 desde 60 años
Edad legal jubilación	Hombre y Mujer: 65 años	

c) Sistema de Pensiones

	Aportante	Aportes	Beneficios	Limites
Pilar I	Trabajador	n.a.	hasta 1.000USD para individuos o 1.615USD para parejas	54.335USD de ingresos anuales para recibir la pensión completa, con un descuento del 15% del monto que exceda el tope, sobre la pensión. En caso de tener otros ingresos, cada dos dólares se pierde un dólar de pensión.
	Empleador	n.a.		
	Estado	Íntegramente financia por el Estado		
Pilar II	Trabajador	4,95%	33% de los ingresos promedios del periodo computable (18 a 65 años o edad de pensión no superior a 70 años)	Ingresos exentos por 2.600USD al año, tope imponible de 40.000USD
	Empleador	4,95%		
	Estado	Exención tributaria al momento del depósito.		Exención tributaria al momento del depósito.
Pilar III	Trabajador	variable según lo pactado	Según lo pactado en el respectivo acuerdo.	18% de la remuneración o 18.932USD, lo que sea inferior, para planes de contribución definida. 2% de los ingresos por año, para planes de beneficio definido.
	Empleador	variable según lo pactado		
	Estado			

d) Estrategias de adhesión

El caso de Canadá es notable por la importancia que representan los pilares I y II, en la conformación de los ingresos del retiro. Respecto al pilar II, es destacable el ser obligatorio tanto para dependientes como independientes. Asimismo, la evolución de la cobertura del tercer pilar (a la baja) ha generado un desarrollo en el estudio de experiencias de educación financiera y una reforma al CPP. Fuera de los mecanismos obligatorios, que confían en la estructura institucional tributaria, los incentivos se encuentran en los beneficios tributarios (exención de impuestos), sujeto a un tope, ya de ingresos o de remuneraciones. También existe un desarrollo importante en la oferta de mecanismos de ahorro voluntario, para revertir la baja de cobertura.

CHILE

a) Antecedentes Generales

Indicador	Resultados		
Población (2015)	17.763	Miles de personas	
PIB per cápita PPP (2016)	23.960	USD internacionales actuales (17/10/2017)	
Tasa de Fertilidad (2015)	1,8	Nacimientos por mujer	
Población con 15 a 64 años (2016)	69	% de la población total	
Población con 65 años o más (2016)	11	% del total de la población	
Empleo por cuenta propia (2016)	26,6% del empleo total	27% empleo Hombre	26% empleo Mujer

b) Antecedentes Previsionales

Indicador	Resultado	
Tasa de dependencia (2016)	48% de la población en edad laboral	
Tasa de reemplazo neta Promedio (2014)	58% de los ingresos pre-jubilación	
Cobertura de pensiones (2014-2015)	83% población pensionable que recibe una pensión	
Expectativa de vida (años)(2010-2015)	Hombre: 19,33 desde 65 años	Mujer: 26,56 desde 60 años
Edad legal jubilación	Hombre: 65 años	Mujer: 60 años

c) Sistema de Pensiones

	Aportante	Aportes	Beneficios	Limites
Pilar I	Trabajador	n.a.	104.646CLP/163USD Pensión Básica Solidaria	Sin derecho a pensión, pertenecientes al 60% más pobre de la población, 20 años de residencia.
	Empleador	n.a.		
	Estado	Íntegramente financia por el Estado		
Pilar II	Trabajador	10% más comisión administrativa variable	Pensión generada con el saldo acumulado a la edad de retiro	Edad para pensionarse sin mayores requisitos 65/60 hombres/mujeres.
	Empleador	1,41% Seguro de Invalidez y Supervivencia		
	Estado	n.a.		
Pilar III	Trabajador	Aportes voluntarios	Incremento de saldo al momento de generar la pensión del pilar II	50 UF al mes o 600 UF al año máximo con beneficios fiscales
	Empleador	Los acordados con los trabajadores		
	Estado	Bonificación fiscal del 15%, a quienes elijan tal régimen; crédito contra impuesto a la renta		

d) Estrategias de adhesión

El sistema chileno todavía mantiene una fuerte relación entre el mercado del trabajo formal y su relación laboral dependiente, con el sistema previsional, siendo un desafío pendiente la incorporación de los trabajadores independientes. Por esta razón varios de los incentivos existentes en relación al sistema previsional operan sobre la empleabilidad de los afiliados, ya sea reduciendo su costo de contratación (Subsidio previsional al empleo joven, subsidio al empleo joven, subsidio al empleo de la mujer), ya generando un ingreso cuando la circunstancias alejan al sujeto del mercado laboral (bono por Hijo).

FRANCIA

a) Antecedentes Generales

Indicador	Resultados		
Población (2015)	64 457	Miles de personas	
PIB per cápita PPP (2016)	41,466.3	USD internacionales actuales (17/10/2017)	
Tasa de Fertilidad (2015)	2,0	Nacimientos por mujer	
Población con 15 a 64 años (2016)	62	% de la población total	
Población con 65 años o más (2016)	19	% del total de la población	
Empleo por cuenta propia (2016)	12% del empleo total	15% empleo Hombre	8% empleo Mujer

b) Antecedentes Previsionales

Indicador	Resultado	
Tasa de dependencia (2016)	60% de la población en edad laboral	
Tasa de reemplazo neta Promedio (2014)	67,7% de los ingresos pre-jubilación	
Cobertura de pensiones (2014-2015)	100% población pensionable que recibe una pensión	
Expectativa de vida (años)(2010-2015)	Hombre: 19,03 desde 65 años	Mujer: 27,32 desde 60 años
Edad legal jubilación	Hombre y Mujer: 62 años con mínimo de 172 trimestres cotizados	

c) Sistema de Pensiones

	Aportante	Aportes	Beneficios	Limites
Pilar I	Trabajador	n.a.	Pensión solidaria de vejez: 590,49 USD mensual con un trimestre trabajado, 645,28 USD mensual con al menos 120 trimestres trabajados	Para calificar para la pensión mínima, el beneficiario debe percibir menos de 1,065.20 USD en ingresos al año, considerando toda seguridad social y pensiones obligatorias y complementarias que recibe.
	Empleador	n.a.		
	Estado	Integramente financiada por el Estado		
Pilar II	Trabajador	Entre 0,8% a 8,1% según grupo de ingresos y categoría ocupacional	55,4% de los ingresos promedio	El acceso a una jubilación completa depende de 60 años para personas nacidas antes de 1/1/1951, con un aumento de 4 meses por año para personas nacidas entre el 1/7/1951 y el 31/12/1951, y un aumento de 5 meses para las personas nacidas entre el 1/1/1952 en adelante, hasta alcanzar 62 años El cálculo más alto de ingresos para el cálculo de contribuciones es de EUR 3.218
	Empleador	Entre 1,2% y 12,75% a 8,1% según grupo de ingresos y categoría ocupacional (ARRCO y AGIRC), correspondiente al régimen general.		
	Estado	n.a.		
Pilar III	Trabajador	Según lo acordado con seguros de vida, Plan de Ahorro Previsional Popular (PERP) o Plan de Ahorro para la Pensión Colectiva (PERCO)	Según lo pactado para cada plan de ahorro individual o acuerdo colectivo.	Contribución mínima de 15 años para PERP abierto antes de 31 de diciembre de 2010
	Empleador	Según lo pactado con los trabajadores (acuerdos colectivos)		
	Estado	n.a.		

d) Estrategias de adhesión

En Francia existen principalmente la variedad de sistemas y planes previsionales, toda vez que tanto los mecanismos obligatorios como voluntarios están condicionados por las categorías laborales donde se desarrollan las actividades. Al igual que en los casos anteriores, existen incentivos tributarios asociados a las cotizaciones, particularmente notable son los casos de aportes por grupos de personas sujetos a una única declaración de impuestos y un sistema para rentas excepcionales. A nivel colectivo se contemplan planes previsionales ocupacionales, producto de negociaciones colectivas entre empleadores y grupos de trabajadores. Existen diversos beneficios tributarios asociados a los planes voluntarios de contribuciones al ahorro previsional de empleados y empleadores.

MÉXICO

a) Antecedentes Generales

Indicador	Resultados		
Población (2015)	125 891	Miles de personas	
PIB per cápita PPP (2016)	17.862	USD internacionales actuales (17/10/2017)	
Tasa de Fertilidad (2015)	2,2	Nacimientos por mujer	
Población con 15 a 64 años (2016)	66	% de la población total	
Población con 65 años o más (2016)	7	% del total de la población	
Empleo por cuenta propia (2016)	26,8% del empleo total	27,6% empleo Hombre	25,3% empleo Mujer

b) Antecedentes Previsionales

Indicador	Resultado	
Tasa de dependencia (2016)	51% de la población en edad laboral	
Tasa de reemplazo neta Promedio (2014)	28,4% de los ingresos pre-jubilación	
Cobertura de pensiones (2014-2015)	25,2% población pensionable que recibe una pensión	
Expectativa de vida (años)(2010-2015)	Hombre: 17,94 desde 65 años	Mujer: 23,66 desde 60 años
Edad legal jubilación	Hombre y Mujer: 65 años	

c) Sistema de Pensiones

Aportante		Aportes	Beneficios	Limites
Pilar I	Trabajador	n.a.	56USD cada dos meses	Pensión contributiva inferior a 53USD
	Empleador	n.a.		
	Estado	Integramente financia por el Estado		
Pilar II	Trabajador	1,125%	Pensión generada con el saldo acumulado, con pensión mínima equivalente al salario mínimo con 1250 semanas de aporte. Generación de transición puede optar por prestaciones del sistema antiguo.	2680USD
	Empleador	5,15%		
	Estado	0,225%		
Pilar III	Trabajador	variable según lo pactado	Incremento del saldo de pensión.	10% de los ingresos del ejercicio con tope en 5 salarios mínimos generales.
	Empleador	variable según lo pactado		
	Estado	Exención tributaria al momento del depósito.		

d) Estrategias de adhesión

El sistema mexicano es fuertemente dependiente de su primer pilar, tanto federal como estatal, particularmente en vista del bajo nivel de cobertura existente en el segundo pilar. Con todo, parte de las dificultades del mismo han sido atacadas por la vía de introducir nuevos mecanismos de pago de las obligaciones previsionales (tiendas, celular, etc.) En el campo de los aportes voluntarios, existen mecanismos asociados tanto a los planes ocupacionales como fuera de ellos, ambos sujetos a exención tributaria, dentro de límites.

SUECIA

a) Antecedentes Generales

Indicador	Resultados		
Población (2015)	9.764	Miles de personas	
PIB per cápita PPP (2016)	49,174.9	USD internacionales actuales (17/10/2017)	
Tasa de Fertilidad (2015)	1,9	Nacimientos por mujer	
Población con 15 a 64 años (2016)	63	% de la población total	
Población con 65 años o más (2016)	20	% del total de la población	
Empleo por cuenta propia (2016)	10,3% del empleo total	13,9% empleo Hombre	6,23% empleo Mujer

b) Antecedentes Previsionales

Indicador	Resultado	
Tasa de dependencia (2016)	59% de la población en edad laboral	
Tasa de reemplazo neta Promedio (2014)	55,8% de los ingresos pre-jubilación	
Cobertura de pensiones (2014-2015)	100% población pensionable que recibe una pensión	
Expectativa de vida (años)(2010-2015)	Hombre: 18,56 desde 65 años	Mujer: 25,59 desde 60 años
Edad legal jubilación	Hombre y Mujer: 61 años (contributiva). 65 años (no contributiva)	

c) Sistema de Pensiones

	Aportante	Aportes	Beneficios	Limites
Pilar I	Trabajador	n.a.	SEK 7,863/864,14 USD para las personas solteras y SEK 7,014/ 770,84 USD para las personas casadas	Haber nacido en 1938 o después y contar con al menos 40 años de residencia en Suecia
	Empleador	n.a.		
	Estado	Integramente financia por el Estado		
Pilar II	Trabajador	En el caso de los trabajadores independientes, 17, 21% de los ingresos sumado a 0,028% de valor de la cuenta, 0,38% en promedio para el valor de los activos de las cuentas. Los trabajadores asalariados aportan 7% del ingreso, sumado a 0,028% de valor de cuenta y 0,38% de valor de activos de la cuenta	0,00%	Tope máximo de USD 50.194
	Empleador	10,21% de la nómina de ingresos sumado a 4,85% para seguro de invalidez y 1,17% para seguro de supervivencia		
	Estado	n.a.		
Pilar III	Trabajador	Según lo pactado con el empleador	Incremento del monto de la pensión.	Crédito tributario para el ingreso anual más alto para individuos sobre 65 años, calculable sobre la base de los salarios y otros ingresos pensionables con un tope de 7,5 veces el monto de ingresos básico
	Empleador	Según los acordado con el trabajador		
	Estado	n.a.		

d) Estrategias de adhesión

El sistema de previsión en sueco presenta con una tasa de cobertura superior al 90%. Cuenta con un importante uso de los pilares I y II, presentando importantes incentivos a la creación de sistemas de pensiones ocupacionales. Con respecto a los planes de ahorro previsional ocupacionales, estos presentan beneficios tributarios tanto para el trabajador como el empleador, con exenciones tributarias y tasas impositivas preferenciales (15%), así como un crédito tributario especial para individuos de 65 años o más.

URUGUAY

a) Antecedentes Generales

Indicador	Resultados		
Población (2015)	3.432	Miles de personas	
PIB per cápita PPP (2016)	21.625	USD internacionales actuales (17/10/2017)	
Tasa de Fertilidad (2015)	2.0	Nacimientos por mujer	
Población con 15 a 64 años (2016)	64	% de la población total	
Población con 65 años o más (2016)	15	% del total de la población	
Empleo por cuenta propia (2016)	27,5% del empleo total	30% empleo Hombre	24,3% empleo Mujer

b) Antecedentes Previsionales

Indicador	Resultado	
Tasa de dependencia (2016)	56% de la población en edad laboral	
Tasa de reemplazo neta Promedio (2014)	- % de los ingresos pre-jubilación	
Cobertura de pensiones (2014-2015)	76,5% población pensionable que recibe una pensión	
Expectativa de vida (años)(2010-2015)	Hombre: 15,46 desde 65 años	Mujer: 24,51 desde 60 años
Edad legal jubilación	Hombre y Mujer: 60 años con 30 años de servicio (contributiva)	

c) Sistema de Pensiones

Aportante		Aportes	Beneficios	Limites
Pilar I	Trabajador	n.a.	Pensión por vejez 322,11 USD	La pensión se paga a quienes tengan 70 años cumplidos a residentes en Uruguay y uruguayos residentes en Argentina y Brasil a 5 kilómetros de la frontera. Se otorga si el beneficiario se encuentra en situación de carencia de recursos, inferiores al monto de la prestación.
	Empleador	n.a.		
	Estado	Integramente financia por el Estado		
Pilar II	Trabajador	Contribución de 15% a diferentes entidades según ingreso (BPS y AFAP)	La jubilación común entregada por el Banco de Previsión Social oscila entre 187 USD (60 años) y 412 USD (70 años o más)	n.a.
	Empleador	7,5%		
	Estado	n.a.		
Pilar III	Trabajador	Según lo acordado para aportes voluntarios a mecanismos de ahorro voluntario	Según lo pactado en el respectivo acuerdo.	n.a.
	Empleador	Según lo acordado con los trabajadores		
	Estado	n.a.		

d) Estrategias de adhesión

El sistema previsional uruguayo, respecto a los trabajadores formales, presenta un nivel de cobertura alto, con incentivos en la forma de exenciones tributarias que, sin embargo, se consideran de difícil acceso, por requerir declaraciones juradas y ser afectos a un fin previsional. Dentro de los incentivos al ahorro previsional para trabajadores informales se destaca el sistema de monotributo, que engloba en un solo pago las aportaciones de seguridad social y otros impuestos, facilitando el cumplimiento de los mismos a cuenta de subsidiar algunos de sus componentes.

4.4.Experiencias Complementarias

A continuación se abordan experiencias internacionales complementarias, presentando un breve resumen del funcionamiento de algunos sistemas previsionales de países no contemplados en la muestra inicial, pero que presentan características novedosas en su aplicación.

a. Singapur

El modelo previsional del Singapur se estructura en torno a los Fondos de Provisión entidades similares en funcionamiento a una AFP, en cuanto al hecho que acumulan e invierten los fondos obtenidos para la generación de prestaciones.

El caso de este pequeño país asiático se distingue por dos particularidades: Al igual que Chile, el fuerte de los recursos del sistema se encuentra concentrado en el segundo pilar, sujeto a los vaivenes del mercado; por otra parte, en una característica propia, dada su extensión y población, una de las principales políticas públicas dice relación con el acceso a la vivienda. Por ello, los Fondos de Provisión (que son obligatorios) contemplan cuentas para la vivienda; ahorro; salud y retiro. La tasa de contribuciones es relativamente alta, con un 37% de los ingresos (20% el trabajador, 17% el empleador) los cuales se dividen entre las cuentas de forma dinámica. Es decir, con el envejecimiento del trabajador, el destino de sus cotizaciones va cambiando: así, la cuenta de ahorro recibe entre un 1% y un 11,5%, incremento que es inverso en la cuenta de vivienda. Al llegar a la edad de jubilación, los saldos no utilizados en las cuentas son traspasados a la cuenta de retiro para constituir la pensión. Esto hace de la capacidad de modular el destino de las cotizaciones conforme el ciclo vital del afiliado el mayor atractivo de este modelo.

En este sentido, el modelo previsional de Singapur se mantiene sobre una estrategia no previsional, sino que opera sobre un interés más inmediato de su población, como es el acceso a la vivienda, cuestión culturalmente sentida a las edades más jóvenes, para solo con posterioridad, una vez internalizado el costo de las cotizaciones al sistema de los Fondos de Provisión, alterar el destino de las cotizaciones dirigiendo un mayor flujo al fondo por retiro, el cual finalmente se alimenta de cualquier otro fondo disponible al momento del retiro.

b. Nueva Zelanda

Desde 1975 hasta 2005, el Sistema de Pensiones neozelandés presenta la particularidad de contar con un segundo pilar (contributivo obligatorio), complementando la pensión básica con las pensiones ocupacionales de cada trabajador, en caso que este las tuviera.

Sin embargo, esta situación cambió debido al progresivo descenso en la cobertura de las pensiones ocupacionales, lo que generó una tensión respecto a la conveniencia de expandir la pensión básica o incorporar un nuevo sistema voluntario. Esta última decisión se impuso finalmente, llevando a la creación del sistema *Kiwisaver*¹⁴ creándose el 2007 el sistema de *Kiwisaver*, un mecanismo de ahorro voluntario para los trabajadores caracterizado por operar bajo una inclusión por defecto, con posibilidad de optar por la exclusión y beneficios tributarios a los aportes, pareos de contribuciones y aportes iniciales del Estado. El uso de la inclusión automática en los mecanismos voluntarios, sumado a los aportes iniciales del Estado ha sido una característica largamente destacada del sistema neozelandés.

¹⁴ Equivalente a "Mecanismo de Ahorro Kiwi". El término Kiwi es empleado como apodo para referirse a los habitantes neozelandeses, y proviene del nombre de un ave endémica del país.

Sin un segundo pilar, el modelo neozelandés depende en gran medida de las prestaciones del primer pilar, el cual entrega beneficios sobre la base de residencia, sin contar con una prueba de activos¹⁵ o similar, sino que es propiamente universal, con una prestación de 270 USD por semana, cerca de la mitad del salario mínimo.

En cuanto a los jóvenes, Nueva Zelanda no cuenta con programas específicos dirigidos a este segmento y solo para el 2018 se tiene considerada la creación de una estrategia nacional de empleo joven.

c. Reino Unido

En el sistema británico de pensiones coexisten pensiones de beneficio plano y de beneficios relacionados a los ingresos. El país mantiene un sistema previsional donde su segundo pilar se basa todavía en un sistema de reparto, razón por la cual las distorsiones en el mercado del trabajo afectan de forma importante la pensión generada. Por ello existe un beneficio general establecido para aquellas circunstancias en que una persona no puede realizar aportes al Sistema de Pensiones, los *National Insurance Credits*, los cuales pueden ser de dos tipos: clase 1, en el cual cuentan contra la pensión estatal y otros beneficios asociados, o clase 3, donde solo son aplicables a la pensión estatal. Ello permite generar aportes en situaciones de desempleo (clase 1), enfermedad (clase 1), maternidad (clase 1), cuidado infantil (clase 3), cuidado de adultos (clase 1 o 3 según las circunstancias), jurado (clase 1) o injustamente en prisión (clase 1).

En particular, se distingue el modelo de cobertura aplicable a los trabajadores independientes, quienes califican solamente para recibir prestaciones de las pensiones básicas que siguen siendo contributivas (dependiendo de la fecha, corresponden a la *Basic state retirement pension* o *Single-tier state pension*). Para acceder a la afiliación, se debe contar con un nivel de ingresos mínimo de 5.965GBP/7.821USD al año, realizando aportes que combinan una cotización básica de 2,8GBP/3,6USD a la semana, más un aporte variable, del 9% de los ingresos que superen los 8.060GBP/10.568USD y hasta 43.000GBP/56.382USD, y un 2% de lo que exceda la cifra anterior. La pensión financiada de esta manera, sin perjuicio otros mecanismos voluntarios aplicables, corresponde a un beneficio plano de 119GBP/156USD para el *Basic state retirement pension* o 115GBP/150USD en el *Single-tier state pension*, en ambos casos por semana.

Por su parte, la combinación de la cotización fija y variable, unida a una prestación plana, facilita el acceso de los independientes, disminuyendo las dificultades de comprensión de los sistemas más complejos.

d. Países Bajos

El sistema neerlandés de pensiones es valorado frecuentemente como uno de los mejores del mundo. Se trata de un sistema “capuchino¹⁶” de tres pilares. La base del sistema está compuesta por una pensión básica legal de carácter universal (AOW¹⁷) para todas las personas que trabajaron y residen en el país. Este pilar es financiado a través de los impuestos a los ingresos sumados a otras transferencias del fisco. Sin embargo, para garantizar la sostenibilidad de este pilar se han introducido reformas para enfrentar el envejecimiento progresivo de la población, elevando la edad de jubilación. En el país existen diferentes fondos de pensiones, pagando las pensiones de quienes

¹⁵ Verificación de bienes del afiliado.

¹⁶ El sistema se presenta así porque cuenta con una pensión básica (el café) que es complementada con la pensión ocupacional voluntaria pero generalizada de facto (la crema) para llegar a la tasa de reemplazo esperada. Por último, el ahorro privado voluntario (el cacao) permite suplementar la renta final.

¹⁷ Sigla para *Algemene Ouderdomswet*.

ya se encuentran jubilados. Para asegurar que los fondos cuenten con los recursos suficientes existen mecanismos de inversión para mantener la sostenibilidad del sistema.

El segundo pilar del sistema es de tipo ocupacional, que en principio no es obligatorio, sino que es negociado por las partes (empleadores y empleados) en un contrato tarifario. Sin embargo, un noventa por ciento de los trabajadores ahorran para su previsión a través de este mecanismo, en el cual tanto empleadores como empleados contribuyen de manera obligatoria una vez definido el plan de ahorro previsional.

El tercer pilar de ahorro privado voluntario no cuenta con un rol protagónico para quienes se acogen a un contrato de ahorro previsional ocupacional, pero sí para quienes no cuentan con este tipo de mecanismo, especialmente para los trabajadores independientes. Tal es el caso de las compañías de una persona o los “Contratistas Independientes sin Equipo” (ZZP por sus siglas en holandés); los ZZP’ers no están automáticamente inscritos en el seguro de cesantía, salud e invalidez laboral, ni tampoco a un plan de pensiones. Existen múltiples portales informativos para este tipo de trabajadores¹⁸, los cuales pueden así optar por diferentes planes previsionales y acceder a la Seguridad Social en general a través de organizaciones especiales¹⁹ que permiten la incorporación de los ZZP’ers.

4.5. Análisis de Fortalezas y Debilidades de las Estrategias de Adhesión

En la siguiente sección se analizan las fortalezas y debilidades de las estrategias de adhesión al Sistema de Pensiones actualmente disponibles en los sistemas de pensiones de Australia, Canadá, Chile, Francia, México, Suecia y Uruguay. Para ello, se analizan y sistematizan seis ejes claves en la materia, rescatando aquellos componentes asociados a estrategias exitosas de adhesión, junto con aquellos desafíos y problemáticas que debilitan a los sistemas previsionales de cada país considerado. Las seis temáticas abordadas son el nivel de formalización del mercado laboral, la relación entre el sistema formal y el sistema tributario de cada país, la estructura del Sistema de Pensiones, las medidas para abordar periodos sin ingresos de las personas, así como las diferencias en la carrera laboral según el sexo y los mecanismos de administración del Sistema de Pensiones. Adicionalmente, se realiza un análisis de las fortalezas y debilidades de las estrategias de adhesión del sistema chileno.

a. Formalidad del mercado del trabajo

Un elemento central para el análisis de las estrategias de adhesión al Sistema de Pensiones en cada uno de los países considerados en el presente estudio es el nivel de consolidación de un mercado formal del trabajo. Este factor se vincula al Sistema de Pensiones y a la Seguridad Social en general, el cual está estructurado de acuerdo al desarrollo histórico de cada contexto.

En prácticamente dos tercios de los países analizados, el nivel de informalidad es bajo, abarcando en torno al 10% de la población económicamente activa²⁰; siendo el caso en Australia, Canadá, Francia y Suecia. Se trata de una situación de ventaja, en términos de tributación y cotizaciones previsionales como también debido a la aplicación de los diversos programas sociales, con las sinergias inherentes a la combinación de ambos factores. En estos contextos, la aplicación de

¹⁸ Véase <URL> <https://www.zzppensioen.nl/> (solamente disponible en neerlandés).

¹⁹ PZO, Zelfstandigen Bouw, ZZP Nederlands y FNW Zelfstandigen.

²⁰ En general, los países con un alto grado de formalidad no cuentan con estadísticas propias respecto al nivel de informalidad, sino que solamente con estimaciones de la misma.

mecanismos contributivos obligatorios en los regímenes previsionales (pilar II), generan un alto nivel de cobertura sin la necesidad de una extensiva y costosa estructura de fiscalización, reforzados a través de un control tributario, ya sean de orden general o, más común, de tipo ocupacional.

En estos casos, la afiliación al Sistema de Pensiones no constituye un desafío prioritario en la agenda pública; se asume el ingreso al mercado del trabajo formal por parte del grueso de la población económicamente activa, estando vinculado por defecto a la protección de los sistemas de Seguridad Social. En cambio, la discusión se traslada al funcionamiento e incentivo de los mecanismos voluntarios de ahorro previsional, por una parte, y al peligro que los ciclos económicos negativos suponen para el mercado formal del trabajo.

En el primer caso, se encuentra la situación de Canadá, donde la progresiva reducción de la cobertura de los sistemas de pensiones ocupacionales ha motivado varias reformas para incorporar nuevas alternativas que hagan atractivos estos planes a las empresas y que en última instancia llevó a incrementar la cotización del sistema obligatorio. En la segunda situación se encuentran varios países Europeos, donde la discusión se concentra en las dificultades de la inserción en el mercado laboral y en la mantención de la formalidad del mismo. En esta línea, destacan políticas de empleo juvenil de la Unión Europea, con una iniciativa de empleo juvenil, que asegura financiamiento a los regímenes destinados a apoyar a jóvenes sin estudios, trabajo o formación, así como a desempleados de largo tiempo; pese a contar con un alto grado de formalidad, países como Francia y Suecia presentan niveles de desempleo y/o exclusión del mercado laboral importante, llegando a triplicar la tasa general de desempleo. Este punto constituye una marcada debilidad de los países con altos niveles de formalidad laboral, ya que el deterioro en el grado de participación laboral puede generar la necesidad de reformular la estrategia de adhesión al sistema. Por ello, junto con la iniciativa de empleo juvenil de la Unión Europea, que requiere que sus destinatarios reciban una atención (oferta de empleo o formación) dentro de cuatro meses, se encuentran diversos programas locales por país, que materializan o complementan, según sea el caso, la política comunitaria de la Unión Europea.

La situación opuesta puede se encuentra en los países analizados en el contexto latinoamericano. En los casos de Uruguay y México la fuerza laboral presenta niveles variables de formalización, del orden de 30% a más de 50%, respectivamente. En el caso de Singapur, cuyo Sistema de Pensiones ha sido analizado adicionalmente, el mercado laboral cuenta con un componente extranjero importante, cercano al 40% de la fuerza de trabajo²¹. En este tipo de contexto la adhesión efectivamente constituye un asunto relevante; sin esfuerzos especiales para obtener la incorporación y la fiscalización de las obligaciones, existe el riesgo de generar un núcleo de individuos que no cuentan con protección social.

Ante esto, las diferentes experiencias nacionales analizadas dan cuenta de diversas formas de enfrentar este factor, de acuerdo al contexto y recursos concretos disponibles en cada caso. Tomando como ejemplo las políticas en Singapur, se asume que la fuerza laboral extranjera no es permanente, y se la excluye de su sistema previsional. En el caso de México, donde una proporción importante de su población está fuera del mercado laboral formal, se concentran los esfuerzos en la cobertura no contributiva y la facilitación de los aportes voluntarios. Por último, el caso de Uruguay, apunta directamente a la integración al sistema de Seguridad Social mediante la simplificación de los mecanismos de incorporación, a través de la entrega de facilidades y subsidios implícitos en su esquema especial de Monotributo y del Monotributo Social (MIDES). Con todo, debe

²¹ Conforme a las estadísticas publicadas por el Ministerio del Trabajo de Singapur (Ministry of Manpower), la fuerza de trabajo total en 2016, fue de 3.672.800, de los cuales 1.374.900 no eran residentes.

considerarse que las políticas de incorporación de trabajadores al mercado formal por medio de incentivos especiales corren el riesgo de movilizar a parte de los trabajadores formales a la búsqueda de un tratamiento más beneficioso, llevándolos a la informalidad para acceder al beneficio de reformalizarse, por lo que los requisitos para su acceso deben ser muy precisos.

b. Relación entre el sistema previsional y el sistema tributario

Un segundo elemento general en los países analizados es la importancia de la interacción entre los regímenes previsionales y el sistema tributario; la totalidad de ellos presenta la existencia de condiciones tributarias especiales como beneficio básico a la cotización voluntaria, principalmente en la forma de exención de impuestos por los aportes realizados²². Este rasgo se potencia con la presencia de un mercado del trabajo formal, al facilitar la fiscalización de las obligaciones tributarias, pero es dependiente del nivel de tributación efectivo de los individuos para generar un incentivo real.

Tomando el caso de Australia, donde dicho beneficio consiste en una tasa preferencial del 15%, éste no se comprende a menos que se conozca previamente el hecho que en dicho país las cotizaciones sí pagan impuesto y que, si bien existe un tramo exento, este corresponde a ingresos por cerca de medio ingreso mínimo al año, tras lo cual se paga un 19% en impuestos²³. Así, los países donde la carga impositiva representa una fracción importante de los ingresos, el beneficio tributario que se genera representan un real incentivo para su aplicación. Estos sistemas, sin embargo, presentan dos grandes dificultades: por una parte la presencia de mecanismos para incentivar las cotizaciones voluntarias de aquellos trabajadores que se encuentran en los niveles exentos o inferiores de tributación, situación que tiende a ser resuelta con la entrega de bonificaciones (pareos) por los aportes realizados; en segundo lugar, la composición social de los beneficiarios de este tipo de ayudas, toda vez que suele ocurrir que parte importante de las exenciones o bonificaciones, proporcionalmente, termine beneficiando en mayor medida a grupos más aventajados, antes que focalizarse en los más necesitados. En uno y otro caso existe un factor político ineludible respecto a la magnitud y límites impuestos en este tipo de programas²⁴. Desde luego, si bien una carga tributaria alta le da peso al incentivo de la exención, es igualmente posible que sea la causa de un importante nivel de informalidad, particularmente si los beneficios recibidos del Estado no se perciben como una contraprestación suficiente por los impuestos pagados.

c. Estructura de los sistemas de pensiones

Un tercer elemento de las estrategias de adhesión previsional corresponde a las formas en que se estructuran cada uno de los componentes el Sistema de Pensiones. La generalidad de la muestra cuenta con sistemas de tres pilares que combinan elementos no contributivos (primer pilar), contributivos obligatorios (segundo pilar) y contributivos voluntarios (tercer pilar), existiendo un componente que puede estar asociado a la empresa o a la rama de actividad, desplegado entre

²² Con un límite máximo anual.

²³ Desde la perspectiva nacional no es fácil apreciar la importancia que genera la exención tributaria, atendida la baja cantidad de personas que en Chile está sujeta a impuestos personales, pero puede apreciarse la magnitud de la misma cuando se observa que incluso los ingresos más bajos pueden estar afectados al mismo. Tomando a Australia como ejemplo, con un ingreso mínimo de 532 USD por semana o poco más de 27.655 USD al año, cuenta con un tramo exento de impuestos de tan solo 13.939 USD, para pasar de inmediato a una tasa impositiva del 19%. Por oposición, en Chile el tramo exento en el impuesto de segunda categoría llega alcanza 997 USD mensuales, algo más de dos veces el ingreso mínimo mensual (426 USD).

²⁴ Así puede compararse la bonificación realizada por el AVP chileno, del 15% del aporte realizado, con los pareos existentes en Australia o Nueva Zelanda, cuyo monto corresponde a 50 centavos por cada dólar de aportes voluntarios o, si se prefiere, una bonificación del 50%

estos dos últimos elementos. Esto es, existe como un elemento obligatorio o voluntario del sistema. La distribución e importancia de cada uno de los componentes del sistema tiende a evidenciar la estrategia de adhesión implementada, si bien todo ello se encuentra influido por elementos del desarrollo histórico de cada sistema.

Los casos de países en los que el primer pilar del sistema sea el más importante son poco comunes, lo cual solo ocurre en situaciones donde la formalización del trabajo es un problema mayor. En cambio, es más común que se desarrolle junto con el tercero, para entregar un beneficio básico que se mejora por medio del ahorro voluntario. El caso de Nueva Zelanda es paradigmático para esta situación, al generar una aproximación que cuenta con un importante elemento de flexibilidad. A la vez, garantiza un piso mínimo de cobertura con el primer pilar y permite múltiples formas de administración en el tercero, además de combinarlo con usos no previsionales que hacen más atractiva la mantención de una reserva de recursos²⁵. Sin embargo, este mismo elemento de flexibilidad puede atentar contra el componente previsional, ya sea desfinanciando el mismo, con otros usos, o teniendo un nivel importante de exclusión entre los afiliados que reduzca su cobertura a la mínima expresión, lo que muchas veces implica su construcción con una suma de incentivos y mecanismos de permanencia²⁶.

En el caso que el se inserte dentro de un mecanismo ocupacional, el nivel de alcance del componente voluntario respecto del resto de la industria es crucial. En aquellos escenarios en que los regímenes ocupacionales no son generalizados, su presencia aparece como un beneficio adicional a las condiciones laborales, pero del que sin embargo se puede prescindir (situación que se aprecia en Canadá y Australia). En cambio, si su presencia constituye la norma general en la industria, la existencia de regímenes previsionales privados es un elemento mínimo de los beneficios laborales y su ausencia es considerada una disminución en el nivel de las contraprestaciones ofrecidas, lo que tiende a hacer, en ese contexto, que tales sistemas previsionales, en principio voluntarios, se encuentren tan extendidos que se pueda hablar de sistemas cuasi obligatorios, situación muy común en el ámbito europeo, constituyendo Suecia un buen ejemplo.

Un esquema previsional ocupacional dado, ya sea obligatorio o no, presenta altas posibilidades de adecuación a los intereses del grupo del que se nutre de afiliados. Asumiendo que existe una regulación externa que establece los parámetros mínimos de aportes y beneficios, tal como sucede en casos como Australia, Francia o Suecia, en el que este tipo de mecanismo se encuentra ampliamente generalizado, las dinámicas de los mismos permiten con mayor facilidad ajustar los parámetros y entregar otros tipos de beneficios a los legalmente establecidos, totalmente diferentes o más generosos²⁷. Dependiendo el lugar concreto, permiten u obligan a una mayor participación de los involucrados en el sistema en las decisiones administrativas y de inversión del mismo²⁸. Sin embargo, al tratarse de sistemas atomizados los costos administrativos de cada uno

²⁵ En Nueva Zelanda los fondos del *Kiwisaver* además de un uso previsional, pueden destinarse a la compra del primer hogar.

²⁶ Como aportes pareados, bonificaciones iniciales, sistemas de incorporación automática con exclusión voluntaria, etc.

²⁷ Los programas basados en el *Superannuation* de Australia, por ejemplo, pueden contemplar beneficios no previsionales similares a los que se encuentran en una Caja de Compensación o Servicio de Bienestar en Chile. Como también incluir la opción de pensionarse de forma anticipada (60) iniciando un plan de retiro de cinco años. En ambos casos debe respetarse la provisión de fondos mínima para el pago de la pensión fijada por ley, por lo que en tales casos los aportes al programa son superiores al mínimo legal.

²⁸ La composición bipartita de la administración de los planes previsionales no es demasiado común en los países analizados. Por lo general la participación de los trabajadores en ella depende de un acuerdo voluntario al momento de su establecimiento. Solo en Canadá se encuentran algunas modalidades de fondos de pensión, los planes de pensiones de patrocinio conjunto, que exigen administración bipartita.

de los regímenes tiende a ser alto en comparación a la alternativa de contar con un único sistema centralizado. Junto con ello, particularmente en los regímenes de reparto, la portabilidad de los derechos previsionales puede no ser sencilla o derechamente no existir²⁹. A su vez, el costo que las empresas deben afrontar por tener estos mecanismos puede constituir un desincentivo a su existencia, reduciendo aún más su cobertura, incubando una crisis en los países que no cuentan con mecanismos contributivos obligatorios diferentes.

En tal sentido, es posible que estas mismas características motiven la transformación del pilar tres en un pilar dos, si éste no existía, o el reforzamiento de este último, en caso que fuera preexistente. Australia y Canadá, respectivamente, muestran movimientos en este sentido. Ambos países contaban con pensiones no contributivas importantes, que se complementaban con pensiones privadas ocupacionales de carácter voluntario. En el caso canadiense se sumó a ello una pensión contributiva obligatoria, el Plan de Pensiones Canadiense (*Canadian Pension Plan, CPP*). No obstante, la baja cobertura obtenida por el primero y la caída en la misma en los planes ocupacionales en el segundo, generaron modificaciones destinadas a robustecer el segundo pilar. Australia lo logró a través de una contribución mínima obligatoria, fiscalizada de forma tributaria, pero que mantenía los administradores preexistentes, adicionando una sanción especial por la falta de pago o pago incorrecto de los aportes mínimos: el hecho que el empleador debe hacerse cargo de los costos administrativos por el pago incorrecto, perdiendo el beneficio tributario asociado a los pagos previsionales, lo que en Chile equivaldría en términos gruesos a hacerse cargo de la comisión de la AFP. Canadá, por el contrario, incrementó la contribución al segundo pilar, a expensas del ahorro voluntario.

La mayor parte de los países considerados cuenta con mecanismos contributivos obligatorios de naturaleza diversa, tanto en la forma en que generan los beneficios (contribuciones definidas/beneficios definidos) como en cuanto a su ámbito de aplicación (empresa/área de la economía/nacional). En cuanto a estrategias de adhesión en este nivel, un elemento particularmente novedoso es la diferenciación en la forma de contribuir según el tipo de trabajador. Históricamente los principales afiliados de estos regímenes han sido los trabajadores dependientes, permitiéndose el acceso de los independientes en la medida que se hagan cargo de las contribuciones patronales. Canadá constituye un caso excepcional de incorporación obligatoria, la cual se realiza en los mismos términos que los dependientes.

Para recoger las diferencias entre los distintos tipos de trabajadores, no solo a nivel del mecanismo de vinculación, sino también en las características de su actividad, se toma el caso particular de los países europeos; específicamente, Francia y Suecia. En estos se han desarrollado modelos de flexibilización de los requisitos para realizar aportes y/o para acceder a las prestaciones. El caso de Francia es un ejemplo importante de ello, al existir múltiples regímenes previsionales según el tipo de trabajo, subordinado a una determinada categoría socioprofesional. De acuerdo a éstas, existen diferentes niveles de aportes y beneficios. Si bien estos permiten responder mejor a las características propias de los afiliados y su actividad, generan importantes diferencias en cuanto al tratamiento de sujetos con ingresos similares a la vez de dificultades en la portabilidad. En lugar de crear un régimen de tratamiento diferente, una alternativa presente en este tipo de sistemas es generar distintas opciones de pago; ya sea en el periodo de pago (trimestral, anual o semanal) o en el medio de pago (dinero, propiedades, títulos), que permiten mantener una carga equivalente entre personas que se encuentren en igual situación. La elección entre los diversos periodos suele guardar relación con las características del sujeto que paga las cotizaciones. Así, si el obligado es el

²⁹ Debido a que se trata de regímenes donde se cuenta el tiempo, en lugar de tratarse de meros trasposos de dinero.

empleador (como ocurre en Australia), los periodos de pago están asociados a la época de declaración de impuestos, que suele ser trimestral o cuatrimestral; si el obligado es el trabajador y su empleo es estacional, se adapta el sistema para recoger esta estacionalidad; si los ingresos son muy variables se apunta más bien a una determinación anual.

d. Medidas para abordar períodos sin ingresos de las personas, así como las diferencias en la carrera laboral según el sexo

Al considerar la forma en que cada estrategia aborda los periodos sin ingresos de las personas, así como las diferencias en la carrera laboral según el sexo, se presentan importantes diferencias entre los países analizados. Estas dependen del régimen financiero de cada sistema y la forma en que los pilares uno y dos se relacionan entre sí.

En los casos de países en los que el pilar contributivo es de reparto, como se trata de un seguro al cual hay que calificar con un tiempo mínimo, los periodos de cesantía, estudio, maternidad o cuidado (entre otros posibles), suelen tener un mecanismo de bonificación que permite reconocer los mismos como si hubieran cotizado. Esta aproximación si bien permite precisar aquellas situaciones que se consideran socialmente valiosas en su reconocimiento, tiene la dificultad de exigir la comprobación de la calificación de tales periodos, a la vez que presenta una menor capacidad de adaptarse rápidamente al surgimiento de nuevas circunstancias que califiquen como socialmente relevantes. El Reino Unido es el ejemplo más preciso de este modelo, al contar con un sistema de Créditos de Seguro que abarca las contingencias de enfermedad, invalidez, maternidad, cuidado infantil y prisión injusta, entre otros.

Alternativamente, existe un modelo de beneficio general que opera mediante el descarte de aquella parte del tiempo con menores ingresos (con un límite) la cual es aplicable a cualquier tipo de circunstancia, sin necesidad de acreditarla, permitiendo la incorporación automática de cualquier nueva circunstancia desventajosa, lo cual puede apreciarse en el funcionamiento del Plan de Pensiones de Canadá, donde se descarta el 17%³⁰ del tiempo de cálculo de la pensión con menores ingresos (entre los 18 y 65 años), sin importar la razón que generó tal situación, pero que, en general se estima correspondería a maternidad, educación y/o los períodos de cesantía del afiliado.

Respecto a las dificultades antes mencionadas, los sistemas previsionales con un segundo pilar de capitalización cuentan con una respuesta más heterogénea. Algunos consideran bonificaciones específicas para estos casos (como Chile), pero en la mayoría no cuenta con medida alguna a este nivel. No obstante, en tales sistemas las prestaciones del primer pilar sí contemplan bonificaciones especiales, aunque sujetas a las restricciones básicas de tales regímenes (como las pruebas de medios o de activos), contempla la entrega de beneficios según el estatus de pareja³¹ y admiten la realización de aportes voluntarios al cónyuge con el mismo nivel de beneficios que los realizados al propio afiliado, si bien con límites máximos anuales, lo cual puede apreciarse claramente en el caso de Australia, en la operación de su pilar uno, que depende del estatus de pareja, al cual se suma el pilar dos, con los aportes con incentivo tributario en la cuenta del cónyuge.

³⁰ Unos 8 años aproximadamente.

³¹ Existe un nivel de prestaciones según estado civil, el cual, asumiendo que tanto solteros como casados son sujetos de pensión, es inferior a la suma de los solteros. En tal sentido, y para evitar un comportamiento oportunista en la consideración del estado civil, la conceptualización del estado civil de casado suele englobar tanto los casos formales como las parejas de hecho, con mayor o menor nivel de formalidad, considerándose disposiciones incluso para relaciones múltiples.

e. Mecanismos de administración de los sistemas de pensiones

Finalmente, cabe considerar la importancia de los mecanismos de administración de los sistemas previsionales analizados, en tanto constituyen un elemento significativo para la adhesión al sistema previsional.

En materia de prestaciones del primer pilar, la norma general es su administración pública, acorde con el financiamiento y la focalización de este tipo de beneficios. En cambio, cuando se considera el segundo y el tercer pilar, los modelos administrativos son bastante variados, abarcando desde el monopolio de la administración en una entidad exclusiva (Canadá, para el Plan de Pensiones Canadiense), un oligopolio según la actividad económica (Francia y sus administradores asociados a la categoría profesional), mecanismos de administración previsional exclusiva (Chile, México), administración previsional y financiera general (Australia) e incluso casos de autoadministración por parte de los afiliados (Australia).

Las diferencias entre las alternativas de administración, para cada uno de los países, se explican principalmente por la evolución histórica de sus sistemas. Así, por ejemplo, los países que desarrollaron un pilar contributivo obligatorio de tipo profesional tienden a mantener tales mecanismos como una administración exclusiva o, por el contrario, a descartar el corte profesional del sistema y tener administradores previsionales generales (como Chile). Si, por el contrario, estos sistemas profesionales eran parte del pilar voluntario, lo más probable es que los administradores sean regidos por la normativa financiera, siendo el aspecto previsional solo una faceta adicional de su negocio, lo que suele generar una mayor cantidad de administradores posibles. Cada una de estas alternativas presenta su propio conjunto de fortalezas y debilidades. Una cantidad limitada de administradores tiende a aprovechar mejor las economías de escala, lo que permite reducir el costo por el manejo de los fondos, pero a su vez, a medida que se reduce la competencia se pierde el incentivo a la eficiencia; en el caso de los administradores únicos este efecto se ve magnificado, si bien puede compensarse con la ausencia de gastos para atraer afiliados asociados a la competencia. Ambos casos pueden enfrentar dificultades en cuanto a las alternativas de inversión y control por parte de sus usuarios.

Los regímenes con administradores múltiples, generalmente de corte ocupacional, pueden entregar una mayor cantidad de alternativas y estrategias de inversión, lo que permite personalizar de mejor forma el tratamiento de un afiliado interesado en el destino de sus recursos, sin embargo, la atomización de los mismos puede generar importantes costos administrativos. En tal sentido es destacable la experiencia de los Fondos Autoadministrados, donde tales costos son traspasados directamente al afiliado, no necesariamente como dinero³², sino como tiempo dedicado al cumplimiento de las obligaciones administrativas de su fondo, lo cual invisibiliza parte de los costos, generando una percepción de mayor rentabilidad a la vez que un mayor control de los mismos. Con todo, tales experiencias cuentan con una debilidad, a decir, la proliferación de estafas previsionales, y la importante responsabilidad que recae en afiliados no necesariamente preparados para tales cometidos, lo cual hace que en los regímenes donde se presenta esta alternativa, la labor educativa, destinada principalmente a destacar las dificultades de estos sistemas, sea relevante.

f. Cotizaciones y la psicología del comportamiento

Tal como en otros de los puntos analizados, habiendo revisado y sistematizado la experiencia internacional en materia de estrategias de adhesión al Sistema de Pensiones, el presente estudio contiene, con menor extensión, otros casos de interés. Este subconjunto permite apreciar con

³² Si bien presentan costos monetarios.

mayor claridad un elemento relevante para el diseño de los sistemas en cuanto a la determinación de la carga total de cotizaciones y la forma en que estas afectan el comportamiento de los sujetos respecto a su pago. Solo recientemente se ha estudiado la psicología del comportamiento a propósito de la educación financiera y previsional, y existen algunas experiencias exitosas respecto a su aplicación en el campo previsional, fundamentadas en la inercia de los afiliados para cambiar una situación dada. En otras palabras, parte importante tenderá a mantener la situación tal como se presenta. Uno de los casos más básicos de ello corresponde a Nueva Zelanda, donde el *Kiwisaver*, siendo un mecanismo previsional voluntario es de inscripción automática, debiendo el afiliado solicitar su retiro; una aplicación diferente se dio en Australia, al momento de establecer la obligatoriedad del *Superannuation*, ya que el aporte patronal de ese tiempo (3%) fue establecido como un incremento fijado por ley, pero que se dirigiría directamente a pensiones, manteniendo los trabajadores sus montos ingresos líquidos³³.

El caso más notable de aplicación de este tipo de iniciativas se encuentra en Singapur, donde las cotizaciones cubren mayormente un objetivo que es altamente deseable por su población, la adquisición de una vivienda, pero que, al incrementar la edad del afiliado, los fondos que se destinaban a aquello son paulatinamente redestinados a pensiones, sin disminuir la carga total de cotizaciones. Al vincular un beneficio de corto o mediano plazo, culturalmente relevante para una población dada, se genera una adhesión espontánea al sistema, lo que permite luego redirigir los recursos a fines menos atractivos, pero igualmente importantes, sin incrementar el gasto total de los afiliados.

4.6. Análisis estrategias de adhesión en Chile

En la actualidad el sistema previsional chileno cuenta con tres grandes tipos de afiliación que responden mayormente al tipo de relación laboral en la cual se desarrolla la persona: dependiente, independiente y voluntaria, siendo esta última aquella correspondiente a aquellas personas que no reciben rentas del trabajo y en las cuales, usualmente la cotización es pagada por un tercero, como pueden ser los menores de edad que no trabajan (niños), cualquier persona que no reciba ingresos por trabajar o cualquier persona sin ingresos cuyas cotizaciones las pague otra. Esta figura fue incorporada en el sistema de capitalización individual en 2008, pero existía en el antiguo régimen de Cajas de Previsión. Permite que cualquier persona pueda encontrarse cubierto por el sistema, independiente de su tipo de actividad y nivel de ingresos y en la medida que cumpla sus obligaciones previsionales. Esto ha permitido incorporar tanto a empleadores como a trabajadores independientes no afectos al impuesto de segunda categoría³⁴ bajo una combinación del estatuto del trabajador independiente y del afiliado voluntario.

No obstante, la importancia de contar con un régimen previsional que acepte a todo tipo de usuarios, las diferencias en el tratamiento de cada uno de ellos, y su proyección en otros ámbitos, como el campo laboral y tributario, así como otros regímenes de Seguridad Social, contribuyen a la creación de importantes desincentivos.

³³ De forma similar en Chile, cuando se discutió la licitación de cartera, llegó a proponerse que la reducción de comisiones así lograda se redirigiera a la cuenta individual, en lugar de a la remuneración.

³⁴ Sin obligación de emitir boletas de honorarios.

Por razones históricas, la seguridad social se ha centrado principalmente en los trabajadores dependientes, imponiendo obligaciones de pago o retención de las cotizaciones en los empleadores, sobre la base que un conjunto reducido de sujetos facilita el control de las mismas. Si bien Chile contó bajo el régimen de Cajas de Previsión con una obligación de cotización de los trabajadores independientes, las dificultades de control del mismo hicieron que su aplicación real fuera muy baja, lo cual motivó que el sistema de capitalización individual mantuviera un régimen de afiliación voluntaria para los trabajadores independientes. Por su parte, el sistema de Cajas también previó un mecanismo de afiliación de personas no obligadas, el cual no fue considerado por el DL. 3500. Ambas situaciones fueron modificadas por la ley N° 20.255, admitiendo nuevos mecanismos de afiliación (independientes y voluntarios), pero cuya puesta en práctica ha resultado subóptima. En el caso de los afiliados voluntarios el problema ha sido principalmente de diseño, toda vez que las cotizaciones pagadas por ellos (ya sea por sí mismos, de fuentes no laborales o por terceros) se encuentran afectas a impuestos por parte de quién aporta los recursos, constituyendo una importante excepción al tratamiento tributario de las cotizaciones.

La situación de los trabajadores independientes es considerablemente más compleja. Inmersos en un periodo de transición de diez años, 2008-2018, los esfuerzos de información, adecuación y corrección de la normativa fueron notablemente tardíos. Una vez iniciada la aplicación del régimen, se hizo evidente que pocas instituciones estaban preparadas para este, al no contar con información para concretar la afiliación, formularios adaptados para los independientes ni canales de contacto. A su vez, algunos rasgos del sistema que en teoría favorecían a este grupo terminaban generando mayores dificultades, tales como la base de cotización reducida (80%) que obligaba a determinar su monto; la anualización de la obligación para pensiones (pero mensual respecto a salud); la realización de pagos provisionales para pensiones (donde algunos afiliados asumían eran respecto a todo el sistema); o el pago contra la retención de impuestos (donde muchos asumieron que allí se pagaban). Estas dificultades se acrecentaron en el tiempo cuando la aplicación de la ley generó cobranzas por situaciones donde el afiliado carecía de derecho a prestaciones por no estar al día en el pago de cotizaciones (de accidentes del trabajo) y se acrecentó con la jurisprudencia que consideraba inviable que el trabajador pudiera ser acreedor y deudor de la misma obligación. En consecuencia, la ley N° 20.894, a principios de 2016 retrasa la obligatoriedad de la cotización y elimina estas deudas de las opciones de cobranza previsional, lo que contribuye a la mantención de la informalidad laboral en el mercado del trabajo.

No obstante, la formalidad tributaria en Chile es alta y ella contribuye a la generación de incentivos a las cotizaciones voluntarias, en sus diversas formas. Al igual que en la mayor parte de los países, las cotizaciones se encuentran exentas de impuestos, entregándose alternativas adicionales respecto al ahorro previsional voluntario. En Chile, ello se encuentra representado por tres opciones: la posibilidad de pagar impuestos por los aportes, liberando de impuestos los beneficios; eximir de impuestos el aporte, reduciendo la base tributaria; o, en caso de ser un trabajador exento de impuestos, recibir una bonificación por los aportes realizados. Esta última opción fue una incorporación realizada por la ley N° 20.255 sobre las observaciones parlamentarias en cuanto al escaso beneficio que existía para el ahorro voluntario para una población de trabajadores que en su

mayoría no estaba sujeto a impuesto por los sueldos. Comparativamente, sin embargo, el beneficio es pequeño, alcanzando tan solo un 15% del monto de los aportes (con límites) cuando lo común en la experiencia comparada es el 50%, tal como ocurre en Australia o Nueva Zelanda. No obstante, aquello, los resultados de la expansión de beneficios al APV ha resultado positiva.

Un elemento no resuelto, en cambio, dice relación con la estructura del sistema previsional como un todo y sus interacciones con otros regímenes de Seguridad Social. El primer pilar del sistema (prestaciones solidarias) tuvo importantes dificultades de adaptación en sus inicios para ser capaz de focalizarse en la población objetivo, cuestión que ha sido en gran parte superada gracias a la labor coordinada de autoridades y representantes de los usuarios. Con todo, quedan áreas complejas de transmitir a la población que den certeza del derecho a contar con el beneficio y su monto, reflejadas en el cálculo de la vulnerabilidad y la proyección del aporte previsional solidario. Particularmente en este último caso el grado de desconocimiento de su existencia y límites es bastante alto, siendo difícil de explicar, lo que genera que tienda a ser ignorado en la planificación previsional. La experiencia internacional muestra que en la operación del primer pilar las reglas de cálculo del monto tienden a ser simplificadas, siendo el formato usual una reducción de 50 centavos por cada dólar que se supere el límite de pensión. Por su parte, la operatoria de los requisitos de focalización es algo más compleja; en los sistemas internacionales revisados, implican las pruebas de activos (bienes) o medios (ingresos), con su necesidad de evaluación, pero siguen siendo factores conocidos.

A nivel del segundo pilar, en tanto, la situación es más estable. Chile ha optado por un mecanismo de prestadores profesionales exclusivos para pensiones, lo que limita su número, si bien acepta otras entidades calificadas en materias de ahorro voluntario. Internacionalmente, la posición de los sistemas varía desde los administradores exclusivos hasta el uso del sistema financiero sin límites al tipo de administración, teniendo cada opción sus beneficios y defectos (nivel de diversificación, economías de escala, costos de administración, costos de competencia, rendimientos por competencia, etc.). Cabe notar que Chile carece de un elemento usualmente presente: los planes de pensiones ocupacionales, asociados a las empresas donde trabajan los afiliados (que en nuestro caso se asocian al tercer pilar). Estos mecanismos, bastante comunes en el marco internacional, fueron incorporados por la ley N° 20.255, pero cuyo resultado ha sido una cobertura baja y decreciente, lo cual puede explicarse en la escasa flexibilidad que permitían, siendo precisamente éste el factor más importante que destaca la literatura internacional.

5. ANÁLISIS DOCUMENTAL: REPRESENTANTES DE USUARIOS

5.1. Análisis Comparado

Para la revisión de la experiencia en materia de representación de usuarios se analizaron las comisiones de usuarios de los sistemas previsionales de Australia, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Ecuador, Francia, México, Suecia y Uruguay³⁵. Si bien la experiencia en esta materia es bastante diversa, es posible notar la existencia de algunas tendencias en cuanto a la forma de estructurar esta participación.

La primera de ellas es la existencia de dos grandes niveles en los cuales la participación se puede dar: general, aplicable a la totalidad del sistema; o particular, aplicable solo al mecanismo previsional donde la entidad se encuentra insertada. Ciertamente existe una frontera difusa entre estos dos polos, constituida por aquellos países donde uno de sus administradores previsionales es de alcance general y, por lo tanto, si bien la representación opera solamente respecto de las acciones de la entidad administrativa particular, el alcance de las recomendaciones es general.

En los casos en que la representación de los usuarios tiene un alcance general, se observa que las facultades entregadas a tales entidades suelen ser limitadas a labores consultivas y de opinión, requiriendo de su recepción por el poder político o por otras instancias administrativas para llevar a la práctica tales recomendaciones. Excepcionalmente estas entidades tienen facultades vinculantes y, cuando las tienen, ellas suelen estar restringidas a asuntos concretos, en su mayoría de naturaleza administrativa, el caso mexicano es uno de sus mejores exponentes.

Una comisión de representantes del Sistema de Pensiones de alcance general conlleva la dificultad especial de determinar su composición y mecanismos de elección de los miembros de esta. Respecto a lo primero, hay una homogeneidad en las experiencias analizadas a tener una representación tripartita en la composición de estas entidades, eso sí, con importantes diferencias en cuanto al tamaño de las mismas, lo cual puede asociarse a la realidad local en cuanto a participación activa de su población. En lo que refiere a la elección, en cambio, los mecanismos son muy heterogéneos, considerando desde la nominación directa de representantes por el gobierno (como Singapur), el reconocimiento de la representatividad de las entidades asociativas de trabajadores y empleadores (Chile) o la elección directa (Uruguay).

Finalmente, en cuanto a la participación de este tipo de entidades en el ámbito de la educación previsional, por lo general existe algún grado de injerencia en el desarrollo de iniciativas, evaluación o directamente la conducción de las estrategias nacionales, cuando existen. No obstante, también es notable que en los países donde no se produce esta representación a nivel general, particularmente entre los países de la Commonwealth, tales actividades se encuentran entregadas a comisiones profesionales, cuya composición se obtiene a través de concurso público.

El modelo opuesto, en cambio, la participación directa de los usuarios a nivel de administración del sistema, cuenta con plenos poderes administrativos, dentro del marco de las limitaciones que en

³⁵ Ver análisis por cada país de la muestra en Anexo N°3.

interés público establece la ley. No obstante, la existencia de este tipo de participación, generada sobre todo en los planes de pensiones ocupacionales, no suele ser obligatoria. Los países considerados en este estudio que cuentan con este nivel de representación, son notables en cuando presentan algún grado de obligatoriedad en la inclusión de usuarios en la administración de los sistemas ocupacionales, en diversos grados. Esta va desde la elección de directores (Canadá), la elección de inversiones (Reino Unido) a la más extrema forma de participación, la responsabilidad directa de la gestión del plan de pensiones (Australia). Este modelo no considera los mecanismos de elección de tales representantes por cuanto son los propios constituyentes, al generar el plan, definen los mecanismos concretos de elección.

En general, las investigaciones que abordan el funcionamiento de estas entidades no son numerosas, y se enfocan en la medición del alcance de las iniciativas planteadas o su recepción legislativa, cuando se refieren a recomendaciones de alcance general en el sistema previsional. En cambio, al referirse a la participación en el ámbito de los planes ocupacionales u otras formas de participación en la administración de las pensiones, la investigación se concentra en la extensión y los efectos de la adopción de estos modelos. Australia, el caso más relevante de estos, tiene un apartado estadístico completo para vigilar el alcance y resultados de los planes de pensiones autogestionados, a la vez que incorpora advertencias claras y directas de los riesgos y responsabilidades de este modelo conlleva. En el Cuadro N°4, se presenta una síntesis comparada de las experiencias analizadas.

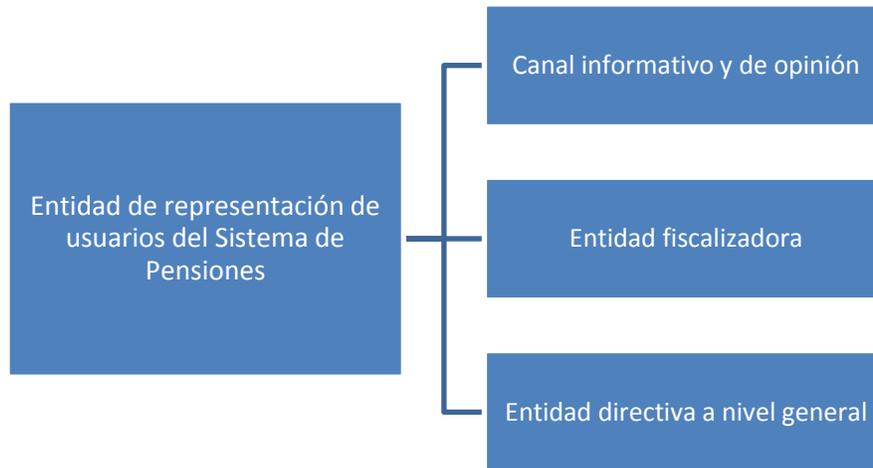
Cuadro N° 4: Síntesis de experiencias

País	Entidad General que abarca el conjunto del sistema previsional	Grado de Injerencia	Entidad sectorial de acceso restringido en el sistema previsional	Grado de Injerencia
Australia	-	-	Fondos de Pensiones Autoadministrados.	Capacidades administrativas y decisorias plenas.
Argentina	Órgano consultivo y órgano ejecutivo de Jubilados y Pensionados en la Administración Nacional de la Seguridad Social.	Solo recomendaciones.	-	-
	Consejo del Fondo de Garantía.	Capacidades administrativas y decisorias plenas.	-	-
Brasil	Consejo Nacional de Previsión Social.	Informativo y de asesoramiento.		
Canadá	-	-	Planes de Pensiones Auspiciados en Conjunto.	Poder Administrativo Total.
Chile	Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.	Consultivo.	-	-
Ecuador	Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	Participación en poder administrativo y ejecutivo.		
Francia	Comité de Supervisión de Pensiones.	Monitoreo, difusión y asesoría.	Acuerdos Colectivos de Pensiones.	Poder de negociación en acuerdos colectivos.
México	Comité de Vigilancia.	Consultivas con facultad decisoria en la apropiación de nombramiento.	-	-
Suecia	-	-	Acuerdos Colectivos de Pensiones.	Poder de negociación en acuerdos colectivos.
Uruguay	Directorio del Banco de Previsión Social.	Las más amplias facultades de dirección y disposición.	-	-

*Los casos de Uruguay y Chile destacan por la injerencia que han tenido en la materia de participación deliberativa y elaboración de recomendaciones en materia de política pública y legislación en materia previsional. Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a las entidades de representación de los usuarios en los sistemas de pensiones, se observa que en general estas pueden ordenarse de acuerdo a las siguientes 3 modalidades (Esquema N°1).

Esquema N° 1: Funciones generales de las Entidades de Representación de Usuarios del Sistema de Pensiones



Fuente: Elaboración Propia.

En primer lugar, las comisiones pueden ejercer una función de canal de información y opinión de los usuarios hacia el Sistema de Pensiones. En estos casos, las propuestas resultantes de estas comisiones suelen abundar en múltiples elementos a incorporar o corregir en el sistema, de acuerdo a los intereses de los representados. En general, estos corresponden a trabajadores activos, pensionados y empleadores, con un activo papel mediador del estado. A su vez, este tipo de comisiones suelen incorporar o producir un análisis estadístico que apoye sus propuestas.

Luego, las funciones de tipo fiscalizadoras en estas instituciones se demuestran en un mayor interés de recibir la información desde los administradores del sistema hacia la comisión, en vez de emitir la información por sí mismos. Usualmente, también generan un análisis estadístico, el cual cumple una función legitimadora de las observaciones realizadas.

Por último, la función de dirección general se basa sobre el principio de representación tripartita de las máximas instituciones ligadas a la Seguridad Social en las diferentes experiencias analizadas. En estos casos, los canales de información hacia el público general se concentran en presentar resultados y de rendición de cuentas más que tomar disposiciones vinculantes.

La siguiente ficha muestra los sistemas de participación de los usuarios en aquellos sistemas de pensiones donde ésta se encuentra localizada en una entidad que abarca sólo algunos de los usuarios.

País	Nombre	Ámbito de Aplicación
Australia	Fondos de Pensiones Autoadministrados.	Individual (Hasta cuatro miembros).
Canadá	Planes de pensiones de patrocinio conjunto.	Ocupacional.
Brasil	Consejos Deliberativos de los Planes de Ahorro. Previsional Privados.	Ocupacional.
Suecia	Plan Previsional Ocupacional.	Ocupacional.

Fuente: Elaboración propia.

5.2. Resumen por País

A continuación, se presentan fichas de resumen por cada país que cuenta con una entidad de representación de los usuarios de aplicación general, es decir, con influencia en la totalidad del sistema previsional de forma consultiva o decisoria.

ARGENTINA		
Nombre	Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados en la Administración Nacional de la Seguridad Social.	
Nivel de Inserción	Órgano de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).	
Facultades	Consultivas.	
Miembros	Número	114 miembros.
	Composición	Asociaciones de Jubilados y Pensionados.
Duración en el cargo	Anual.	
Sesiones	Trimestral.	
Función	Participación institucionalizada de representantes de pensionados y jubilados para expresar inquietudes y propuestas.	
Atribuciones	Requerir reuniones y asesorías de expertos y máximas autoridades públicas en materia de Seguridad Social, para transmitir opiniones sobre la situación de los pensionados y jubilados, emitir opiniones sobre asuntos afines.	

BRASIL		
Nombre	Consejo Nacional de Previsión Social.	
Nivel de Inserción	Órgano del Instituto Nacional de Seguro Social.	
Facultades	Decisorias.	
Miembros	Número	15.
	Composición	Trabajadores (3), Jubilados (3), Empresarios (3), Estado (6).
Duración en el cargo	2 años.	
Sesiones	Mensuales.	
Función	Establecer la administración de forma descentralizada, democrática y cuadripartita.	
Atribuciones	Propuestas para el perfeccionamiento de la previsión social mejoría de la gestión del sistema previsional. Facilitación del desarrollo de la participación social y control social de la administración pública.	

CHILE		
Nombre	Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.	
Nivel de Inserción	Independiente.	
Facultades	Consultivo.	
Miembros	Número	5.
	Composición	Trabajadores (1), Pensionados (1), Instituciones Públicas (1), Instituciones Privadas (1), Académicos (1).
Duración en el cargo	3 años.	
Sesiones	Mensuales.	
Función	Instancia para a realizar evaluaciones respecto al funcionamiento del sistema previsional entre los diferentes actores del sistema, y propuesta de medidas y estrategias de difusión del mismo.	
Atribuciones	Requerir asistencia de las entidades públicas y emitir opinión y propuestas respecto al proceso de licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia; la licitación para la administración de cuentas de capitalización individual; las estrategias de educación y difusión del sistema previsional; y la asignación de los recursos del Fondo para la Educación Previsional.	

CHILE		
Nombre	Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía.	
Nivel de Inserción	Independiente.	
Facultades	Consultivo.	
Miembros	Número	7.
	Composición	Trabajadores (3), Empleadores (3), Académicos (1).
Duración en el cargo	3 años.	
Función	Proveer a los usuarios del Seguro de Cesantía un adecuado nivel de control e información social respecto al funcionamiento del mismo.	
Atribuciones	Informarse y emitir opinión respecto de los procedimientos para asegurar el oportuno pago de las prestaciones; los criterios de la administradora para cumplir con las políticas e instrucciones de información a los cotizantes en materia de rentabilidad y comisiones; las medidas, instrumentos y procedimientos para la administración del sistema; y el funcionamiento de la Bolsa Nacional de Empleo.	

ECUADOR		
Nombre	Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	
Nivel de Inserción	Órgano del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.	
Facultades	Decisoria.	
Miembros	Número	3.
	Composición	Trabajadores, Empleadores y Estado.
Duración en el cargo	4 años.	
Sesiones	2 veces a la semana.	
Función	Órgano máximo de gobierno del IESS, responsable de las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio.	
Atribuciones	Resolutivas, administrativas, reglamentarias, presupuestarias.	

FRANCIA		
Nombre	Consejo de Orientación de las Pensiones.	
Nivel de Inserción	Independiente.	
Facultades	Consultivas.	
Miembros	Número	40.
	Composición	Presidente (1), Parlamentarios (8), Trabajadores y Empleadores (16), Representantes de Asociaciones Familiares y de Pensionados (2), Estado (7), Expertos (6).
Duración en el cargo	Sin información.	
Sesiones	Mensual.	
Función	Análisis y seguimiento de las perspectivas a mediano y largo plazo del sistema previsional.	
Atribuciones	Monitoreo del Sistema de Pensiones; elaboración de informes, reportes periódicos, seminarios. Rendición de cuentas de autoridades del sistema previsional.	

MÉXICO		
Nombre	Comité Consultivo y de Vigilancia.	
Nivel de Inserción	Órgano del Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.	
Facultades	Principalmente Consultivas, excepcionalmente decisorias.	
Miembros	Número	19.
	Composición	Trabajadores (6), Empleadores (6), Estado (7).
Duración en el cargo	No aplica.	
Sesiones	Bimensual.	
Función	Velar por los intereses de los usuarios del sistema previsional así como el equilibrio del sistema de ahorro para el retiro.	
Atribuciones	Principalmente consultivas, debiendo ser informados y opinando sobre políticas y procedimientos aplicables al sistema previsional. Funciones decisorias: nombramiento casual de contralores y consejeros en los administradores. Adicionalmente, vela por la libre competencia en el sistema previsional.	

URUGUAY		
Nombre	Directorio del Banco de Previsión Social.	
Nivel de Inserción	Órgano del Banco de Previsión social.	
Facultades	Decisorias.	
Miembros	Número	7.
	Composición	Trabajadores (1), Empleadores (1), Jubilados (1), Estado (4).
Duración en el cargo	5 años.	
Sesiones	Sin información.	
Función	Órgano máximo de dirección del Banco de Previsión Social.	
Atribuciones	Resolutivas, Administrativas, Presupuestarias, Reglamentarias.	

5.3.Experiencias Complementarias

A continuación, se presentan experiencias que complementan aquellas presentadas en el punto anterior; se han seleccionado dado que cuentan con características que difieren notoriamente en la manera como se han abordado las problemáticas. Tomando esto en consideración, los países complementarios que se han seleccionado son el Reino Unido y Singapur.

a. Reino Unido

El Sistema de Pensiones del Reino Unido presenta una estructura de tres pilares, con una pensión básica estatal (primer pilar) la cual es complementada por una segunda pensión estatal relacionada a los ingresos (segundo pilar), y variados mecanismos previsionales de tipo ocupacional y/o voluntario (segundo/tercer pilar, dependiendo de su obligatoriedad).

Al igual que ocurre en la mayoría de los países angloparlantes, las pensiones ocupacionales son un mecanismo de gran importancia en la conformación de una tasa de reemplazo alta, razón por la cual el sistema previsional británico se encuentra en un proceso de reforma que concluye en 2018. Este busca obligar a los empleadores a ofrecer a sus trabajadores³⁶ un mecanismo de previsión que opere bajo un sistema de afiliación automática, con opción de salida. En el marco de ese proceso, se ha creado el Fondo Nacional de Ahorro del Empleo (*National Employment Savings Trust* o *NEST*), entidad independiente que opera como alternativa de administración para los planes ocupacionales y que carece de costos para los empleadores, estando sujeta a comisiones tanto sobre los aportes (1,8%) como sobre el saldo (0,3% anual). Al encontrarse el periodo de transición de la reforma próximo a terminar, la administración del NEST ha pasado desde un comité de supervisión a una corporación, cuyo cuerpo directivo es elegido por el Secretario de Estado para el trabajo.

Finalmente, dentro de las opciones previsionales se encuentran los planes de pensiones individuales, mecanismos voluntarios por los cuales un afiliado mantiene un mecanismo reconocido como previsional (lo que conlleva la aplicación de beneficios tributarios) de la mano de una entidad proveedora de tales servicios. Entre estos existe la posibilidad de agrupar varios planes individuales con el mismo proveedor, como forma de negociar mejores términos en materia de costos, agrupación que suele realizarse en torno a una empresa (*Group personal pension*), o planes de pensiones estandarizados con costos limitados por la vía legislativa como opción de cumplimiento de las obligaciones previsionales del empleador y mecanismo de facilitación de la comprensión del sistema previsional (*stakeholder pension*), finalmente existe la opción de planes de pensiones en los cuales el afiliado mismo controla el destino de las inversiones (*Self-invested personal pension*), si bien ello es realizado dentro de los activos que la autoridad determina como aptos de inversión y la administración de los mismos es realizada por la entidad privada con que se contrata el plan, la cual puede contar con un sistema de intervención activa, que recomienda estrategias de inversión, o ser del todo pasiva, dejando tal responsabilidad al afiliado.

³⁶ Cumpliendo ciertos parámetros de edad (22) e ingresos (10.000 GBP).

b. Singapur

Otra experiencia interesante es el caso de Singapur, país que cuenta con uno de los sistemas de pensiones más antiguos de Asia y que, si bien formalmente cuenta con un régimen de tres pilares, el grueso de los esfuerzos se encuentra en el pilar contributivo obligatorio, representado por el Fondo Central de Provisión (*Central Provident Fund*³⁷). Este esquema funciona como un mecanismo de ahorro obligatorio en diferentes cuentas, las cuales son invertidas, generando prestaciones con los saldos así alcanzados (capitalización individual). No obstante, presenta dos rasgos que hace que sea muy diferente al sistema chileno. En primer lugar, de las cuatro cuentas que existen solo dos tienen una finalidad previsional, una de las cuales se nutre de la totalidad de saldos no utilizados por las demás al llegar a la edad de retiro. Ello es producto que en Singapur se entrega una gran importancia a la adquisición de vivienda, siendo este el destino de la principal de las cuentas del sistema. El segundo rasgo característico, vinculado al anterior, es que el monto de las cotizaciones, 20% del trabajador y 17% del empleador, se dividen de forma dinámica entre las anteriores, de forma tal que en la juventud el grueso de los aportes se destina a vivienda, mientras que en la adultez se destina a la jubilación.

Desde el punto de vista de este estudio, el Fondo Central de Provisión es tomado en cuenta como una experiencia interesante, toda vez que su Directorio tiene una composición tripartita, de hasta diez miembros (seis obligatorios) de los cuales dos corresponden a representantes de trabajadores y dos a empleadores. Todos los miembros corresponden a elección del Gobierno. Desgraciadamente no se encontró mayor información disponible aparte de sus estatutos básicos, por lo que ha sido imposible precisar el real alcance de la participación de los usuarios y sus representantes en el fondo.

³⁷ El CPF no está abierto a no residentes, no obstante ser estos cerca de dos tercios de la fuerza de trabajo.

6. RECOMENDACIONES

6.1. Estrategias de adhesión

Aplicar mecanismos existentes en sistemas previsionales extranjeros a la realidad chilena es complejo, dadas las importantes diferencias, principalmente en el contexto en que tales sistemas funcionan. No obstante, existen dentro de los países considerados, elementos de interés que podrían ser incorporados, teniendo la prevención, desde luego, que del mismo modo que representan posibilidades de mejora implican también algún grado de riesgo.

a) Formalidad del mercado del trabajo

A diferencia de la mayoría de los países del estudio, Chile no cuenta con un mercado laboral altamente formalizado, como ocurre con Australia, Canadá, Francia o Suecia, sino que presenta una informalidad laboral en torno al 20% de la población económicamente activa, representada principalmente por los trabajadores independientes.

La actitud de los países analizados respecto a la incorporación de este grupo por lo general es indiferente, permitiendo su incorporación voluntaria, con la notable excepción de Canadá, donde los independientes deben estar afiliados al Canada Pension Plan. Uruguay, en tanto, si bien no exige la afiliación, la alienta con un mecanismo simplificado que combina cotizaciones e impuestos, conocido como Monotributo, mecanismo para obtener la declaración de este tipo de actividades, sacándolas de la informalidad.

Ha de tenerse presente que el grupo de los trabajadores independientes engloba realidades muy diversas, contando con un importante grupo de ellos que se encuentran formalizados en lo tributario; otro segmento que corresponde a contratos simulados en los que correspondería una relación dependiente; un componente importante de trabajadores completamente informales; y finalmente un subconjunto de personas que, pudiendo ser calificados como independientes en lo laboral, no reúnen los requisitos tributarios para ello, por desarrollar actividades con preponderancia de los bienes de capital. Se trata de trabajadores independientes que no trabaja bajo honorarios, sino que su ingreso se obtiene de explotar un bien de capital, como vehículos o máquinas; los taxistas y transportistas son un buen ejemplo.

Con todo, no parece posible entregar una respuesta unificada a todos los grupos, sino que su tratamiento debiese ser separado. En tal sentido, respecto de aquellos independientes que están tributariamente formalizados, debiese aplicarse la obligatoriedad establecida en la reforma de 2008³⁸. El establecimiento de esta obligación afecta, a su vez, al segundo grupo, al eliminar los incentivos del trabajador a concurrir en la simulación de contratos de trabajo a honorarios.

Los segmentos restantes presentan mayores dificultades, pero es posible acceder parcialmente a ellos por medio de la figura del Monotributo, entendido no como un subsidio a las cotizaciones/impuestos, sino como un canal expedito de pago de las mismas, reduciéndose así el costo administrativo de su cumplimiento. Ello requiere **extender la figura del afiliado voluntario**

³⁸ Postergada por la ley N° 20.894, en 2016.

para contemplar la posibilidad de realizar aportes por una base declarada a los cuales se les reconozca el carácter previsional, contando con el correspondiente beneficio tributario, existiendo el deber de contar con una declaración mínima respecto de aquellos contribuyentes que se encuentren sujetos a regímenes de renta presunta, con la posibilidad de imputar las cotizaciones realizadas en otras actividades para alcanzar este mínimo.

Un elemento fundamental en la obtención de un alcance amplio corresponde a la **flexibilización de los requisitos de pago de las cotizaciones**. Al estar vinculadas fundamentalmente con las relaciones de trabajo dependientes, la periodicidad del pago de los aportes es mensual. Esta situación no es particularmente común en el contexto internacional, particularmente entre los países que se desarrollaron a través de pensiones ocupacionales, donde los pagos previsionales están asociados a los ciclos de declaración tributaria de las empresas y son, por tanto, trimestrales o cuatrimestrales. Esta capacidad de adaptar el periodo de pago está ausente en el sistema nacional, dificultando la incorporación de aquellas actividades independientes que presentan importantes ingresos cíclicos, como la pesca, agricultura y turismo. La experiencia de anualización intentada por la Ley N° 20.255, quedó frustrada por la necesidad de financiar mensualmente las prestaciones de salud, generando la separación temporal de las cotizaciones hasta el 2018. La solución podría ser establecer el prepago de las cotizaciones, es decir, enterarlas hoy para generar beneficios en el periodo que viene. Ello permite también que para el caso de las actividades estacionales se pueda acceder a cobertura de Seguridad Social por el periodo del trabajo predefinido.

Cabe notar que, del conjunto de prestaciones de la Seguridad Social, las previsionales son las menos atractivas de todas, debido a su generación en el largo plazo. Con esto, la integración de los cálculos de otras prestaciones al cumplimiento de las obligaciones previsionales funciona como un incentivo a su concreción, siempre que se conozca tal efecto. En Chile ello se produce principalmente en la interacción pensiones-salud, donde la base de cálculo del pago del subsidio por incapacidad laboral considera como remuneración aquella declarada para el pago de las cotizaciones previsionales³⁹. Sin embargo, ello no es generalmente conocido. En tal sentido es importante incrementar la visibilidad de los efectos previsionales entregando a los afiliados información personalizada respecto a los efectos, tanto de corto como de largo plazo, que tiene el enterar o no las cotizaciones, para lo cual debiese estar **disponible de forma automática elementos como la renta promedio por la cual se ha cotizado (en los últimos 10 años o durante toda la vida); la parte de los fondos que no corresponde a rentabilidad; la base de cálculo de las prestaciones de otros regímenes; el cálculo automático de la base de cotizaciones de los independientes, etc.**

b) Relación entre el sistema previsional y el sistema tributario

A diferencia de la mayoría de los países considerados, Chile no cuenta con un sistema tributario en el cual la exención de las cotizaciones previsionales represente un beneficio importante para la mayor parte de los afiliados. En tal sentido no existe mucho espacio para mejorar el tratamiento de estas, más allá de la posibilidad de aumentar la bonificación ofrecida a los aportes voluntarios, que

³⁹ Periodo que varía según el subsidio involucrado y el tipo de trabajador, entre 3 y 6 meses.

comparativamente parece baja en relación al resto del mundo (15% contra 50%). Con todo, existe espacio para **utilizar la vía tributaria como canal de recaudación de las cotizaciones previsionales, tanto a nivel nacional (como se aplicaría a los independientes) como municipal (para las actividades registradas)**, tal como se mencionó en la letra anterior, toda vez que la formalidad tributaria es mayor que la laboral. Ciertamente tal medida puede requerir una diferenciación respecto de aquellas actividades de ingresos altos o con patentes caras, donde el mecanismo operaría simplemente como una instancia de cobro. Si se considera además el carácter estacional de una actividad (como la pesca) restringiendo los aportes y beneficios solo por el periodo declarado previamente, el costo de acceso se reduce, permitiendo incluir un mayor grupo de trabajadores⁴⁰.

Adicionalmente, existe un importante potencial sancionatorio en esta vía, cuya mayor expresión se da en el caso australiano, donde la falta de cumplimiento oportuno de la obligación de cotizar implica, además del cobro de los montos adeudados, la pérdida de la exención tributaria por los costos administrativos (la comisión) necesarios para realizar el pago. Además de la aplicación directa de la fórmula para los trabajadores dependientes, es decir, la sanción del no pago oportuno por medio del traslado de la comisión desde el trabajador al empleador, es posible aplicar a los trabajadores independientes un régimen de retención similar al que se aplicaba a las empresas respecto a sus retenciones de impuesto y, hasta cierto punto, similar al tratamiento de la cotización por accidentes del trabajo. Inicialmente una retención teórica, definida por la ley (hoy 10%) para, con posterioridad, **incrementar el porcentaje de retención sobre los honorarios, al monto que resulte de sumar el porcentaje de impuestos y de cotizaciones no pagadas, de forma de garantizar que existirán recursos para responder de ambas obligaciones sociales**, porcentaje que variará en función del cumplimiento del pago de cotizaciones durante el año. Ello permitiría incrementar la retención tributaria solamente a aquellas personas que no cumplan con su obligación de pago de las cotizaciones de Seguridad Social, y evita la necesidad de definir un nuevo nivel de retención, que pudiese perjudicar también a los independientes cumplidores.

c) Estructura de los sistemas de pensiones

Una circunstancia predominante en los países considerados es que las prestaciones del componente no contributivo del régimen guardan una correlación con el tiempo de residencia en el país, los ingresos promedio y la interacción con el resto del sistema previsional, usualmente a través de la existencia de límites de ingresos y/o activos, entre los cuales las pensiones se consideran. El factor residencia ya es un elemento existente en el sistema nacional, como ocurre en varios beneficios de la Seguridad Social, opera como un factor absoluto: de cumplirse se tiene acceso pleno, de lo contrario ninguno. La experiencia internacional muestra que tales beneficios aplican sus requisitos como una graduación de la prestación, donde el cumplimiento pleno da acceso al monto completo, siendo complementado con una limitación según los otros factores. Chile cuenta, hasta cierto punto con una experiencia similar en la aplicación de los aportes previsionales solidarios; sin embargo, la forma de calcular los mismos es compleja de explicar y entender por parte de los usuarios, no solo en cuanto a su determinación inicial, sino también en cuanto a su relación con la mantención de

⁴⁰ El programa de afiliación de temporeros en FONASA muestra alternativas existentes en cuanto al tratamiento de trabajadores dependientes estacionales.

ingresos laborales (lo que incentiva a la informalidad). Dicho mecanismo debiese ser simplificado con la **aplicación de una regla matemática más sencilla que permita a los afiliados predecir los efectos, en la pensión, de un aumento o disminución en sus ingresos**, la regla más extendida es una disminución de 0,5 por cada 1 de exceso sobre el límite. De forma similar, para precaver las variaciones estacionales, la aplicación del sistema debiese ser anualizada.

d) Medidas para abordar periodos sin ingresos de las personas, así como las diferencias en la carrera laboral según el sexo

Chile ya cuenta con medidas que atienden los periodos sin ingresos en relación al sistema previsional, si bien en su mayoría apuntan a facilitar la rápida incorporación en el mercado del trabajo o su mantención en éste. El pago de cotizaciones sobre las prestaciones por cesantía, operativa en el Fondo Solidario y propuesta respecto a las Cuentas Individuales es una mejora importante de la situación. Comparativamente al conjunto de prestaciones existentes en el país la experiencia internacional suma la cobertura del cuidado infantil y de personas no valentes, pero su inserción en el sistema previsional no es pareja, pudiendo influir tanto en el primer como en el segundo pilar, lo cual queda restringido por la capacidad de financiar tales opciones. Una alternativa a la acción directa del Estado es **aplicar un régimen de aportes previsionales similar al ahorro previsional voluntario (APV), en cuanto a ser voluntario y contar con beneficios tributarios, respecto de las personas que califiquen en las situaciones predefinidas por los aportes que terceros realicen en su favor, con un tope**. Ello incentivaría la realización de cotizaciones cruzadas en el caso de los cónyuges y se podría obtener aportes de terceros no relacionados para otras actividades que se inserten dentro de este régimen especial. Para evitar su uso como canal de evasión tributaria debiese existir un límite, tanto del aportante como del receptor en relación al ingreso promedio nacional.

6.2.ARTICULACIÓN DE USUARIOS

Considerando lo anterior, se presentan diferentes decisiones que deben considerarse al momento de plantear recomendaciones. En primer lugar, cabe situar las recomendaciones dentro de un escenario determinado, considerando la discusión actual sobre reforma al Sistema de Pensiones.

a) Seguimiento de actividades y resultados

Existe un déficit en la continuidad de las propuestas las cuales presentan importantes variaciones a lo largo del tiempo, existiendo en varios casos reformulaciones de las mismas en el espacio de un par de años, sin que consten los fundamentos o consideraciones que se han tenido para mantenerlas, modificarlas o eliminarlas de los informes anuales. Por ello es necesario contar con mecanismos que permitan realizar un seguimiento sistemático de ellas. Una forma de realizarlo es considerar, ya en las actas, ya en el informe anual, el deber de mantener un cuadro de seguimiento de las propuestas realizadas en el periodo anterior y su estado en el periodo de informe actual, indicando sucintamente las razones para dejar de lado algunas de ellas, así como los estudios de respaldo de aquellas que se mantengan.

A su vez, cabe hacer el alcance que tiene que haber receptividad del poder político para concretar las recomendaciones emanadas de la comisión, lo que constituye un importante desafío. Ante esto, se plantea que debería existir una llegada más directa, complementando la cuenta pública con propuestas concretas a un grupo más acotado, capaz de movilizar la agenda de la comisión, tales

como comisiones parlamentarias, un conjunto de autoridades del área laboral o similar, no obstante, se reconoce que tal labor tiene un carácter menos orgánico, dependiendo más bien de la actividad de sus miembros.

b) Integrantes de la comisión

En el escenario actual, la comisión se conforma por cinco personas, un académico, uno de los trabajadores, uno de los pensionados un miembro de las instituciones públicas y otro de las instituciones privadas. En el entendido que se quiere ampliar la representación de usuarios en la Comisión, se plantea aumentar el número de miembros a nueve, lo que debe seguir un principio de pareo y equilibrio, y dónde el representante académico sea el que dirime. Este punto supone la mantención del carácter consultivo de la entidad, donde la representación de diversas sensibilidades e intereses se constituye en un aporte, en la medida que se mantenga un equilibrio de las mismas. En el entendido de que se trata de constituir la entidad de acuerdo al principio de participación tripartita, la propuesta es elevar los miembros representantes de los usuarios, procurando un tamaño que permita un grado adecuado de eficiencia en la ejecución de sus funciones.

Por ello, en primer lugar, se recomienda revisar quiénes son los representantes del Sistema de Pensiones. Considerando el principio de representación tripartito, es importante contar con la participación de los empleadores en la comisión. La exclusión de la representación de los mismos era razonable en el antiguo modelo, donde el peso del financiamiento del sistema se encontraba en los trabajadores, sin embargo, la incorporación de pagos patronales (con el seguro de invalidez y sobrevivencia) y la eventual introducción de aportes por éstos hace preguntarse por la necesidad de su representación. Ello a su vez abre la discusión de la diversidad de la misma.

Ya la reforma laboral ha reconocido un funcionamiento diverso entre las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, que hace difícil limitar la representación patronal a un solo miembro. Otro tanto ocurre dentro de los trabajadores. En el plano internacional esto se refleja en una representación específica de los trabajadores públicos, pero en nuestro país este segmento constituye una parte sustancial de la presencia sindical, lo que podría generar una doble representación. Como se ve, definir quienes integren la entidad implica un equilibrio delicado. El problema es el peso relativo de los empleadores, al tratarse de un actor con más poder. En esta línea, se plantea que existan representantes de empleadores vinculados a pequeñas y grandes empresas.

Por su parte, en la actualidad, la representación de los pensionados refleja principalmente a aquellos pertenecientes al sistema de reparto, pese a la inaplicabilidad de su normativa al modelo vigente, lo que conlleva a que este grupo este sobrerrepresentado. Ante esto, corresponde redefinir el criterio de selección del representante de los pensionados, el cual debe ser del sistema de capitalización individual o beneficiario del pilar solidario independiente del Sistema de Pensiones por el cual está pensionado. El mecanismo por el cual los pensionados del antiguo régimen de pensiones interactúan con la Comisión de Usuarios, es por medio de audiencias de esta Comisión con su equivalente que opera al interior del IPS, donde la periodicidad de estas debe ser definida en

función de las temáticas a abordar por la Comisión de Usuarios creada por la Ley N° 20.255. Con respecto a la composición de los miembros de la Comisión de Usuarios debiese ser:

- Un académico.
- Un representante de los trabajadores.
- Un representante pensionado del Pilar Solidario (IPS o AFP).
- Un representante de los pensionados del Sistema de Capitalización.
- Un miembro de las instituciones públicas (IPS).
- Un representante de las instituciones privadas (AAFP).
- Un representante empleadores Pymes.
- Un representante empleadores Grandes empresas.
- Un representante del Estado, en su calidad de empleador.

De esta forma, la Comisión quedaría integrada, en términos gruesos, por tres segmentos de representantes: trabajadores, tanto activos como pasivos, con tres miembros; empleadores públicos y privados (3); institucionales (2), al que se suma un académico.

Por su parte, se plantea reconsiderar los requisitos establecidos para integrar la comisión, siendo pertinente introducir un criterio que establezca competencias mínimas de los participantes. Una manera útil para fijar los criterios de integración de la comisión es externalizar la selección, con postulantes evaluados de forma independiente similar a lo aplicado para la Alta Dirección Pública, o directamente por medio de Head Hunter (reclutadores) lo cual puede asegurar un mayor grado de objetividad en la selección y calificación técnica de los postulantes. Alternativamente podría simplemente ponerse los criterios en la ley de manera genérica, estableciendo el requisito de conocimientos especializados para los integrantes.

c) Elección de Integrantes

Respecto a la elección de los miembros de la Comisión, asegurar un adecuado nivel de participación constituye un desafío importante. Por regla general el procedimiento actual, es decir la selección por la entidad más representativa de agrupación de cada una de estas categorías puede seguir en aplicación, particularmente si el grado de especialización que se pide se establece como un requisito genérico en la ley.

El caso de los pensionados y representantes del sector público presentan algunas dificultades adicionales. En los primeros se requerirá la certificación adicional de que los colectivos específicos corresponden a pensionados del sistema de capitalización y del pilar solidario. Como se mencionó en el punto anterior, los pensionados del sistema de Cajas de Previsión interactúan con la Comisión de Usuarios por vía de la comunicación entre la Comisión y su equivalente existente en el IPS. Respecto al sector público, en su calidad de empleador, seleccionar al grupo que deba nombrar al representante es particularmente complejo, existiendo varias opciones: por una parte, si se considera que tal espacio debe entregarse al sector municipal (uno de los que tiene mayores problemas en materia previsional), se puede aplicar la regla general de cuerpo más representativo respecto a las asociaciones de municipios. Si se decide, en cambio, por el Estado Central, la elección

correspondería a una designación que debiese realizarse a nivel Ministerial, ya sea vía Hacienda o a través del Ministerio del Trabajo. En estos casos, junto con la representación institucional pública, además de las calificaciones técnicas de la persona nombrada, debiese contemplarse su pertenencia a una sección determinada de la entidad relativa al rol que la Comisión realiza (tal como Estudios) para mejorar la receptividad de las propuestas.

Por su parte, para evitar los problemas asociados a la continuidad del funcionamiento de la comisión al cambiar a los representantes, se propone imitar el modelo del Consejo Consultivo Previsional, con rotación de miembros, de modo tal que la renovación se produzca de forma alternada por grupos de participantes, manteniendo la duración de 3 años cada grupo. Considerando que en términos generales los miembros pertenecen a tres grupos, ello puede realizarse mediante el establecimiento de una norma transitoria por el cual seis de los miembros iniciales tienen un periodo reducido (de uno y dos años, según el grupo). Como la principal dificultad en esta materia se da con los representantes elegidos por el Estado (cuyos nombramientos suelen demorarse), no debiese concurrir en el mismo periodo de renovación el cargo académico, institucional público ni empleador público.

Tomando en consideración la duración de un período inicial transitorio y un período temporal normal, la renovación de miembros propuesta sería la siguiente:

- Periodo inicial transitorio de seis años: Representante de las Grandes empresas, representante de las instituciones públicas, representante de los pensionados del sistema solidario.
- Periodo inicial transitorio de seis años: representante de empleador público, representante de los pensionados del sistema de capitalización, representante de las instituciones privadas.
- Periodo inicial normal: académico, representante de los trabajadores, representante de las PYMES
- Una vez concluido el periodo transitorio, cada cargo tendría su duración regular, con la posibilidad de un nuevo periodo, ya sea de forma limitada o con renovaciones indefinidas, según se prefiera.

d) Institucionalidad y estructura de sistema

Muchas de las problemáticas identificadas son consecuencia de la estructura del sistema. Si se quiere transitar hacia un modelo que dote de un mayor grado de atribuciones a la entidad de representación de los usuarios del Sistema de Pensiones, cabría determinar si acaso se tratará de una entidad consultiva o decisoria.

En el caso de mantenerse como consultiva, pero ampliando sus atribuciones a un carácter cuasi-fiscalizados, esta debiera producir información más tecnificada sobre el estado actual y futuro del sistema, entregando los elementos necesarios para el monitoreo y elaboración de políticas y reformas al sistema. A su vez, cabría adoptar un modelo de representación ampliada, integrando expertos y sometiéndola a la rendición de cuentas periódica, en el entendido de que se trataría de una entidad orientada al monitoreo activo de la totalidad del Sistema de Pensiones. Esta nueva entidad podría estar, al igual que en la actualidad, radicada administrativamente en la Subsecretaría

de Previsión Social, la cual actuaría como la secretaría técnica de la Comisión, en el entendido de que para mantener su carácter autónomo la dependencia tenga un carácter administrativo, pero no ejecutivo.

Si se opta por mecanismos de representación de los usuarios de carácter decisorio, cabría determinar si se opta por un nuevo tipo de entidad o bien si se integran representantes de usuarios a instancias decisorias ya existentes, de acuerdo a lo planteado por el poder ejecutivo en su última propuesta de reforma al sistema. En este sentido, el caso ecuatoriano se presenta como ejemplo de un cuerpo integrado de forma tripartita, donde los representantes de cada grupo son parte del órgano directivo del sistema previsional.

e) Funcionamiento General de la Comisión

Junto con ampliar la representatividad de los miembros que integran la Comisión, incluyendo a empleadores dentro de esta, se recomienda introducir mecanismos que permitan recoger periódicamente las visiones de actores no representados. Particularmente, cabe encontrar una fórmula para integrar a los trabajadores independientes, a través de audiencias o mesas de trabajo. Se trata de un segmento prioritario en materia de política previsional que no cuenta con estructuras y organizaciones formales que permitan integrarlo de manera representativa a la comisión; considerando esto, cabe encontrar fórmulas a través de las cuales la Comisión pueda recoger sus puntos de vista y demandas sectoriales.

Existen tres posibilidades para concretar esta formulación. En primer lugar, podría imitarse el modelo ecuatoriano, en el cual está normado un procedimiento de solicitud de audiencias, las cuales una vez requeridas son calificadas por la entidad y, de ser aceptadas, se fija hora y fecha para la presentación. No obstante, este modelo está más enfocado en entidades decisorias, dado que depende mucho de la iniciativa de los expositores; otra opción es destinar una cantidad específica de tiempo de sesiones a recibir a grupos especiales, previamente invitados, siendo la tercera alternativa, la creación de sesiones “extraordinarias” específicas para ello, las cuales pueden o no ser programadas. Optar entre estas últimas depende en buena medida de la disponibilidad de tiempo de la Comisión, prefiriéndose la última opción en situaciones de escases de tiempo en la programación oficial. En rigor esta recomendación no requiere una modificación legal, pero facilitaría su aplicación el institucionalizarla creando esta sesión especial de contacto de forma trimestral, al menos inicialmente, permitiendo su programación, financiamiento y disponibilidad de los miembros.

En materia de educación previsional, en la actualidad, la participación de la Comisión de Usuarios en el Fondo de Educación Previsional se limita a uno de los miembros del Comité evaluador del mismo, reduciendo el impacto que puede generar. También realiza propuestas en torno al tema en su informe anual, pero al igual que el resto de aquellas, su aplicación depende de la recepción que haga la autoridad pertinente. Con todo, es justo decir que parte importante de las dificultades existentes en materia de educación previsional se deben a la estructura misma del FEP, el cual tiene un nivel de cobertura bajo, y al cual se le imputan dificultades en la generación de mecanismos de

evaluación y seguimiento de los programas; calidad de sus prestadores; amplitud y precisión de la información entregada; y gestión del material utilizado⁴¹.

Una recomendación para dotar a las actividades de la Comisión de mayor impacto, moviéndola hacia un plano más decisorio, es restringir los temas que trata, buscando generar recomendaciones de mayor alcance a través de la especialización. En esta línea, se recomienda otorgarle el manejo de la Educación Previsional, más que solo realizar recomendaciones respecto a la misma. En la perspectiva comparada si bien no es usual que los organismos representativos tengan el control directo de la educación previsional, si suelen insertarse de forma directa en la elaboración de las políticas en la materia, fundándose en su capacidad para crear redes de apoyo entre los diversos grupos que representan, tanto públicos como privados, facilitando la transmisión de buenas prácticas y la implementación de medidas de efectos reconocidos pero que tuviesen alcance limitado.

Al concretar este planteamiento, se pasa a trasladar la capacidad de proposición del Comité Evaluador directamente a la Comisión de Usuarios (con la cual, además comparte miembros) y/o requerir la aprobación de la misma en la definición de las prioridades y administración del Fondo.

⁴¹ Al respecto puede verse DIPRES, Informe final programa Fondo para la Educación Previsional, Santiago, 2012.

7. METODOLOGÍA

a) Metodología General

Los objetivos planteados tanto para el Eje a), como para el Eje b), consideran el análisis documental de experiencias internacionales; por lo tanto, en líneas generales, el diseño metodológico del presente estudio es común para ambos ejes. No obstante, se diferencia en las particularidades de cada una de estos, las que están detalladas más adelante.

El estudio combina técnicas de investigación complementarias, a través de un enfoque de métodos múltiples, para realizar el levantamiento de la información, integrando así varias disciplinas. Por su parte, las temáticas de la adhesión de los trabajadores al Sistema de Pensiones, las estrategias de ahorro previsional, al igual que los entes representantes de los afiliados en los Sistemas de Pensiones son abordados considerando los trabajos provenientes de diversas disciplinas de las ciencias sociales, buscando concretar una mirada en que integre los factores demográficos, económicos y socioculturales de cada caso nacional considerado.

En segundo lugar, se trabaja en base a un método para lograr sistematizar los elementos reunidos en torno a los países seleccionados, los que son armonizados para aunar sus características de manera que permita distinguir sus particularidades.

En suma, considerando los dos ejes que estructuran el estudio, se justifica haber adoptado una aproximación multidisciplinaria. Esto considerando que el enfoque comparado de ambos hace necesaria la elaboración de un método que logre sistematizar los atributos altamente diversos de los diferentes sistemas, y que a la vez permita rescatar las particularidades de cada caso.

Como primer criterio metodológico, se opta por una aproximación multidisciplinaria, compuesta principalmente de tres disciplinas no excluyentes entre sí. En primer lugar, se trabaja con material investigativo y bases de datos provenientes de la demografía. Este componente es clave para describir y analizar los sistemas de pensiones, tratándose de información consolidada y puesta a disposición por parte de las instituciones oficiales correspondientes a los países que han sido seleccionados. En segundo lugar, se trabaja con investigaciones y datos provenientes de la economía; al ser la disciplina más importante para la descripción y análisis de los sistemas de pensiones, pues permite una descripción amplia de sus componentes, abarcando también las estructuras ocupacionales de los países. Se recurre a estos recursos por la disponibilidad de un gran número de trabajos investigativos e índices internacionales sobre el tema a nivel comparado (tales como los reportes periódicos de la OCDE, el Foro Económico Mundial y el Banco Mundial). Este tipo de material permite abordar los diferentes sistemas de pensiones de manera uniformada y a través de un enfoque predominantemente cuantitativo.

Considerando los dos ejes que estructuran el presente estudio, se abordan las temáticas que lo componen a través de enfoques propios del área de la sociología y la politología. Esta decisión se justifica al tratarse de un enfoque comparado a nivel internacional, en el que se precisa integrar criterios socioculturales y de análisis institucional para caracterizar particularidades nacionales y factores específicos que no sean de carácter exclusivamente demográfico y/o económico. La ciencia política permite comprender los factores sociopolíticos que estructuran un determinado marco jurídico asociado a los sistemas de pensiones y sus componentes. Por su parte, el enfoque sociológico da cuenta del posicionamiento de los grupos sociales determinados dentro de la sociedad civil, su relación con el Estado, y la manera en la que contribuyen a dar forma a los sistemas de pensiones en los diferentes países. Por otra parte, también permite integrar factores culturales

a la descripción de los sistemas de pensiones, considerando temáticas como el nivel de educación de grupos sociales específicos e individuos y materias asociadas a la desigualdad y el género, las cuales constituyen un importante componente al momento de abordar íntegramente los ámbitos propuestos en el presente estudio. La consideración de los factores socioculturales permite distinguir importantes variaciones a nivel comparado al momento de describir y analizar los sistemas de pensiones a través de los dos ejes que se proponen el estudio.

Este estudio realiza una evaluación comprensiva de la experiencia internacional disponible en las temáticas que componen el mismo, entendido que existen diferencias sustantivas entre los países a analizar. El presente estudio propone herramientas metodológicas que permiten clasificar las estructuras demográficas, macroeconómicas y laborales para así organizar a los países de acuerdo a sus diferentes sistemas de pensiones. Esta etapa es fundamental para la definición del caso más parecido a Chile en términos socioculturales. Para ello, en la próxima sección se exponen los criterios y parámetros a considerar en la selección de países que constituirán los casos de estudio, en base a un procedimiento estandarizado, y luego realizar un análisis documental sobre estos.

Para asegurar una selección variada de países tanto en términos geográficos como también de las características del Sistema de Pensiones, el primer procedimiento de selección se complementa con una segunda fase de selección, en la que se sustituyen casos de estudio sobre la base de un muestreo intencionado. Se trata de una fase en la que la comparación no recae exclusivamente sobre un enfoque estandarizado, sino que depende de un análisis comprensivo de distintos componentes de los sistemas de pensiones en base a los dos ejes delineados por el presente estudio. Para asegurar la exhaustividad de este método de análisis procede de forma esquemática, exponiendo particularidades nacionales que no son captadas por el método estandarizado, privilegiando sobre todo los factores socioculturales de cada caso.

b) Matriz Conceptual Selección Países

Para la selección de los casos de estudio, en una primera etapa se identificaron 20 países (bajo criterio experto) que dadas sus características los hacen casos interesantes de estudio, o bien fueron sugeridos en los Términos de Referencia del presente estudio. Posteriormente se definieron criterios generales enfocados a delimitar atributos específicos de sus sistemas de pensiones respectivos, pero también características generales en términos demográficos, macroeconómicos y laborales. Los países identificados son: Australia, Nueva Zelanda, Francia, Reino Unido, Noruega, Suecia, Holanda, Dinamarca, Canadá, Uruguay, Argentina, Ecuador, Brasil, Colombia, Paraguay, Sudáfrica, México, Bolivia, Perú y Venezuela.

La exhaustividad de estos criterios de clasificación responde a la necesidad del estudio de contar con cinco países que sirvan de casos de estudio comparativo, a lo que se suma la exigencia de contar con un país afín a Chile en términos de su desarrollo y Sistema de Pensiones, que permita realizar un análisis comparativo. Para tomar esta decisión se recurrió en primer lugar a criterios demográficos y laborales generales, a partir de los cuales se realizó una clasificación de aquellos casos que son afines al contexto chileno y aquellos empleados para describir y analizar las temáticas ligadas al Sistema de Pensiones que son abordadas en el presente estudio en perspectiva comparada. A continuación, se presentan los elementos identificados para evaluar la selección de países:

- Indicadores Generales
 - Producto Interno Bruto.

- Índice de Desarrollo Social 2017.
- Índice de Desarrollo Humano 2016.
- Indicadores Demográficos
 - Población.
 - Tasa de Fertilidad.
 - Tasa de Mortalidad.
 - Tasa de Reproducción Neta.
 - Edad de la madre al nacimiento del primer hijo.
 - Esperanza de Vida a los 65 años (Hombres).
 - Esperanza de Vida a los 65 años (Mujeres).
 - Tasa de Dependencia.
 - Tasa de Dependencia en las Personas Mayores.
- Indicadores Sociales
 - Años de Escolaridad.
- Indicadores Laborales
 - Trabajo Informal.
 - Trabajo por Cuenta Propia.
 - Trabajo Asalariado.
- Sistema de Pensiones
 - Tipo de Sistema.
 - Fecha de Inicio.
 - Financiamiento.
 - Administración.
 - Supervisión (Control).
 - Características económicas Sistema de Pensiones.
 - Fuente legal o convencional.
 - Tasa de contribución.
 - Cobertura.
 - Participación (tipo).
 - Tipo de beneficios.
 - Educación Previsional.
 - Promoción del ahorro.
 - Participación de usuario.

El modelo de selección confeccionado permite objetivar la selección de países a analizar. Para la clasificación de las características demográficas y laborales de los países, se definen ocho indicadores claves para los cuales se establecieron parámetros de inclusión, según criterios objetivos y expertos; según la realidad de Chile, o en el caso de factores demográficos elementos considerados claves para la reposición y crecimiento de la población. Los parámetros y factores seleccionados son los siguientes:

- Tasa de Natalidad inferior a 2,1 (tasa de reposición de la población).

- Tasa de Dependencia mayor a 50 años.
- Proporción de trabajadores asalariados mayor a 70%.
- Trabajadores por cuenta propia entre 15% y 31%.
- Mortalidad infantil menor a 7 años.
- Tasa neta de reproducción menor a 1 (reposición de la población femenina).
- Esperanza de vida de los hombres a los 65 años mayor a 17 años.
- Esperanza de vida de las mujeres a los 60 años mayor a 24 años.

Con los criterios antes señalados, se trabaja sobre una selección inicial de 20 países identificados como referentes en materias previsionales, o por sus características socioculturales (para un mayor detalle de la información de cada uno de los países ver Anexo N°1). Una vez aplicados tales criterios, se establece un sistema de puntaje basado en el cumplimiento de los parámetros señalados previamente, resultando el siguiente ranking:

1. Australia	:	7 puntos	11. Argentina	:	3 puntos
2. Nueva Zelanda	:	7 puntos	12. Ecuador	:	3 puntos
3. Francia	:	7 puntos	13. Brasil	:	3 puntos
4. Reino Unido	:	7 puntos	14. Colombia	:	2 puntos
5. Noruega	:	7 puntos	15. Paraguay	:	2 puntos
6. Suecia	:	7 puntos	16. Sudáfrica	:	2 puntos
7. Holanda	:	7 puntos	17. México	:	2 puntos
8. Dinamarca	:	7 puntos	18. Bolivia	:	1 puntos
9. Canadá	:	6 puntos	19. Perú	:	1 puntos
10. Uruguay	:	6 puntos	20. Venezuela	:	1 puntos

El ranking antes señalado permite tener una panorámica de las características tanto observables, como no observables del criterio de selección, por lo cual es necesario diversificar los países de acuerdo a factores no contemplados en el ranking. Estos factores corresponden a la ubicación geográfica, si existe algún grado de sustitución posible entre países seleccionables; como también la incorporación de diversos sistemas de pensiones para el estudio de países. Después de una revisión inicial de la literatura, con el objetivo de discriminar si son pertinentes o no como países de referencia, y en conjunto con la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, se ha acordado estudiar los siguientes países:

1. Australia
2. Canadá
3. Francia
4. México (país similar a Chile)
5. Suecia
6. Uruguay

A la selección de los seis países anteriormente señalados, el cual cuenta a México debido a su similitud con Chile, se prosigue con las siguientes etapas establecidas en la metodología de trabajo.

c) Estructura del Análisis Documental de Países

Tras definir los criterios de selección de países, se plantea una estructura temática que permite abordar los sistemas previsionales respectivos de manera particularizada, presentando una panorámica general y ahondando en temáticas específicas tales como:

- Características principales del sistema previsional.
- Entes a cargo de la adhesión de los trabajadores al Sistema de Pensiones; de la educación previsional y de la promoción del ahorro previsional (incluido el ahorro previsional voluntario).
- Institucionalidad normativa asociada a los entes a cargo del sistema previsional.
- Contenidos estratégicos de adherencia al Sistema de Pensiones y promoción al ahorro previsional (incluido el ahorro previsional voluntario).
 - Contenidos abordados.
 - Público objetivo.
 - Metodologías de promoción y participación implementadas e Instrumentos utilizados para llegar al público objetivo.
 - Tiempos de ejecución o permanencia en el tiempo.
 - Estimación de gastos asociados.
 - Resultados logrados.

7.1. Fuentes principales

A continuación, se detallan las fuentes principales a emplearse en el estudio. La búsqueda se realiza recurriendo a bases de datos especializadas en ciencias sociales/Seguridad Social, y motores de búsqueda especializados en la temática de la investigación, tales como:

- | | |
|------------------------------|-----------------------------|
| • Dialnet | • Articles Plus |
| • Socig (ciencias sociales); | • Project MUSE |
| • Scirus; | • SAGE Journals |
| • Google Scholar, | • HathiTrust |
| • SciELO, | • J Stor |
| • EBSCO | • Social Security Data Base |

También se emplean otros motores de búsqueda internacionales vinculados a la temática del estudio, tales como las publicaciones de organismos como la OISS, FIAP, CISS, AISS, OIT, CEPAL, BID, Banco Mundial, OCDE, Unión Europea, WVS, etc.

Para el análisis de las particularidades institucionales de cada caso de estudio, se recurre a las publicaciones y datos provenientes de las entidades oficiales que supervisan los sistemas de pensiones de cada país, las cuales han sido identificadas a raíz de la clasificación de países.

7.2. Metodología específica

Eje a)- Estrategias que promuevan la adhesión al Sistema de Pensiones y el ahorro previsional

Para el acopio del material se organizará una búsqueda de información en las fuentes antes señaladas, se emplea un filtro en los países a analizar. Este se encuentra basado, por una parte, en

criterios de una alta tasa de cobertura y formalidad de la fuerza de trabajo, considerando un país “con características socioeconómicas y culturales que vayan en línea con Chile.” Por otra parte, la selección de otros países de referencia se realiza bajo un criterio amplio, priorizando la experiencia en promover la adhesión al Sistema de Pensiones y el ahorro previsional.

Adicionalmente, se han definido palabras claves que facilitarán el proceso de búsqueda y selección de países; el cual estará dado principalmente por los siguientes conceptos:

- Accountability in pension funds.
- Incorporación de afiliados.
- Mecanismo de cobertura previsional.
- planes de ahorro previsional.
- Regímenes de afiliación previsional.
- Pension enrollment.

Eje b) Experiencias internacionales que actúan como Comisión de Usuarios en sistemas de pensiones

La búsqueda para la recopilación de la información aborda las fuentes de información antes señaladas, con los siguientes descriptores, abiertos a ser ampliados de acuerdo a los diferentes hallazgos:

- *Users committee pension fund.*
- *Pension board.*
- Representatives of insured persons.
- Governance of pension funds (ver *Latin American Economic Outlook 2008* o versión posterior).
- *Guidelines for pension funds governance.*
- *Pension trustee.*
- *Pension Ombudsman.*
- *Pension governing body.*
- *Accountability in pension funds.*
- Comisión de usuarios.
- Participación de los usuarios en la administración previsional.
- Administración previsional bipartita.
- Representantes de los trabajadores en el Sistema de Pensiones.

La naturaleza institucional de este objetivo complejiza la restricción de la muestra de países usados como caso de estudio en base a indicadores sociodemográficos. En tal sentido, debe considerarse que, a fin de explorar las alternativas existentes en los diversos países del estudio, el concepto de “Comisión de Usuarios” se entiende en un sentido amplio, englobando a cualquier tipo de entidad destinada a representar a los usuarios. Tal amplitud permite incluir instituciones tanto públicas como también privadas, que compartan este fin. Junto con esto, permite identificar diversos matices de involucramiento que existen en los mismos por parte de los usuarios del sistema, y el ámbito en el que se desenvuelven. Esto toda vez que pueden no abarcar la totalidad del Sistema de Pensiones de un país dado o, por el contrario, ser comprensivos de múltiples regímenes de Seguridad Social. A su vez, estos matices de involucramiento entre los países son esquematizados a fin de dar cuenta

del panorama internacional de estas entidades. En el evento que la evidencia respecto a tales instituciones sea escasa respecto a un país en específico, el mismo es reemplazado por otro de la muestra inicial que reúna condiciones similares.

Independiente de lo anterior, se identifican los siguientes países, los cuales tienen algún tipo de participación de los usuarios del sistema previsional:

1. Australia
2. Argentina
3. Brasil
4. Canadá
5. Chile
6. Ecuador
7. Francia
8. México
9. Suecia
10. Uruguay

7.3. Cobertura temporal de la investigación e idiomas

El presente estudio contempla una cobertura temporal de la búsqueda de información secundaria acotada a un periodo de 16 años (desde el año 2000 hasta 2016). Por su parte, los idiomas en los que se centra son preferentemente aquellos del área de búsqueda, junto con literatura publicada en español, inglés, portugués, italiano y francés.

7.4. Estrategias de búsqueda de información

Respecto a los objetivos del estudio; países los países estudiados cuentan con programas oficiales de ahorro previsional voluntario, junto con mecanismos estratégicos de incentivo a la incorporación al Sistema de Pensiones. De igual forma, se establece un criterio de decisión análogo en lo referido a la participación de los usuarios en el Sistema de Pensiones, ya sea a través de comisiones de usuarios o entidades equivalentes.

A partir de los motores de búsqueda y las bases de datos especializadas, se recurre a los estudios comparados disponibles sobre los países analizados que abarcan estas temáticas. Se consideran aquellos provenientes de la academia, el sector privado (principalmente la banca y el área de seguros), organismos multilaterales y documentos oficiales disponibles para estos países.

8. GLOSARIO

AFAP: Administradora de Fondos de Ahorro Previsional de Uruguay.

AFORES: Administradoras de Fondos para el Retiro de México.

AGFF: Asociación para la Gestión del Fondo de Financiación AGIRC y ARRCO (Sistema de Pensiones francés).

AGS: Asociación para la Garantía de Salarios.

Age Pension: Prestación básica (Australia).

ANAFAP: Asociación Nacional de Administradoras de Fondos de Aportes de Pensiones de Uruguay

APEC: Asociación de Empleo de los Directivos francés

APVC: Ahorro previsional voluntario colectivo.

ARRCO: cajas de ahorro previsional complementario del sector privado francesas

ASIC: Comisión Australiana de Valores e Inversiones.

ASPA: Pensión Mínima de Vejez (Francia).

Australian Superannuation: sistemas de pensiones australiano.

Australian Tax Office (ATO): Oficina Australiana de Tributación.

Australian Prudential Regulation Authority (APRA): Autoridad Australiana de Regulación Prudencial.

BCU: Banco Central de Uruguay.

Bereavement allowance: Asignación por Luto Australiana.

BPS: Banco de Previsión Social de Uruguay.

Canada Revenue Agency: Agencia Federal Impositiva de Canadá.

Canadian Pension Plan (CPP): Plan de Pensiones Canadiense.

CCMSA: caja central de la mutual social agrícola francesa.

CCV: Comité Consultivo de Vigilancia.

Central Provided Fund: Fondo Central de Provisión.

CET: La Contribución Excepcional Temporal de Francia.

Comité National de l'Éducation Financière: Entidad a cargo de la educación previsional en Francia.

Commonwealth: Mancomunidad de Naciones.

CONSAR: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Conseil d'orientation des retraites (COR): Comité de Orientación de Pensiones.

CSA: Contribución de solidaridad autónoma.

CSG: Contribución Social Generalizada.

CUSC: Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía.

CUSP: Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.

Do it Yourself Fund (DIY): Fondos “hágalo Usted mismo” (Sistema de Pensiones australiano).

Disability Support Pension: Pensión de Apoyo a la Invalidez (Australia).

Employment Pension Plans (EPP): Planes de pensiones por empleo (Canadá).

Enef: Estrategia Nacional de Educación Financiera

FCS: Fondo Solidario de Cesantía (Chile).

FEP: Fondo de Educación Previsional (Chile).

Folkpension: régimen básico de pensiones (Suecia).

Gainful employment: Empleos lucrativos.

Group RRSP: Planes de Ahorro Previsional Colectivo (Canadá).

Guaranteed Supplement Income (GIS): Ingreso suplementario garantizado (Canadá).

IESS: Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Income Tax Act: Ley de Impuesto a la Renta (Canadá).

Inkomstpension: Fondos del Sistema de Pensiones de los ingresos, donde el asegurado decide en donde invertir en Suecia.

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS): Instituto Nacional del Seguro Social.

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado de México.

Jointly Sponsored Pension Plan: Planes de pensiones de patrocinio conjunto.

Multi-employers plan (MEPP): Planes de pensiones multi-empleador.

National Employment Savings Trust: Fideicomiso Nacional de Ahorros del Empleo.

National Steering Committee on Financial Literacy: Comité Nacional en Alfabetización Financiera.

Old Age Security (OAS): sistema de seguridad en la vejez (Canadá).

Pensionsstifelser: fundaciones de pensiones en Suecia.

Preservation age: Edad específica para jubilar que depende de la fecha de nacimiento.

Quebec Department of Revenue: Agencia Estatal Impositiva de Quebec

Quebec Pension Plan, (QPP): Plan de Pensiones de Quebec.

Regimés complémentaires de la retraite: regímenes complementarios de jubilación.

Registered Retirement Saving Plans (RRSP): Planes de ahorro para el retiro registrados.

RSI: Caja Nacional del Régimen Social de Independientes (Francia).

Salary sacrifice: aporte voluntario a partir de sus ingresos antes de impuestos.

SAR: Sistemas de Ahorro al Retiro (México).

Self-Managed Superannuation Funds: Fondos de pensiones autoadministrados.

Self-invested personal pension: Pensión personal autoinvertida.

SIEFORE: Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro de México.

Spousal Allowance: Subsidio Marital (Canadá).

Spousal Contribution: aporte a la cuenta de la pareja (Australia).

Superannuation: Pensión privada (Australia).

Superannuation Guarantee Charge: impuesto al pago de las cotizantes faltantes.

Yearly Basic Exemption (YBE): con monto exento de contribuciones anual (Canadá).

9. BIBLIOGRAFÍA

- Aaron, B., & Tim, H. (2013). Barriers to co-contributions in superannuation: a comparative assessment of the financial benefits of scheme participation. *Australian accounting, business and financial journal*, 127-144.
- Agency, S. P. (2016). *Orange Report 2016: Annual Report of the Swedish Pension System*. Pensions Myndigheten.
- AGIRC; ARCO. (2016). *Retraite Complementaire: Majorations pour enfants et retraite complémentaire*. Obtenido de https://www.agirc-arcco.fr/fileadmin/agircarcco/documents/notices/majorations_enfants.pdf
- Amarante, V., Colacce, M., & Manzi, P. (2016). La brecha de género en jubilaciones y pensiones: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. (CEPAL, Ed.) *Serie Asuntos de Género*.
- Ambachtsheer, K. (2010). *Pension reform: how Canada can lead the world*. *Options Politiques*, 45-52.
- ANAFAP. (2016). *Ahorro Previsional voluntario: Una oportunidad de mejora para el sistema previsional uruguayo*.
- Anderson, K. M. (2015). *Ein Nordisches Erfolgsmodell im Wandel. Das System der betrieblichen Altersvorsorge in Schweden*.
- AP3. (2015). *Annual report 2015*. Third Swedish National Pension Fund, Stockholm. Obtenido de <http://www.ap3.se/wp-content/uploads/2016/05/Annual-Report-2015.pdf>
- Armsrong, J., & Selody, J. (2005). Strengthening Defined-Benefit Pension Plans. *Financial System Review*, 29-36.
- ASFA. (2017). *Superannuation Statistics*.
- Baldwin, B. (2009). *Research Study on the Canadian Retirement Income System*.
- Bird, R., Foster, D., Gray, J., Raftery, A., Thorp, S., & Yeung, D. (2016). *Who starts a self-managed superannuation fund and why?* Centre for International Finance and Regulation.
- Brett, F., & Scott, S. (2015). Not so guaranteed: Superannuation guarantee and Australian small businesses. *Australian Tax Forum*, 89-134.
- Brovia, M. L. (s.f.). *Particularidades del sistema de financiamiento del sistema previsional uruguayo*.
- Calvi, G., & Cimillo, E. (s.f.). Del SIJP al SIPA. Cambios recientes en el sistema de previsión social argentino. *El trabajo como cuestión central: El escenario postconvertibilidad y los desafíos frente a la crisis económica mundial. Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social*. 90° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- CCSS. (2017). *Les comptes de la Sécurité sociale. Résultats 2016, prévisions 2017 et 2018*. Sécurité Sociale. Obtenido de <http://www.securite-sociale.fr/Les-comptes-de-la-Securite-sociale-Resultats-2016-previsions-2017-et-2018-septembre-2016>

- Celis, K. (2015). *El envejecimiento y el sistema general de pensiones del Ecuador*. Tesis de Magister, Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios.
- CNAV. (2016). *Abrégé statistique 2016 du régime général*. Direction Statistiques, Prospective et Recherche, CNAV, Paris.
- COR. (2017). *Évolutions et perspectives des retraites en France*. Rapport annuel du COR - Juin 2017, Conseil d'Orientation des Retraites.
- Corporación CIEDESS. (2017). *Participación de los usuarios en los sistemas de seguridad social: El funcionamiento de las comisiones de usuarios*. Santiago: CIEDESS.
- CPA Australia. (2013). *Twenty years of Superannuation guarantee: The verdict*. Southbank: CPA Australia Ltd.
- Deloitte. (2015). *Ley de empleo juvenil. Ley 19.133 y Decreto 115/015*.
- Deloitte; IOE; BIAC. (2015). *The youth employment opportunity Understanding Labour market policies across the G20*. Obtenido de <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ie/Documents/PublicSector/gx-gbc-youth-employment-opportunity-labor-market-policies.pdf>
- DNSS. (2008). *Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. Informes y Documentos*. Montevideo: Banco de Previsión Social.
- DREES. (2016). *Les retraités et les retraites*. Direction de la recherche, de études, de l'évaluation et des statistiques.
- Drolet, M., & Morissette, R. (2014). *New facts on pension coverage in Canada*. Minister of Industry.
- Durán Valverde, F. (2013). *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes*. Ginebra: OIT.
- Economic Round-up. (2001). *Towards Higher Retirement Incomes for Australians: a History of the Australian Retirement Income System since Federation*. Centenary.
- Estrada, M. (2016). *Análisis comparativo del Sistema de Pensiones en México y un grupo representativo de países de la OCDE*. Ciudad de México.
- European Comisión. (2015). *The youth employment initiative in Sweden*. Employment, Social Affairs & Inclusion.
- European Comisión. (2016). *Your social security rights in Sweden*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Union. Brussels: European Comisión.
- European Comisión. (2017). *Youth Guarantee country by country - Sweden*.
- Garmendia, G. (Enero–junio de 2010). Evaluación de la reforma del Sistema de Pensiones en Uruguay. *Perfiles Latinoamericanos*, 35, 89-103.
- Gougeon, P. (2009). Shifting pensions. *Perspectives on labour and income*, 16-23.

- Government Offices of Sweden. (2016). *Social Insurance in Sweden*. Ministry of Health and Social Affairs, Stockholm.
- Hagen, J. (2013). *A History of the Swedish Pension System*. Working Paper, Uppsala Universitet, Department of Economics.
- Jun, F., Paul, G., & Gordon, C. (2014). *Understanding superannuation contribution decisions: Theory and evidence*. CSIRO-Monash Superannuation Research Cluster.
- Marcia, K., Gabriela, D., & Rebecca, C. (2013). *Superannuation Adequacy with voluntary contributions: a comparison of living standards*. Canberra: National Centre for Social and Economic Modelling University of Canberra.
- Marier, P. (2008). *Pension Politics: Consensus and Social Conflict in Ageing Societies*. Routledge.
- Messacar, D. (2015). *Do Workplace Pensions Crowd Out Other Retirement Savings? Evidence from Canadian Tax Records*.
- MGI. (2016). *Independent Work: Choice, necessity and the gig economy*. McKinsey Global Institute.
- Milligan, K., & Schirle, T. (2016). The Pressing Question: Does CPP Expansion Help Low Earners? *Essential Policy Intelligence*.
- MPS; SPC. (2008). *Previdência complementar: cartilha do participante*. Brasília: Ministério da Previdência Social, Secretaria de Previdência Complementar.
- OECD. (2013). *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing. Obtenido de <http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>
- OECD. (2015). *The tax treatment of funded pension plans: OECD and Country Profiles*.
- OECD. (s.f.). *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing. Obtenido de http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en
- OISS. (2014). *Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos. Edición 2014*. Madrid: OISS.
- OIT. (2013). *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay*. (F. Durán Valverde, Ed.) Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2015). *Formalizando la Informalidad Juvenil: Experiencias innovadoras en Uruguay*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2015). *Protegiendo a los trabajadores independientes mediante el régimen Monotributo: Uruguay*. Oficina Internacional del Trabajo.
- ONSC. (2012). 20 años de participación social en el BPS. *Transformación, Estado y Democracia*, 12-21.

- Pereira, C. (Abril-Mayo-Junio de 2010). Mecanismos aplicados en Uruguay para alcanzar . *Comentarios de Seguridad Social altos niveles de Cobertura a las Edades Mayores*(27).
- Previdência Social. (2013). *Conselhos de Previdência Social. Informações básicas aos conselheiros* (4 ed.). Brasilia: Ministerio da Previdência Social.
- Regeringskansliet. (2014). *Youth employment policies in Sweden – the Swedish response to the Council recommendation on establishing a Youth Guarantee* . Obtenido de <http://www.government.se/49b72e/contentassets/92e8785ae4c6468fb60291118acffddd/youth-employment-policies-in-sweden--the-swedish-response-to-the-council-recommendation-on-establishing-a-youth-guarantee>
- Régie des rentes du Québec. (2008). *Supplemental Pension Plans: The role and responsibility of a pension committee*.
- Rodríguez, G. (2010). Negociando la seguridad social: El gobierno progresista y los actores sociales en el Diálogo Nacional de Seguridad Social. *Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar*. Montevideo.
- Ross, C. (2013). *Australian superannuation: and equitable and sustainable arrangement in a post crisis world?* Sydney: The Association of Superannuation Funds of Australia Limited.
- Samaniego, N. (2016). *Diagnóstico del Sistema de Pensiones en México*. Ciudad de Mexico.
- Santos, N. (2017). *“O Reflexo da Reforma no Regime de Previdência Complementar”*. Secretaria da Previdencia. Subsecretaria do regime de previdência complementar.
- Santos, S. (Segundo Trimestre de 2015). Acciones con perspectiva de género en la seguridad social. Actualización del Informe. *Comentarios de Seguridad Social*(13).
- Sarfati, H., & Ghellab, Y. (2012). *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue?* International Labour Office. Geneva: United Nations. Obtenido de <http://www.ilo.org/gimi/gess/RessourcePDF.do?ressource.ressourceld=31168>
- Severinson, C., & Stewart, F. (s.f.). Review of the Swedish National Pension Funds. *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*(17). Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1787/5k990qtkk6f8-en>
- Stari, G. (2008). Experiencia Uruguaya en Seguridad Social: Papel de Jubilados y Pensionistas. *XIV Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Encuentro de Rep*. Asunción: BPS; IPS; CISS.
- Steele, J., & Litner, P. (2006). *The evolution of governance*. The Canadian Institute.
- Steele, J., & Litner, P. (2015). *Pension Reform: The new Ontario Retirement Pension Plan, an expanded Canadian Pension Plan?* Osler.
- SURA. (2015). *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas* (Vol. 2). Chile.

Villagómez, A. (2015). México: un esquema multipilar fragmentado. En R. Acuña, *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos: Experiencias, lecciones y propuestas* (págs. 293-362). Santiago.

ANEXOS

9.1. ANEXO N°1: MATRIZ DE SELECCIÓN DE CASOS DE ESTUDIO, SEGÚN PAÍSES Y CRITERIOS DE SELECCIÓN

Concepto	PIB PP	Índice de Progreso Social 2017	Índice de Desarrollo Humano 2016	Población MM	Fertility rate	Mortality rate	Mortalidad infantil	Mean age of childbearing (years)	Net reproduction rate	Life expectancy at 65 (H)	Life expectancy at 60 (M)	Dependency Ratio	Old dependency ratio	Años escolaridad (2010)	Fuerza de trabajo MM	Trabajo Informal	Trabajo por cuenta propia	Asalariados MM	Asalariados %	Tipo sistema pensiones
Chile	24,8	82,54	0,847	17,9	1,82	5,9	7	27,69	0,879	17,21	24,61	45,5	15,2	9,7	8,7	31,9	21,6	6	72,9	capitalización
Canada	47,77	89,84	0,92	35,9	1,61	7,3	5	30,27	0,775	19,02	26,17	47,3	23,8	11,5	19,4		10,6	16	84,5	reparto
Australia	43,63	89,3	0,926	28,5	1,88	6,6	4	30,59	0,908	19,33	26,56	51,1	22,6	12	12,7		10,6	10	83	universal/ ocupacional
Nueva Zelanda	38,71	89,3	0,915		2,04	6,9	4	29,86	0,979	18,88	25,58	52,9	22,4	12,5	2,6		10,2	2	85,6	
Argentina	20,71	75,9	0,827	42,2	2,34	7,6	14	28,1	1,124	15,1	23,84	56,5	17,1	9,3	16,9	35,5	19,3	15	76,6	reparto
Bolivia	7,55	66,93	0,674	11,0	3,04	7,6	43	28,54	1,333	16,68	22,17	63,7	10,6	9,2	5,1	67,5	sinf	2	37,6	reparto
Perú	13,5	72,15	0,74	31,2	2,5	5,6	19	28,8	1,17	16,19	22,66	53,2	10,5	9,6	17,2	55,4	36,1	8	48,4	reparto/ capitalización
Colombia	14,61	71,72	0,727	49,5	1,93	5,8	18	27,08	0,912	16,49	22,53	45,6	10,2	7,4	24,1	55,3	42,8	11	49,2	reparto/ capitalización
Ecuador	11	69,97	0,739	16,3	2,59	5,2	21	27,53	1,214	17,94	23,93	55,6	10,4	7,6	7,8	46	30,9	4	56,3	Reparto
Venezuela	12,86	Sinf	0,767	31,3	2,4	5,5	14	26,5	1,147	15,21	22,64	52,6	9,5	6,2	14,2	Sinf	33	9	62,6	Reparto
Uruguay	19,95	80,09	0,795	3,4	2,04	9,6	13	27,61	0,974	15,46	24,51	55,9	22,5	8,4	1,8	19,8	21,8	1	72,8	Mixto, reparto capitalización
Paraguay	13,41	68,73	0,693	7,0	-	5,6	29	28,29	1,204	16,42	22,15	56,6	9,4	7,8	3,3	47,6	30,6	2	56	reparto
Sudafrica	12,39	37,25	0,666	53,5	2,55	11,2	38	28,32	1,126	11,06	18,57	53,9	7,7	8,2	21,7	8,8	Sinf	13	85,6	reparto
Brasil	15,49	73,97	0,754	190,4	1,8	5,9	16	26,23	0,846	16,29	23,37	43,8	11,4	7,8	101,1	0,422	0,3235	68	70,3	reparto y capitalización
Francia	43,65	85,92	0,897	74,2	2	8,8	3	30,08	0,958	19,03	27,32	59,2	30,2	11,6	29,6	0,103	0,097	24	88,5	reparto y capitalización
Reino Unido	44	88,73	0,91	80,9	1,9	9	4	29,96	0,908	18,4	25,18	55,5	28,2	13,3	33,2	0,217	0,149	27	85	reparto y capitalización
Noruega	70,67	90,27	0,949	8,1	1,8	8,2	2	30,4	0,879	18,33	25,58	52,1	24,8	12,7	2,8	0,082	7,00%	2	92,9	reparto y capitalización
Suecia	51,38	89,66	0,913	13,4	1,9	9,5	2	30,84	0,917	18,56	25,59	58,5	31,1	12,3	5,3	0,123	0,103	4	89,9	reparto y capitalización
México	19,48	71,93	0,762	125,9	2,29	4,8	19	26,93	1,085	17,94	23,66	51,4	9,8		59,4	27,1	12788	39	68	
Holanda	53,14	89,82	0,924	16,9	1,73	8,3	3	30,83	0,836	17,88	25,38	53,1	27,4		8,5	sf	1058	7	83,3	
Dinamarca	49,36	90,57	0,925	5,7	1,73	9,5	4	30,72	0,835	17,53	24,43	56	29,7		2,8	sf	134	3	91,4	

9.2. ANEXO N°2: ANÁLISIS POR PAÍSES ESTRATEGÍAS DE ADHESIÓN

i. AUSTRALIA

a. Descripción del sistema previsional



El Sistema de Pensiones de Australia está conformado por un mecanismo clásico de tres pilares: con una prestación básica, *Age Pension*, dirigida a los residentes en el país; una complementaria, *Superannuation*, que se genera a través de aportes patronales obligatorios y, aportes voluntarios, tanto del trabajador como del empleador, constituyéndose como el segundo y tercer pilar, respectivamente.

La pensión básica del sistema previsional australiano tiene una antigüedad considerable, siendo creado en 1909, bajo el modelo de los seguros sociales implantados por Reino Unido, el cual a su vez reflejaba la adopción de la innovación que supusieron los mismos en la Alemania de fines del siglo XIX, con la salvedad que mientras aquellos estaban dirigidos a trabajadores, estos permitían el acceso a ciudadanos y residentes que cumplieran con más de 25 años en el país y que tuvieran una edad determinada (en ese entonces 70 años). Además, debía superarse una prueba de medios y de carácter, es decir, demostrar la falta de recursos y la moralidad del solicitante. La pensión inicial generada (£26 por año) era aproximadamente un cuarto del ingreso básico.

El esquema de la pensión básica mantiene hoy muchos de sus elementos originales. En cuanto a la accesibilidad, puede ser calificada como universal, en el sentido que potencialmente cubre a la totalidad de la población, al tener como requisitos de calificación la condición de ciudadano o residente (en este último caso con un cierto tiempo de permanencia, por lo general 10 años)⁴². Sin embargo, al igual como ocurre en el sistema nacional, la base de potenciales beneficiarios es reducida mediante el establecimiento de una edad de jubilación, la evaluación tanto de activos como de ingresos⁴³, y el ya señalado requisito de residencia. En el caso de los ingresos, todas las fuentes generadoras de los mismos son evaluadas, incluso aquellos activos que concurren a constituir el segundo pilar del sistema australiano (*Superannuation*), de forma tal que los ingresos quincenales hasta 168 AUD (122USD) no causan reducción de la pensión, mientras que aquellos superiores a tal cifra generan una reducción de 50 centavos por cada dólar. Digno es notar que el Sistema de Pensiones de Australia opera sobre la base del estado de emparejamiento de la persona, considerando que existe una pareja tanto en el caso de matrimonio, como frente a cualquier tipo de unión formal e incluso en caso de que exista cualquier tipo de unión de hecho⁴⁴, es así que en el caso de una pareja los límites antes indicados suben a 300 AUD (217USD) por quincena, con la misma reducción una vez superado el límite. Con ello, los topes máximos para recibir prestaciones del primer pilar son:

- Solteros: 1.944,60AUD (1.409USD).
- Parejas, viviendo juntos: 2.978,40AUD (2.152USD).
- Parejas, separadas por razones de salud: 3.853,20AUD (2.792USD).

⁴² Con ciertas excepciones, como los refugiados, los residentes en países en convenio con Australia y ciertos beneficiarios de pensiones como parejas de residente.

⁴³ En ciertas circunstancias no se utiliza la prueba de ingresos, como en el caso de la ceguera total.

⁴⁴ Existen provisiones incluso para el caso de uniones de hecho múltiples.

En lo que respecta a los activos, también son medidos para verificar la posibilidad de acceder al primer pilar, así como el monto entregado. Para ello, los diversos tipos de activos son valuados conforme a su valor comercial, incluyendo aquellos existentes fuera del país. Podemos encontrar algunos activos exentos, como el hogar principal, las inversiones en *Superannuation* mientras no estén siendo pagadas ni se haya alcanzado la edad de jubilación de aquellas, etc.

Al igual que respecto de los ingresos, la prueba de activos distingue entre solteros y parejas, pero también incorpora el tipo de pensión que se recibe (total o parcial) y el hecho de ser o no propietario de una vivienda, como se muestra en el Cuadro N° 5. En caso de superar el valor tope⁴⁵ la pensión que se estuviera recibiendo es cancelada.

Cuadro N° 5: Topes de los activos para la recepción de pensión básica*

Situación de pareja	Pensión total		Pensión parcial	
	Propietario	No propietario	Propietario	No propietario
Soltero	253.750AUD	456.750AUD	550.000AUD	753.000AUD
	195.192USD	351.346USD	423.076USD	579.230USD
Pareja	380.500AUD	583.500AUD	827.000AUD	1.030.000AUD
	292.262USD	448.846USD	636.153USD	792.307USD
Pareja separada por salud	380.500AUD	583.500AUD	973.000AUD	1.176.000AUD
	292.262USD	448.846USD	748.461USD	904.615USD
Pareja, un miembro con derechos	380.500AUD	583.500AUD	827.000AUD	1.030.000AUD
	292.262USD	448.846USD	636.153USD	792.307USD

*Cifras a Julio de 2017.

Fuente: Australian Department of Human Services.

Finalmente, en lo que dice relación a la edad de jubilación, el sistema Australiano se encuentra en un proceso de transición a un aumento de la misma desde los 65 años a los 67, lo cual es realizado de forma progresiva, hasta el 2023⁴⁶. De igual forma, ciertos beneficios, como pensiones por viudez, han dejado de existir.

En cuanto al monto concreto de la pensión a pagar, éste depende de la interacción de los montos básicos, el efecto de los límites de ingresos y activos, el grado de emparejamiento y la entrega de suplementos a la pensión, conforme se muestra en el Cuadro N°6.

⁴⁵ Los topes de activos se actualizan cada tres meses

⁴⁶ A julio de 2017 la edad de pensión es de 65 años y 6 meses.

Cuadro N° 6: Monto quincenal de pensión pagado por la pensión básica y sus complementos*

Quincenal	Soltero	Pareja (c/u)	Pareja (comb)	Pareja separada por salud
Máximo básico	808,3AUD 621USD	609,3AUD 469USD	1.218,6AUD 937USD	808,3AUD 621USD
Suplemento máximo	65,9AUD 51USD	49,7AUD 38USD	99,4AUD 76USD	65,9AUD 51USD
Suplemento de energía	14,1AUD 11USD	10,6AUD 8USD	21,2AUD 16USD	14,1AUD 11USD
Total	888,3AUD 683USD	669,6AUD 515USD	1.339,2AUD 1030USD	888,3AUD 683USD

*Cifras a Julio de 2017.

Fuente: Australian Department of Human Services.

En cuanto a la pensión básica, esta sólo representa una fracción del ingreso mínimo establecido en el país, el cual asciende a 694,9AUD/534USD por semana (1.389,8AUD/1.069USD por quincena). Por lo tanto, corresponde aproximadamente a un 64% de los ingresos de un soltero, y a un 48% de los ingresos de una pareja en el caso de que ambos trabajaran ganando el mínimo.

En lo que respecta a la invalidez, Australia cuenta con la Pensión de Apoyo a la Invalidez (*Disability Support Pension*) la cual se entrega a quienes sufren de forma permanente las consecuencias de una condición física, síquica o intelectual que les impide trabajar.

El acceso a esta prestación es potencialmente universal, pero acotado por el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos: una edad, entre 16 años y la edad de pensión; los efectos de la invalidez, es decir que genere una incapacidad para trabajar 15 horas o más por semana en un plazo de 2 años; el cumplimiento de los requisitos de residencia; y las pruebas de ingresos y activos ya señalados.

El monto de la pensión en concreto sigue parámetros similares que los existentes respecto de la pensión básica, con el agregado que considera de forma separada la situación del inválido menor de 21 años sin hijos, según se detalla en los Cuadros N° 7 y 8, respectivamente.

Cuadro N° 7: Monto quincenal de las pensiones por invalidez*

Quincenal	Soltero	Pareja (c/u)	Pareja (comb)	Pareja separada por salud
Máximo básico	808,30AUD 621,7USD	609,3AUD 468,6USD	1.218,6AUD 937,3USD	808,3AUD 621,7USD
Suplemento máximo	65,9AUD 50,6USD	498,7AUD 383,6USD	99,4AUD 76,4USD	68,9AUD 53USD
Suplemento de energía	14,1AUD 10,8USD	10,6AUD 8,1USD	21,2AUD 16,3USD	14,1AUD 10,8USD
Total	888,3AUD 683,3USD	669,6AUD 515USD	1.339,2AUD 1030,1USD	888,3AUD 683,3USD

*Cifras a Julio de 2017.

Fuente: Australian Department of Human Services.

Cuadro N° 8: Monto quincenal de las pensiones por invalidez para menores de 21 años sin hijos*

Menor de 21 sin hijos	Monto máximo quincenal
Soltero, menor de 18, en casa	364,2AUD/280,1USD
Soltero, menor de 18, independiente	562,2AUD/432,4USD
Soltero 18-20, en casa	412,8AUD/317,5USD
Soltero 18-20, independiente	562,2AUD/432,4USD
Miembro de una pareja	562,2AUD/432,4USD

*Cifras a Julio de 2017.

Fuente: Australian Department of Human Services.

Al igual que en el sistema chileno, las pensiones básicas en Australia ya no contemplan beneficios de viudez, quedando en su lugar el acceso propio a la pensión por edad. Asimismo, los beneficios por orfandad son limitados a los casos de doble orfandad, ya por muerte de ambos padres, o muerte de uno de ellos estando el otro ausente por causas de fuerza mayor⁴⁷.

En cambio, sí existe una prestación por muerte más amplia que la existente en Chile, correspondiendo a la asignación por luto (*Bereavement allowance*), sujeto también a las reglas de residencia y prueba de ingresos y activos. Esta asignación es un monto de duración limitada, hasta por 14 semanas, que permite contar con un ingreso de hasta 808,3AUD/621,7USD más suplementos. En el marco de las prestaciones no contributivas existe igualmente una serie de pagos entregados a cuidadores de personas inválidas o sujetas a condiciones médicas severas en hogares privados, para los cuales se deben superar las pruebas de medios, así como acreditar residencia.

Australian Superannuation

La situación de este Sistema de Pensiones privadas en el país convive con el sistema básico, si bien es anterior al mismo. El término *Superannuation*, utilizado en Australia y otros países angloparlantes, dice relación con la existencia de sistemas de pensiones ocupacionales. Esto significa que el pago es realizado por la empresa en la que el trabajador realizó su labor en su momento. En el caso de Australia este mecanismo existe desde 1842 (Ross, 2013), pero hasta 1940 se encontraba restringido casi en exclusiva a los empleados públicos o de algunas grandes empresas. Desde 1985 comenzó a buscarse la masificación del sistema por medio de un acuerdo del gobierno de la época con la máxima entidad sindical, el *Australian Council of Trade Unions* (ACTU), por el cual se realizaría un aporte patronal a un fondo especificado en el correspondiente instrumento colectivo, originalmente establecido en un 3%.

Así, en principio las *Superannuation* constituían el tercer pilar del sistema, un mecanismo de pensiones no obligatorio que permitía incrementar el monto de la pensión básica, pero que a su vez jugaba contra la prueba de activos establecida para acceder a la anterior. No obstante, el nivel reducido que representa la pensión básica impuso la extensión de este mecanismo. Si bien el incremento de la cobertura fue importante (32% en 1987 a 68% en 1991), el monto de la contribución se estimó insuficiente, por lo que se incrementó progresivamente la tasa de aportes a la vez que se utilizaba el sistema tributario para asegurar su cumplimiento, castigando a los empleadores que no acreditaran la realización de aportes en beneficio de sus trabajadores por un

⁴⁷ Encarcelado, internado en un hospital psiquiátrico, en un hogar de reposo o con paradero desconocido.

monto determinado, actualmente 9,5%, con alzas programadas para alcanzar en 2025 el 12%, convirtiendo el tercer pilar en el segundo. A pesar de ello, se mantiene la capacidad de realizar aportes sobre el monto establecido, ya sean aportes patronales o de trabajadores, lo que al sumarlo al aporte obligatorio hace que los *Superannuation* funcionen tanto de segundo pilar como de tercero. En este último caso las cotizaciones adicionales pueden ser realizadas antes o después de impuestos, existiendo una bonificación (pareo) fiscal para aquellos aportantes pertenecientes a los segmentos de menores ingresos⁴⁸. Con todo, los empleadores no están obligados a realizar aportes respecto a menores de 18 años, o de quienes ganen mensualmente menos de 450AUD/346USD.

El beneficio entregado también es muy diferente, dado que la principal forma de materializarlo es el pago a suma alzada, siendo inusual su uso como flujo de recursos. De igual forma, hoy es excepcional la existencia de planes ocupacionales de beneficio definido, siendo la mayoría de contribución definida, con lo cual la salud del sistema depende de la realización de los aportes

El acceso a los beneficios es considerablemente diferente al sistema nacional, existiendo varios criterios que conviven en la decisión, cuestión que a su vez depende de la regulación interna del fondo que se elija para la administración, el cual puede contar con beneficios adicionales a las meras prestaciones por vejez, que pueden o no estar sujetos al cumplimiento de ciertas condiciones. Por lo general, en lo que a prestaciones por vejez refiere, se debe cumplir una edad. A los 65 años se permite acceder sin mayores limitantes. En los otros casos se debe cumplir una edad específica (*preservation age*) variable según la fecha de nacimiento de la persona (55 a 60 años), cesar de realizar empleos lucrativos (*gainful employment*) y no realizarlos en el futuro; o cumplir la edad, siempre que sea inferior a 65 años de edad, e iniciar una transición al retiro, lo que permite obtener una pensión limitada (pero no una suma alzada) en caso que las normas del administrador lo permitan; o en caso de muerte, donde los fondos serán entregados a los beneficiarios. Existen circunstancias adicionales que permiten el acceso a los fondos, pero son menos comunes, tales como la incapacidad laboral, enfermedad terminal, dificultades financieras severas, etc.

Finalmente, un punto de mayor divergencia es la forma de administración. Los aportes al *Superannuation* son administrados por fondos de pensiones, pero a diferencia de Chile ellos no son entidades creadas específicamente para ello y de libre acceso a la afiliación. La regulación de estos administradores se apoya fuertemente en la legislación general del mercado financiero respecto de los fondos de inversión, permitiendo la coexistencia de múltiples tipos de fondos, con algunos pertenecientes a gremios o sindicatos, a entidades financieras, a empleadores individuales, a fondos del sector público e incluso fondos administrados por sus propios miembros a través del SMSF (*Self managed superannuation funds*), con hasta cuatro miembros. Si un trabajador no realiza una elección entre los fondos disponibles, es remitido por defecto a alguno de los fondos certificados bajo las directrices de la regulación *MySuper*, que busca simplificar y estandarizar este mercado. El Cuadro N° 9 Presenta un resumen de la cobertura personal.

Afiliados	Cobertura personal
Trabajadores Dependientes	De forma obligatoria.

⁴⁸ Los tramos impositivos de Australia son mucho más abruptos que los nacionales, con un tramo exento hasta 18.200AUD; para pasar a 19% entre la cifra anterior y 37.000AUD; siendo los siguientes peldaños 32,5%; 37% y 45%, para 87.000; 180.000; y sobre esta última cifra, siempre por cada tramo y sumando lo correspondiente al anterior.

Trabajadores Independientes	Sólo de forma voluntaria.
Jóvenes	Sin incentivos especiales en el modelo general, no obstante al ser una pensión ocupacional pueden existir beneficios en empresas particulares.

Cuadro N° 9: Cobertura personal segundo pilar del Sistema de Pensiones

Fuente: Elaboración propia

b. Entidades a cargo de la Adhesión

Al contar con un primer pilar de cobertura universal, la adhesión al Sistema de Pensiones es realizada solamente en los pilares dos y tres. En ellos, la figura del empleador es fundamental, toda vez que corresponde a él realizar los aportes a sistema de *Superannuation*. Con todo, dada la interrelación entre los aportes y el sistema tributario, así como la garantía incorporada al esquema (*Superannuation Guarantee*), el *Australian Taxation Office (ATO)*, es el encargado de verificar que se realicen los pagos correspondientes al aporte patronal, cumpliendo también funciones en cuanto al resguardo de los límites de actuación de los SMSF.

Los sindicatos y organizaciones de empleadores juegan también un rol relevante en la adhesión, toda vez que por medio de acuerdos colectivos pueden establecer aportaciones mayores a las exigidas por la garantía.

c. Institucionalidad normativa

Respecto al Old Age Pension

- Social Security (Administration) Act 1999, que regula los procedimientos de acceso a los beneficios.
- Social Security Act 1991, que regula los requisitos de acceso y beneficios entregados.

Respecto a la Superannuation

- Governance of Australian Government Superannuation Schemes Act 2011, que establece un cuerpo unificado de administración de algunos sistemas de pensiones públicos.
- Superannuation Legislation (Consequential Amendments and Transitional Provisions) Act 2011, legislación que adecua materias relativas a la unificación de regímenes de pensiones públicos.
- Superannuation (Productivity Benefit) Act 1998, que regula la incorporación de beneficios laborales que tomen la forma de participación en las utilidades.
- Superannuation Benefits (Supervisory Mechanisms) Act 1990, que establece mecanismos de fiscalización.
- Superannuation Guarantee (Administration) Act 1992, que establece la aplicación de contribuciones mínimas con sanciones y beneficios tributarios.
- Superannuation Industry (Supervision) Act 1993, que regula las entidades administradoras de fondos de Superannuation.

Superannuation (Resolution of Complaints) Act.

Las más recientes reformas al sistema de *Superannuation* fueron realizadas por el presupuesto del periodo 2016-2017, las cuales afectan los límites de ahorro y los topes a los cuales se pueden adquirir beneficios. Sin embargo, existe un punto que puede afectar la voluntad de realizar contribuciones al sistema: permitir a las personas que tengan en su cuenta una cifra inferior a 500.000AUD/360.800USD, mantener el espacio no utilizado de aportes adicionales de los últimos cinco años, permitiendo con ello la realización de contribuciones voluntarias mayores que el tope máximo establecido.

d. Contenido estratégico de adherencia al Sistema de Pensiones y promoción al ahorro previsional

El Sistema de Pensiones de Australia combina entre sus principales elementos un alto nivel de cobertura de los mecanismos contributivos, tanto forzosos como voluntarios, con un importante nivel de libertad en la administración de los mismos.

En lo que dice relación a la adscripción al sistema, es apoyada a través del sistema tributario, el cual funciona como recaudador de los aportes, siendo los empleadores los principales responsables de la incorporación de sus trabajadores. En caso de incumplir la norma se ven expuestos a sanciones que no se limita únicamente al ámbito previsional, es decir, el ente recaudador no se dedica únicamente a cobrar las contribuciones faltantes, sino que también genera efectos en la base de cálculo de los impuestos.

Entender correctamente los incentivos involucrados requiere tener presente la interacción del sistema tributario con el Sistema de Pensiones. En primer lugar, ha de considerarse que, a diferencia de Chile, las cotizaciones son ingresos afectos a impuesto, con lo cual deben pagar la tasa impositiva que corresponda por el total de los ingresos que reciba el trabajador, las cuales son comparativamente más altas que en Chile, como se aprecia en el Cuadro N° 10. Debe tenerse presente, a modo de referencia, que el salario mínimo en Australia es semanal, existiendo un mínimo nacional y diversos mínimos por profesión. En 2016 el monto anual del salario mínimo era cercano a los 24.400USD.

Cuadro N°10: Progresión impositiva Australia 2017*

Tramo impositivo		Tasa
Inferior	Superior	
0	18.200AUD/13.846USD	Exento
18.201AUD/13.846USD	37.000AUD/28.462USD	19%
37.001AUD/28.462USD	87.000AUD/66.923USD	32,50%
87.001AUD/66.923USD	180.000AUD/138.462USD	37%
>180.000AUD/138.462USD		45%

*Valores anuales.

Fuente: elaboración propia en base a información del Australian Taxation Office.

Por ello las cotizaciones, que son de cargo del empleador, son gravadas con una tasa preferencial del 15%, respecto de quién las recibe, siendo descontables de impuesto por parte del empleador que las realiza. Como contrapartida, las prestaciones recibidas, tanto en la forma de flujos como a suma alzada están libres de impuestos. Es posible que el trabajador realice aporte voluntarios a partir de sus ingresos antes de impuestos, a fin de beneficiarse de la tasa preferencial, mecanismo conocido como “sacrificio salarial”⁴⁹, sujeto a un monto límite anual de 25.000AUD⁵⁰/19.230USD. Para ello es necesario llegar a un acuerdo con el empleador especificando que parte del salario o beneficios laborales sea pagado como aporte patronal, caso en el cual estos son considerados y gravados como aportes del empleador, contando contra el mínimo de aportes a que está obligado éste. Por ello es posible que a través de esta figura el empleador quede exento de realizar aportes, a menos que se especifique claramente que el sacrificio es adicional a aquellos.

Otros aportes adicionales pueden ser realizados por el trabajador tras la aplicación de impuestos, caso en el cual, obviamente, no son gravados los pagos, sino solo las ganancias por las inversiones realizadas por el mismo 15%. Adicionalmente, es posible realizar aportes a la cuenta de la pareja (*spousal contribution*) ganando una compensación tributaria de hasta 540AUD/415USD, dependiendo del nivel de ingresos de ésta.

Para incrementar el monto de los recursos existentes en estas cuentas entre las personas de menores ingresos, en 2003 se introdujo un sistema de aportes pareados por parte del Estado, sobre los aportes voluntarios realizados tras impuestos. El aporte adicional era 1:1 para ingresos hasta 27.500AUD/21.153,8USD con un tope en 1000AUD/769.2USD, a partir del cual el monto máximo decrecía en 8 centavos por cada dólar adicional de ingresos. Este esquema ha variado en el tiempo, tanto en sus límites, condiciones de ingreso y proporción del pareo, a la forma actual de 1:0,5 con un aporte máximo de 500AUD/384,6USD, respecto de ingresos hasta 36.021AUD/27.708,4USD. Montos superiores hasta 51.021AUD/39246,9USD tienen un aporte máximo reducido. El costo total de estos incentivos tributarios fue estimado el 2015 en 30.000 millones AUD/23.076 millones USD, con críticas respecto a una ineficiente focalización (CPA Australia, 2013).

La falla en el cumplimiento de las obligaciones previsionales por parte del empleador lo hace responsable tanto de lo que no se ha pagado, los costos administrativos del mismo⁵¹ y sus intereses y reajustes, pero también le quita la deducción de impuestos a los gastos previsionales de estos dos últimos conceptos. Con lo cual, además de pagarlas cotizaciones faltantes, deberá abonar el

⁴⁹ Salary sacrifice.

⁵⁰ Los aportes de los independientes son tratados como aportes de empleador.

⁵¹ 20AUD/15 USD por cada empleado con déficit.

impuesto correspondiente como si fueran ingresos corrientes (Brett & Scott, 2015), lo que es conocido como *Superannuation Guarantee Charge*, introducido en 1992 debido a las modificaciones que cambiaron el carácter de este régimen desde la voluntariedad a la obligatoriedad. Los resultados, en cuanto a la cobertura, son auspiciosos, con 14,8 millones de australianos cubiertos por cuentas de *Superannuation*. Si se considera la cobertura por edad y sexo, el punto más bajo se da en mujeres mayores de 15 años y menores de 30, con un 66% de cobertura; la mayor extensión de ésta, en cambio, se da respecto de los hombres entre 30 y 34 años, con un 89%. Con ello, en términos generales la cobertura personal no es un tema urgente en Australia. El inconveniente principal radica en las dificultades respecto a la adecuación de beneficios y, sobre todo a la administración, toda vez que cuenta con casi 600 mil administradores diferentes, la mayoría de los cuales (598.599) corresponden a planes de menos de cinco miembros (ASFA, 2017).

e. Medidas de incorporación

Notable es también que el sistema australiano contenga pocos elementos de corrección de conductas, sin incentivos particulares ni a jóvenes ni a mujeres. Ello es producto de la interacción sus diferentes pilares, en los cuales se considera el nivel de convivencia en la generación de pensión no contributiva, la cual solo requiere residencia, por lo cual no incorpora mecanismos para suplir la ausencia en el mercado del trabajo formal.

Por su parte, el Sistema de Pensiones contributivo, tanto a nivel voluntario como obligatorio, opera bajo un esquema de capitalización (sin perjuicio de la existencia a nivel ocupacional de planes de beneficio definido) donde las correcciones de estas problemáticas quedan sujetas a la realización de aportes previsionales voluntarios del propio afectado, contando siempre con beneficios tributarios. Tal es la situación de las ya referidas *spousal contributions*, principalmente respecto a las mujeres. En el caso de los jóvenes, el beneficio más cercano que se puede encontrar corresponde a los pareos para trabajadores de bajos ingresos, que, si bien no son un aporte específico para los mismos, suelen ser los principales destinatarios de éste.

De igual forma no existe un tratamiento diferenciado para los aportes de los trabajadores independientes, a los cuales se les aplica el régimen general de contribuciones sobre una base voluntaria, no obstante, en los canales de información previsional se anima a los mismos a enfrentar la problemática inscribiéndose en un esquema de *Superannuation* y obteniendo los beneficios tributarios del mismo.

ii. CANADÁ

a. Descripción del sistema previsional



El Sistema de Pensiones del Canadá, está estructurado en torno a un mecanismo de tres pilares. En primer lugar, se encuentra el Old Age Security (OAS), y sus mecanismos anexos, los cuales entregan beneficios mínimos a la totalidad de la población que cumpla con ciertos requisitos de residencia. El segundo pilar está dado por el *Canadian Pension Plan* (CPP), el cual es sustituido en el caso de Quebec por un equivalente estatal (*Quebec Pension Plan*, QPP), ambos mecanismos contributivos que operan sobre beneficios definidos. Completa el esquema un conjunto de mecanismos de ahorro voluntario: planes de pensiones ocupacionales, ya sea a nivel de empleador o de industria (*Employment Pension Plans*, EPP; *multi-employers plan*, MEPP); planes de ahorro previsional (*Registered Retirement Saving Plans*, RRSP); y planes de ahorro previsional colectivo (*Group RRSP*), todos los cuales cuentan con algún tipo de incentivo tributario.

Es particularmente remarcable del sistema canadiense que cada uno de los elementos que lo componen (Cuadro N° 11) se encuentra dirigido a obtener un resultado específico, funcionando de forma conjunta en la mayoría de los casos.

Cuadro N° 11: Elementos del Sistema de Pensiones Canadá

Sección	Programa	Beneficio	Limites
Pilar I	OAS	569,95CAD con 40 años de residencia.	72.809CAD anuales para beneficios sin reducción.
	GIS	1.342,78CAD para individuos o 2.164,78CAD para parejas, considerando el OAS.	Para quienes no tienen ingresos de una fuente diferente al OAS. De lo contrario el beneficio se reduce en 1CAD por cada 2CAD de ingreso.
	Subsidio marital	1.080,39CAD.	Parejas de Beneficiarios del OAS entre 60 y 64 años.
Pilar II	CPP	33% de ingresos promedio.	Ingreso promedio considera periodo desde los 18 a los 65 años.
Pilar III	EPP	Variable según las condiciones del plan.	18% de los ingresos anuales o 25.370CAD, lo que sea menor, en caso de contribuciones definidas. 2% de la remuneración por año, en caso de beneficios definidos.
	MEPP		
	RRSP		

Fuente: Elaboración propia en base Baldwin 2009.

El primer componente de este sistema es el OAS (*Old Age Security*), el cual se encuentra compuesto por el OAS propiamente tal, el ingreso suplementario garantizado (*Guaranteed Supplement Income*, GIS) y el subsidio marital (*Spousal Allowance*). Este programa fue iniciado en 1952, en la forma de un beneficio plano para todos los canadienses que cumplieran los requisitos de edad y residencia, establecidos originalmente en 70 y 10 años, respectivamente. Posteriores reformas alteraron los requisitos de residencia, quedando establecido que el periodo mínimo de 10 años concedía una prestación de un cuarto del beneficio total, con un incremento de 1/40 por cada año adicional y la

edad fue rebajada a 65 años⁵². A fines de los 80, la naturaleza de beneficio plano fue alterada con la introducción de una sobretasa a los ingresos que excedieran cierto límite, del 15%. Para diciembre de 2015, la pensión máxima posible de obtener era de 569,95CAD (425USD aprox.) por mes, con un ingreso tope de 72.809CAD anuales (54.335USD aprox.), con lo cual la pensión desaparece al llegar a 118.055CAD (88.101USD aprox.). Por su parte, el ingreso suplementario garantizado, creado en 1966, es un complemento del OAS, pero dirigido únicamente a los beneficiarios con bajos niveles de ingresos, siendo establecido como un beneficio de monto fijo, diferenciado entre individuos o parejas⁵³, el cual es pagado íntegramente a quienes no tienen otros ingresos que los derivados del OAS. Se reduce en 1CAD por cada 2CAD de ingresos de otra fuente. A diciembre de 2015 la pensión incrementada por el GIS podía ascender a 1.342,78CAD (1.000USD aprox.) para individuos o 2.164,78CAD (1.615USD aprox.) para parejas⁵⁴. El elemento final del sistema fue introducido en 1975, bajo el nombre de Subsidio marital (*Spouse Allowance*), de forma de permitir un incremento en la cobertura del OAS a personas que teniendo derecho al mismo tuvieran parejas con edades entre 60 y 64 años. A diciembre de 2015, este beneficio era de 1.080,39CAD mensuales (806 USD aprox.) En caso de viudez, quienes pueden acceder a este subsidio reciben en su lugar los beneficios del OAS que correspondiesen al fallecido.

Adicionalmente a estos beneficios establecidos a nivel federal, el primer pilar del sistema también es complementado con prestaciones entregadas por los estados, generalmente requiriendo ser beneficiario del GIS, y con niveles de beneficios muy disimiles⁵⁵. El financiamiento del primer pilar es completamente no contributivo, correspondiendo a gastos corrientes del Estado y, por tanto, sujeto al presupuesto nacional. Por ello, el acceso es universal, sujeto únicamente a requisitos de tiempo de residencia y prueba de ingresos para ciertos beneficios.

El segundo pilar del sistema canadiense está constituido por el *Canadian Pension Plan*, el cual siendo federal permite a los diversos estados sustituirlo por un plan propio con similar funcionamiento, opción solo tomada por Quebec, con el *Quebec Pension Plan*. Este régimen se origina en 1966, siendo obligatorio para todos los trabajadores, tanto dependientes como independientes. No obstante, reconoce la posibilidad que las personas de bajos ingresos no realicen contribuciones, estableciendo para estos efectos un piso y un techo a los aportes. En cuanto al primero de estos, a diferencia del límite nacional dado por el Ingreso Mínimo Mensual (IMM), el CPP opera con monto exento de contribuciones anual (*yearly basic exemption*, YBE) de 3.500CAD (2.600USD), lo que hace que sea operativo para la totalidad de los afiliados. El tope imponible de 2015, en tanto, fue de 53.600CAD (40.000USD), montos ambos que se ajustan anualmente en base a la variación de índice de precios.

⁵² Si bien está en un proceso de alza, para alcanzar 68 años en 2029.

⁵³ Siendo el beneficio para parejas 1,6 veces el de individuos.

⁵⁴ Como referencia, téngase presente que el ingreso mínimo en Canadá, para el 2016, fue en promedio de 1906,7CAD o 1467 USD aproximadamente, no obstante, su valor varía entre los estados, con valores entre 10,5CAD por hora, en Labrador, y 13CAD por hora en Nunavut (valores desde octubre de 2016).

⁵⁵ Así en Alberta el beneficio puede ser de 4.200CAD al año por pareja mientras que en Labrador solo es de 700CAD (Baldwin, 2009).

Es notable rescatar que el segundo pilar apunta específicamente a generar una tasa de reemplazo del 33%⁵⁶ de los ingresos promedios de la vida laboral por parte de sus beneficiarios. El financiamiento del sistema es contributivo, con una tasa total de 9,9% de la remuneración, que en el caso de los trabajadores dependientes se divide en un 4,95% de cargo del trabajador y un 4,95% de cargo del empleador⁵⁷. En el caso de los trabajadores independientes, estos cubren la totalidad de los aportes por sí mismos. En uno y otro caso la recaudación corresponde a la agencia impositiva, ya sea a nivel federal (*Canada Revenue Agency*) o estatal (*Quebec Department of Revenue*).

Al tener una meta específica, el sistema opera sobre la base de beneficios definidos, con lo cual el cálculo de la pensión por vejez se obtiene al promediar los ingresos promedio, reajustados, de todo el periodo de acumulación, el cual empieza en 1966, o al cumplir los 18 años, y se extiende hasta la edad de retiro (65 años) o al alcanzar 70 años⁵⁸. Es posible pensionarse de forma anticipada o de forma posterior a los 65 años (+/- 5) con una reducción/aumento de la pensión final. En caso que el beneficiario decida postergar su pensión más allá de los 65 años, los aportes al régimen son voluntarios (CPP) pero si los realiza el trabajador, el empleador queda obligado. En el QPP por el contrario, estos son siempre obligatorios.

El segundo pilar cuenta también con el grueso de los beneficios por invalidez y sobrevivencia. Como es usual en el caso de los sistemas de beneficio definido, el acceso a las prestaciones requiere contar con un tiempo mínimo de contribuciones, en este caso a lo menos 4 años en los últimos 6, o 3 años en los últimos seis para aquellos con 25 años de contribuciones para la invalidez. Respecto a la sobrevivencia son 10 años de contribuciones o al menos un tercio de tiempo con, un mínimo de tres años. El monto de la prestación en sí depende en gran medida si el causante se encontraba o no pensionado. En este último caso la prestación representa un porcentaje de la pensión que el causante hubiera recibido (60%) sujeta a un tope mensual de 639 CAD (477 USD aprox.) Si la muerte ocurre antes de pensionarse, o la contingencia es la invalidez, el beneficio será un monto básico (465,84 CAD, 350 USD aprox.) suplementado por un porcentaje de la pensión que hubiera recibido al pensionarse por vejez (75%), con un tope en 1.264,59 CAD (950 USD aprox.).

Respecto a este régimen debe señalarse que, no obstante, operaba bajo un sistema de reparto, las reformas realizadas a fines de los 90 obligaron a la constitución de reservas equivalentes a cinco años de gastos, las cuales son invertidas por el *CPP Investment Board* (CCPIB), no siendo financiado por el Estado y, en consecuencia, sus ingresos y gastos no forman parte del presupuesto. Cualquier modificación al sistema requiere acuerdo entre el Estado Federal y las Provincias y la ciudadanía, en

⁵⁶ Originalmente 25%, siendo modificado en 2016, como una forma de abordar la problemática de la reducción de cobertura de los planes ocupacionales.

⁵⁷ En el caso de QPP, estos montos son ligeramente diferentes, con una tasa total del 10,5%. Además, conforme a la reforma realizada en 2016 está en curso un aumento progresivo de las cotizaciones hasta el 11,9%, dividido en partes iguales entre empleador y trabajador (5,95%).

⁵⁸ El sistema reconoce la posibilidad de excluir (*drop-out provision*) hasta un 17% del tiempo cálculo con los menores ingresos (aproximadamente ocho años). Ello bajo la lógica que se trata de periodos con ingreso cero, producto de la realización de estudios, desempleo, cuidado familiar o similar, operando de forma automática.

ambos casos por dos tercios. El cuadro N° 12 muestra un resumen de la cobertura personal del segundo pilar.

Cuadro N° 12: Cobertura personal del segundo pilar

Afiliados	Cobertura personal
Trabajadores Dependientes	Si, de forma obligatoria.
Trabajadores Independientes	Si, de forma obligatoria.
Jóvenes	Sin incentivos especiales en el modelo general. No obstante, al ser una pensión ocupacional pueden existir beneficios en empresas particulares.

Fuente: Elaboración propia.

El tercer pilar del sistema previsional, compuesto por los diversos mecanismos de ahorro para el retiro, es el más antiguo de todos, con antecedentes que se remontan a fines del siglo XIX. Sin embargo, no se masificó sino hasta después de la segunda guerra mundial, fundamentalmente a través de sistemas de pensiones ocupacionales auspiciados por los empleadores (*Employment Pension Plans*, EPP), contando con cerca de seis millones de participantes en 2008.

Aquí, lo importante es indicar la caída de la cobertura, en alrededor de 6%, respecto a los niveles de 1970 en comparación a la fuerza de trabajo. Los EPP, por su naturaleza, son muy diversos, pudiendo encontrarse tanto regímenes de beneficios definidos, como de contribuciones definidas y mixtos. Planes que entregan un beneficio en relación al salario o últimos salarios de un período, y aquellos que entregan beneficios planos. No obstante, las dificultades financieras mundiales han marcado un cierto grado de abandono de los planes de beneficios definidos puros en ciertos sectores económicos, particularmente en los trabajadores públicos provinciales, siendo sustituidos por regímenes de contribución definida con beneficios mínimos garantizados.

Parte de este proceso se ha producido con la generación de planes ocupacionales multiempleador (*multi-employers plan*, MEPP) en los cuales la administración de los fondos es realizada por una junta directiva elegida por los sindicatos con los empleadores, expresándose el beneficio como una prestación plana, pero siendo solo exigible si las condiciones económicas del fondo lo permiten, facultándose a su vez a la administración para variar su monto de forma de ajustarlo a la salud financiera del mismo, cuestión no permitida en los planes ocupacionales de beneficio definido individuales.

Además de los planes de pensiones ocupacionales, existe la alternativa de los planes de ahorro previsional (*Registered Retirement Saving Plans*, RRSP), los cuales son incentivados a través de beneficios tributarios, por aplicación de la Ley de Impuesto a la Renta (*Income Tax Act*), que exime de impuesto, hasta un límite, las contribuciones realizadas, así como los retornos de las inversiones, aplicando impuestos a los pagos a su retiro, en un esquema que es común dentro de la OCDE y que también está presente en Chile. Una mezcla entre ambos mecanismos de ahorro voluntario es la creación de los planes de ahorro colectivos auspiciados por los empleadores (*Group RRSP*) los cuales son de afiliación voluntaria, contando generalmente con incentivos de parte del empleador en la forma de un pareo de aportes. Con ello junta la naturaleza ocupacional de los *Employment Pension*

Plans, a la flexibilidad de los *Registered Retirement Saving Plans*, toda vez que en ambos casos es posible retirar los fondos antes de la jubilación, pagando los impuestos correspondientes.

b. Entidades a cargo de la Adhesión

La naturaleza del sistema previsional de Canadá, que se apoya fuertemente en el primer pilar no contributivo como fuente de ingresos para las personas de menores recursos, así como un segundo pilar obligatorio, tanto para trabajadores dependientes como independientes que utiliza las plataformas de recaudación tributaria como vehículos de cobro, hace que la adhesión al sistema previsional obligatorio no sea un motivo de interés en el país. En tal sentido, las cotizaciones son tratadas como un impuesto más, sin perjuicio de la obligación que asiste al empleador y al trabajador independiente de realizar las correspondientes declaraciones. Dado eso, respecto al segundo pilar es posible señalar que las entidades a cargo de la adhesión corresponden antes que nada al *Canada Revenue Agency* y, en su caso, al *Quebec Department of Revenue*. A pesar de lo antes dicho, y precisamente porque las tasas de remplazo son altas solo respecto a trabajadores de bajos ingresos (76,5% para quienes ganan la mitad del ingreso promedio (Baldwin, 2009)) la adscripción al tercer pilar, las diversas formas de ahorro voluntario sí han sido un tema de larga discusión. Sin embargo, las dificultades pasan precisamente por su naturaleza de tercer pilar, esto es, su voluntariedad. Desde tal punto de vista, los encargados de la adhesión a tales planes son los empleadores y sindicatos, para los casos de los planes ocupacionales, y los propios beneficiarios, para los planes de ahorro. La discusión actual pasa porque el uso de este pilar ha caído fuertemente, así si en 1977 los planes ocupacionales (RPP) cubrían al 52% de los trabajadores, en 2011 solo lo hacía respecto al 37% (Drolet & Morissette, 2014). Además, al estar en el campo del tercer pilar, se deben considerar dos elementos: por una parte, la voluntad de los empleadores de auspiciar planes; y por otra, la voluntad de los trabajadores de adherir a ellos.

c. Institucionalidad normativa

- Old Age Security Act, normativa correspondiente a la pensión básica por edad.
- Canada Pension Plan Regulations, normativa correspondiente al Sistema de Pensiones contributivo federal.
- Income Tax Act, regulación del impuesto a la renta.
- Pension Benefits Standards Act, 1985, regula, junto con la siguiente, las condiciones mínimas de los sistemas de pensiones contributivos.
- Pension Benefits Standards Regulations, 1985.
- Pooled Registered Pension Plans Act, regula, junto con la siguiente, las condiciones para el ofrecimiento de planes de pensiones bajo un mismo administrador no relacionado al lugar de trabajo.
- Pooled Registered Pension Plans Regulations.

Las modificaciones más recientes al Sistema de Pensiones del Canadá refieren al cambio de parámetros del Canadian Pension Plan, el cual aumentó el monto del beneficio entregado, desde un 25% a un 33%, incrementando también, de forma gradual, su nivel de aportes hasta un 11,9%. Las modificaciones realizadas se enmarcan en una discusión más amplia producto del impacto del constante descenso que ha tenido la cobertura de los planes ocupacionales y otros productos de ahorro voluntario.

d. Contenido estratégico de adherencia al Sistema de Pensiones y promoción al ahorro previsional

Como se mencionó previamente, el principal esfuerzo para lograr adherencia al Sistema de Pensiones se ha dado en el funcionamiento del tercer pilar, el ahorro voluntario, dada la amplia cobertura personal entregada por el primer y segundo pilar. Por lo pronto, como norma general estos sistemas de ahorro voluntario cuentan con un beneficio básico, extendido dentro de la OCDE, por el cual las contribuciones a los planes son deducibles de impuestos, no siendo gravados los retornos⁵⁹, sino una vez retirados. Estos beneficios llevan bastante tiempo en la legislación canadiense, no obstante, lo cual la declinación de la cobertura del tercer pilar ha llevado a modificar sus parámetros y los vehículos de concreción, apuntando tanto a los empleadores como a trabajadores. En el caso de los primeros el objetivo era estimular la creación de planes de pensión ocupacionales; en el caso de los segundos incentivar su adhesión a los mismos. Adicionalmente se abrió la posibilidad de realizar ahorro voluntario que teniendo carácter previsional no estuviera ligado al lugar de trabajo, así como formas de ahorro que siendo auspiciadas por los empleadores no fuera administrada por los mismos.

Cabe hacer notar que más allá de los incentivos que proporciona el sistema tributario, la decisión de crear un plan ocupacional es parte de la libertad contractual de los empleadores, siendo percibido como una parte integrante del paquete de beneficios ofrecidos para obtener y retener talento en las empresas (Armsrong & Selody, 2005). En tal sentido, el papel de los sindicatos es importante, siendo una variable relevante para determinar la presencia, tipo y alcance de estos beneficios, por lo que se puede señalar que son el principal vehículo de incentivo.

La variedad de posibilidades existentes en los acuerdos que constituyen estos planes impiden presentar sus detalles, los cuales varían en cada una de las industrias. Sin embargo, es posible señalar que las diferentes variables operan en torno a topes tributarios de 18% de los ingresos anuales o 25.370CAD (18.932USD), lo que sea menor, pero reconociendo el derecho a mantener en el tiempo el segmento no utilizado de aportes de cada año. Para el caso de los mecanismos de beneficios definidos, la limitación se fija en estos, con un tope en 2% de la remuneración por año de trabajo.

Las alternativas de ahorro de este tipo son muy variadas: en el campo ocupacional los planes pueden ser de beneficio definido; contribución definida o agrupados, siendo este último un tipo de plan ocupacional de contribución definida donde los aportes del empleador no son obligatorios, admitiendo también a trabajadores independientes, y siendo administrados por una institución diferente al empleador. Fuera del campo ocupacional, es posible encontrar planes de ahorro individuales, planes para la pareja, planes grupales y planes autodirigidos, una alternativa que supone el registro del mismo en una institución financiera, pero que permite al afiliado elegir los instrumentos en los que quiere invertir dentro del ámbito autorizado por la Ley. En 2009 se introdujo una alternativa adicional: las cuentas de ahorro libres de impuestos, mecanismo por el cual los aportes realizados quedan gravados, pero las ganancias y sus retiros se mantienen libres.

Con todo, desde el punto de vista de la cobertura el resultado no ha sido positivo. El número total de planes de pensión disponibles ha caído desde 18.631, en 2012, a 16.911, en 2016. En lo que refiere a personas cubiertas, la cifra se ha mantenido estable, con poco más de seis millones de afiliados, representado un 32,2% de la fuerza de trabajo. La principal pérdida se ha notado en el cierre de programas de beneficios definidos (cerca de dos mil), mientras que los planes de tipo

⁵⁹ En el caso de los planes de contribución definida.

mixto, en sus varias alternativas no llegan al millar. Es por ello en 2016 se reformó el CPP, aumentando los aportes y el beneficio.

e. Medidas de incorporación

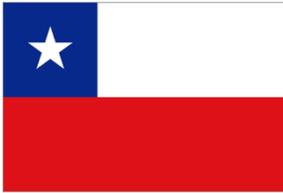
Consecuencia de ello ha sido un cambio en la estrategia previsional del sistema canadiense. Mientras en sus orígenes correspondía a un mecanismo en el cual la suficiencia de la tasa de reemplazo dependía de forma importante de las pensiones ocupacionales, el fracaso en aumentar la cobertura de los mismos ha llevado a un incremento de la importancia del sistema contributivo obligatorio, representado por el CPP, aún bajo la posibilidad que tal incremento reduzca todavía más la cobertura de los planes ocupacionales.

Con el aumento de la importancia del segundo pilar, ha de notarse que éste y el primer pilar cuentan con pocos beneficios diferenciados para segmentos específicos de la población. En el primer pilar, al igual que ocurre con la mayoría de los países angloparlantes, los beneficios entregados son relacionados con el estatus de pareja, lo cual contribuye a nivelar las diferencias de trato que pudiera provocar una desigual participación en el mercado del trabajo. En igual sentido, el monto de los beneficios depende de la residencia y no de la carrera laboral. El CCP, por su parte, mantiene un único beneficio previsional que opera igualmente para mujeres, jóvenes e independientes, en los casos que no pudieran realizar aportes, simplificando las dificultades de contar con múltiples regímenes de tratamiento. Este beneficio se aplica en el cálculo de la pensión contributiva, consistiendo en la exclusión de hasta el 17% del tiempo de cálculo de la pensión correspondiente a aquel con inferiores ingresos, principalmente aquellos sin ingresos, ya sea por motivos de maternidad, cuidado de menores o de adultos, cesantía, estudios o similares. En tal sentido el modelo canadiense ofrece la ventaja de incorporar un beneficio que opera en toda circunstancia, sin necesidad de acreditar su concreción, lo que permite cubrir situaciones actualmente no consideradas o que son específicas para un grupo concreto de la población.

Adicionalmente Canadá cuenta con una estrategia de incorporación de trabajadores jóvenes la *Youth Employment Strategy (YES)*, para personas entre 15 y 30 años, la cual entrega información, capacitación y, en algunos casos, subsidios para la creación de empleos destinados a estos grupos. No obstante, no guarda relación directa con el sistema previsional.

iii. CHILE

a. Descripción del sistema previsional



El Sistema de Pensiones de Chile está compuesto por un mecanismo de tres pilares, el cual es conformado por una pensión no contributiva (Prestaciones Solidarias) como primer pilar, y una pensión contributiva en base a un sistema de cuentas individuales de contribución definida de carácter tanto obligatorio (segundo pilar) como voluntario (tercer pilar).

El Sistema de Pensiones en Chile es uno de los más antiguos en América Latina, creado en la década del 20 del siglo XX, bajo la forma de seguros sociales de tipo profesional, conocidos colectivamente como las Cajas de Previsión. En este esquema cada grupo profesional contaba con su propio régimen y administrador, el cual centralizaba la entrega de prestaciones en todos los ámbitos de la Seguridad Social. Sin embargo, el crecimiento inorgánico del sistema para abarcar cada vez más segmentos de la población generó que las condiciones económicas de cada una de las Cajas, así como el monto de las prestaciones que entregaban y los requisitos de acceso a las mismas fueran muy desiguales. Por ello, sucesivas administraciones a partir del gobierno de Alessandri intentaron, sin éxito, realizar reformas en la materia. La mejor documentada de ellas corresponde al “Informe sobre la reforma de la Seguridad Social chilena”, más conocido como informe Prat, que ya en 1964 advertía las dificultades por las cuales transitaba el régimen de seguros sociales.

Sin embargo, no sería sino hasta 1980 donde se realizaran modificaciones, con la sustitución del sistema, pasando desde un mecanismo de beneficios definidos a uno de contribución definida y capitalización individual, administrado por entidades privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones. Desde su creación tal mecanismo ha sido sujeto a múltiples reformas en aspectos de administración, inversión, beneficios y costos, siendo las más destacables las correspondientes a la incorporación al sistema previsional de una pensión no contributiva, producto de la reflexión generada por otra comisión revisora realizada en el año 2016.

El resultado de las reformas implementadas es la existencia de un primer pilar, que entrega una prestación no contributiva por edad o invalidez a todas las personas que no reúnan un saldo suficiente en sus cuentas de capitalización individual del segundo pilar ni cuenten con pensiones de otra naturaleza, y que cumplan con requisitos de residencia, edad (65) o discapacidad, según corresponda, y pertenecer al 60% más pobre de la población. Conforme las características del beneficio, este puede ser una suma fija, para quienes carecen totalmente de pensiones y tienen un saldo cero en sus cuentas individuales (pensiones básicas de vejez e invalidez) que a octubre de 2017 asciende a la suma de 104.646CLP/163USD al mes, o un beneficio variable, para quienes tienen una pensión autofinanciada inferior a un monto determinado (aporte previsional). En el caso de la pensión de invalidez el monto del aporte corresponde a la diferencia que se produzca con la pensión básica; en el caso de la vejez corresponde a un diferencial, ajustando de acuerdo a una regla, que entrega un monto variable para pensiones que no superen los 309.231CLP/485USD, monto que se reduce conforme la pensión autofinanciada aumenta.

El segundo pilar del sistema corresponde a las cuentas de capitalización individual, administradas por las AFP, las cuales son obligatorias para los trabajadores dependientes y voluntarias para los independientes⁶⁰. Las cotizaciones pagadas contemplan tres componentes: los fondos depositados

⁶⁰ Bajo un esquema de incorporación con opción por defecto de ingreso, respecto del grupo de independientes que emiten boletas de honorarios.

en la cuenta individual, correspondientes al 10% del ingreso imponible⁶¹, de cargo del trabajador; el pago de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia, del 1,41% del ingreso imponible del trabajador, de cargo del empleador o del trabajador independiente; y el pago de la comisión por administración, monto variable según la administradora a la cual el afiliado se haya incorporado. En el caso de afiliados nuevos, estos son incorporados de forma obligatoria en la administradora que oferta la menor comisión en la licitación realizada al efecto.

Al ser un sistema de contribuciones definidas, las prestaciones dependen principalmente del monto acumulado en la cuenta de capitalización, al cual se adicionan recursos correspondientes a otros beneficios asociados, como el bono por hijo nacido vivo, para las mujeres; o los saldos que voluntariamente se deseen utilizar desde el Seguro de Cesantía. Respecto a las personas que hubieran estado afiliadas al antiguo sistema de Cajas de Previsión, pueden tener derecho a un bono de reconocimiento equivalente a los aportes que realizaron a las mismas.

El acceso a los recursos acumulados puede realizarse al cumplir la edad de jubilación (65/60, hombres/mujeres) sin mayores requisitos, no obstante, el acceso a las prestaciones solidarias tiene una edad común. Igualmente puede accederse a una pensión anticipada en caso de cumplir con la capacidad de financiar un estándar mínimo de prestación, equivalente al 70% de la remuneración de los últimos 10 años e igual o superior al 80% de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS, 247.385CLP/388USD), o en caso de haber desarrollado trabajos calificados como pesados por la Comisión Ergonómica Nacional, en cuyo caso se podrá adelantar la edad de pensión en uno o dos años por cada cinco de trabajos pesados⁶². La pensión de vejez permite seguir trabajando en el sector privado y en algunos puestos específicos del sector público.

El monto de la misma, además del capital acumulado, depende de la expectativa de vida, en relación al sexo de la persona y a la edad concreta de jubilación, pudiendo optarse por el pago del beneficio en cuotas mensuales, manteniendo los fondos en la administradora (así como su propiedad), o utilizar el dinero para la compra de una renta vitalicia, o una combinación de ambos métodos. En los casos que se mantenga la propiedad del fondo, a la muerte del afiliado, si no se generan pensiones de sobrevivencia, se entregará a sus herederos. No obstante, en tal modalidad el monto de la pensión disminuye en el tiempo, cesando en caso de agotamiento de los fondos.

Respecto de las pensiones por invalidez, estas corresponden a una prestación por beneficio definido, correspondiente al 70% (total) o 35% (parcial) de la remuneración de los últimos diez años del afiliado que sea declarado con una pérdida de capacidad de ganancia permanente superior a 2/3 (total) o entre 1/2 y 2/3 (parcial), la cual es financiada con los fondos existentes en la su cuenta de capitalización individual, más los montos enterados por el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, si se tiene derecho al mismo. Igual situación se da respecto de los beneficiarios por pensiones de sobrevivencia, los cuales corresponden a ciertos familiares del afiliado fallecido, quienes reciben una pensión de beneficio definido correspondiente a un porcentaje de la pensión que el afiliado estuviera recibiendo o, de ser activo, su equivalente a una pensión de invalidez total, la cual se financiará con los saldos de la cuenta individual y, si se tienen derecho a ello, las sumas enteradas por el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, extendiéndose mientras duren los fondos y se cumplan

⁶¹ El ingreso imponible se define como todo aquel que corresponde a la remuneración, lo cual excluye de este carácter a las asignaciones que corresponden a meras devoluciones de fondos, como los bonos por colación o movilización, así como cualquier ingreso que la ley haya declarado como no imponible. Para el caso de los independientes, el ingreso imponible corresponde al 80% del monto afecto al impuesto a la renta de segunda categoría.

⁶² El carácter de trabajo pesado implica además realizar una cotización adicional del 1% o 2%, tanto para el trabajador como para el empleador.

los requisitos de acceso. Cualquier saldo disponible una vez se extingan las pensiones por sobrevivencia es enterado como herencia a los beneficiarios del afiliado.

Finalmente, existe una prestación por muerte, correspondiente al pago de una suma alzada, hasta 15 UF/627USD, a quien se haga cargo de los gastos funerarios del afiliado fallecido.

El tercer pilar, en tanto, corresponde a planes de ahorro voluntario con finalidad previsional, el cual puede ser de naturaleza individual (APV) o colectiva (APVC) contando ambos con beneficios similares. Tales planes, que pueden ser administrados tanto por las AFP como por otras instituciones autorizadas, permiten optar a dos regímenes tributarios: afectarlas a impuestos, quedando libres de estos al momento del retiro (siendo gravada solo la rentabilidad) o deducir de impuestos los aportes, hasta un monto máximo de 50UF/2089USD mensuales (600UF/25068USD anuales). Los trabajadores de rentas bajas, a partir del 2008, pueden optar a una bonificación anual del 15% del APV realizado durante el año.

b. Entidades a cargo de la Adhesión

La combinación de un primer pilar restringido a una parte de la población y un segundo y tercer pilar principalmente de capitalización individual hace que las entidades encargadas de la adhesión al Sistema de Pensiones estén muy vinculadas a cada una de estas divisiones. En el primer pilar la entidad central es el Instituto de Previsión Social, entidad que además de administrar las prestaciones solidarias mantiene la administración de los restos del antiguo sistema de Cajas de Previsión. En el segundo pilar los encargados de la adhesión involucran a los trabajadores mismos, quienes deben hacer el trámite de inscripción en la administradora licitada; sus empleadores, quienes son los retenedores y pagadores de las cotizaciones; y la administradora licitada, que cumple un rol más pasivo, pero relevante, particularmente en la facilitación de los trámites de las situaciones especiales, como es el caso de los extranjeros sin cédula de identidad. En el caso de los trabajadores independientes que trabajan a honorarios⁶³ (dan boleta), la adscripción involucra principalmente al trabajador y la administradora, pero con un involucramiento activo de la institucionalidad tributaria (Servicio de Impuestos Internos y Tesorería General de la República) los cuales operan en la verificación del cumplimiento de la obligación de cotizar y su pago obligatorio sobre la eventual devolución de impuestos existente. Finalmente, también de parte del propio interesado y un tercero, se encuentra la figura del afiliado voluntario, quien pese a no tener ingresos por el trabajo puede realizar pagos a una cuenta especial abierta en una Administradora. El cuadro N° 13 presenta un resumen de la cobertura personal del segundo pilar.

⁶³ Artículo 42 n°2 LIR.

Cuadro N° 13: Cobertura personal del segundo pilar

Afiliados	Cobertura personal
Trabajadores Dependientes	Si, de forma obligatoria.
Trabajadores Independientes	Si, con posibilidad de exclusión, si se trata de independientes afectos al impuesto de segunda categoría; voluntaria para el resto.
Jóvenes	Beneficios al pago de cotizaciones que aumentan su empleabilidad.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al pilar voluntario, trabajador y, en algunos casos empleadores, son los principales intervinientes en la incorporación a los mecanismos de ahorro voluntario, con las instituciones autorizadas⁶⁴ y las AFP como administradores y promotores de su generación. En este caso los sindicatos, si bien no participan directamente de la operación, tienen un importante rol como facilitadores de la creación de planes de ahorro colectivo.

c. Institucionalidad normativa

- DL N° 3.500, que crea el Sistema de Pensiones por capitalización individual.
- Ley N° 20.255, que incorpora las prestaciones solidarias al sistema, establece la cotización obligatoria de los trabajadores independientes, y otros beneficios.
- Ley N° 20.894, que prorroga la obligatoriedad de cotización de los trabajadores independientes y adecúa otras normas previsionales.
- Compendio normativo del Sistema de Pensiones, que sistematiza la regulación dictada por la superintendencia del ramo en materia de procedimientos y requisitos para las diversas etapas de las prestaciones previsionales.

d. Contenido estratégico de adherencia al Sistema de Pensiones y promoción al ahorro previsional

El Sistema de Pensiones chileno se caracteriza por una alta dependencia de la formalidad laboral para la generación de la adscripción al Sistema de Pensiones, la cual se produce por el solo hecho de iniciar labores como trabajador dependiente. En tal sentido, existen beneficios que apuntan a reducir el costo de las cotizaciones sobre las remuneraciones (subsido previsional al empleo joven) por la entrega de una parte de su monto; y beneficios entregados directamente en dinero a los beneficiados (subsido al empleo joven y a la mujer), los cuales promueven una mejora de las condiciones de contratación de los respectivos sectores y, a través de ello, la formalización y consecuente adhesión al sistema.

En el caso de los trabajadores independientes, existe un mecanismo de cálculo y reliquidación de las cotizaciones, en el cual destaca una base imponible reducida en comparación a los dependientes (80% del monto afecto a impuestos)⁶⁵ y una periodicidad de pago anualizada en lo que respecta a

⁶⁴ Administradoras de Fondos Mutuos; Administradoras de Fondos de Inversión; Administradoras de Fondos para la Vivienda; Bancos; Compañías de Seguros de Vida; Intermediarios de Valores cuyos planes hayan sido autorizados por la Superintendencia de valores y Seguros.

⁶⁵ No obstante, es posible considerar que más que un beneficio en sí, ello involucra los costos de su actividad.

pensiones. Tanto para trabajadores dependientes como independientes las cotizaciones son deducibles de impuestos.

En el caso de los afiliados voluntarios, se permite que el pago de las cotizaciones se realice por una sola vez respecto a múltiples periodos, así como la vinculación de aportes entre cónyuges por medio del empleador del otro, sin embargo, las cotizaciones realizadas por estos afiliados carecen de beneficios tributarios.

El modelo previsional chileno se ha estructurado en torno a una estrategia que privilegia de forma importante existencia de vínculos laborales formales, beneficiándose del importante nivel del mismo. Por tal razón la mayoría de los programas dirigidos apunta al incremento de la empleabilidad de los segmentos poblacionales considerados como más retrasados en su cobertura, o perjudicados por las características del mercado laboral (jóvenes y mujeres, respectivamente). En igual sentido, la cobertura de los trabajadores independientes, si bien no implantada todavía, depende igualmente de un alto grado de formalidad tributaria, que permita la fiscalización y cobro de sus obligaciones, sin programas específicos para otros grupos. El nivel relativamente alto del tramo exento de impuestos personales en Chile mina la eficiencia de las medidas de incentivo correspondientes a beneficios tributarios.

e. Medidas de incorporación

Independientemente del tipo de afiliación, las mujeres que lleguen a la edad de recibir prestaciones del sistema solidario (65 años), adicionan a sus recursos un bono por cada hijo nacido vivo, el cual corresponde al equivalente de una cotización por el ingreso mínimo mensual, más la rentabilidad devengada en el periodo que media entre el nacimiento y su acceso al beneficio. Finalmente tiene que tenerse presente que el sistema de Seguridad Social chileno opera bajo un modelo de cotizaciones integradas, donde el pago de los aportes previsionales impacta en el cálculo de beneficios en otras áreas, como el sector salud, a propósito del cálculo de los subsidios por incapacidad laboral.

En el plano de los sistemas de ahorro voluntario, el principal incentivo es tributario, el cual ofrece varias opciones: pagar impuestos en el presente, eximiéndose de impuestos futuros sobre los aportes realizados; o contar con un crédito contra impuestos equivalente a los aportes realizados, con un tope mensual de 50UF o anual de 600UF (no acumulable en el tiempo); finalmente para el caso de trabajadores no afectos a impuesto a la renta, pueden optar por una bonificación fiscal del 15% de los aportes anuales realizados.

iv. FRANCIA

a. Descripción del sistema previsional



El Sistema de Pensiones francés está basado sobre el principio de la solidaridad intergeneracional; se estructura principalmente como sistema de reparto. En menor medida, las personas también pueden, si lo desean, cotizar a través de regímenes opcionales de capitalización individual. Los diferentes regímenes previsionales que coexisten en el país se estructuran de acuerdo a la clasificación socio-profesional de los cotizantes. El Cuadro N° 14 da cuenta de los diferentes regímenes

previsionales para los 26 millones de cotizantes en el país.

Cuadro N° 14: Tipos de regímenes previsionales en Francia* (porcentaje)

Regímenes Previsionales Principales		Categoría socio-profesional	(%)
Trabajadores asalariados (89,6%)	Régimen General	Trabajadores asalariados privados Trabajadores asalariados del agro	69,1%
	Colectivos locales	Algunos trabajadores	8,6%
	Funcionarios	Funcionarios civiles y militares	7,6%
	Otros regímenes especiales (+ Régimen Agrícola)	Algunos trabajadores	4,3%
Trabajadores no asalariados (10,4%)	Trabajadores Independientes	Artesanos y comerciantes Profesiones liberales Agricultores (<i>Exploitant agricoles</i>)	10,4%

*Cálculo en base a las metrópolis al 1 de julio de 2015.

Fuente: (CNAV, 2016).

En términos del tipo de régimen, el sistema previsional francés distingue varios, por ejemplo, trabajadores asalariados, independientes, funcionarios estatales y militares y por último, trabajadores agrícolas. Se trata de un sistema complejo, ya que los trabajadores activos cotizan de manera diferente según su categoría ocupacional. El sistema previsional está ordenado en base a la nomenclatura oficial de categorías socioprofesionales (PCS por sus siglas en francés), que es el que asigna a los trabajadores el sector que le corresponde. El *cálculo de la pensión* de los trabajadores responde a particularidades asociadas a cada caso.

Los trabajadores asalariados y los empleadores cotizan de forma obligatoria a través de diferentes organismos; cabe destacar que el trabajo asalariado compone alrededor de dos tercios del total del trabajo activo en el país, y cotizan obligatoriamente en diferentes cajas de ahorro previsional diferenciadas territorialmente. A nivel central (Ile de France) lo hacen a la CNAV⁶⁶; CARSAT⁶⁷ a nivel regional, y la CGSS⁶⁸ para los departamentos ultramarinos. Por último, la CSS⁶⁹ está disponible para las cotizaciones en el departamento ultramarino en la Mayotte para la pensión de base (también

⁶⁶ Sigla para *Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse* (Caja Nacional de Seguro de Vejez).

⁶⁷ Sigla para *Caisses D'assurance Retraite et de la Santé au Travail* (Cajas de Seguro Previsional y la Salud en el Trabajo).

⁶⁸ Sigla para *Caisse Générale de Sécurité Sociale* (Caja General de Seguridad Social).

⁶⁹ Sigla para *Caisse de sécurité sociale* (Caja de Seguridad Social).

tienen que contribuir al mecanismo de seguro social del sistema de protección social); a su vez, pueden contribuir de manera voluntaria a un sistema complementario (DREES, 2016).

Junto con el sistema previsional, la vejez está contemplada en el sistema de protección social como “riesgos sociales”, como parte de la “cobertura de base” a los ciudadanos (enfermedad, accidente de trabajo y enfermedad profesional, vejez y familia).

El sistema se financia a través de los siguientes mecanismos:

- Cotizaciones sociales provenientes del salario de los trabajadores y los empleadores.
- CSG (Contribución Social Generalizada), el cual cuenta con varios tipos de cotizaciones
- Contribuciones públicas, provenientes de aportes fiscales.
- Prestación monetaria (transferencias) sujetas a cotización: Seguro de salud y desempleo, descontado directamente del salario de los trabajadores.
- Prestaciones monetarias (transferencias) no sujetas a cotización: dentro de las transferencias monetarias que realiza el sistema de protección social francés encontramos la RSA o ingresos de solidaridad activa.

Por otra parte, existen organismos que suplementan la cobertura de los riesgos como las mutuales de salud y los regímenes complementarios de jubilación (*regimes complementaires de la retraite*) y el UNEDIC que aporta al seguro de cesantía. El sistema de protección social contempla una pensión mínima cuando la pensión de base del trabajador es inferior a la fijada en el régimen general de la Seguridad Social.

Entre 2012 y el año 2013 se produjo un importante conflicto en el país a raíz de las reformas propuestas para el sistema previsional que, pese a haberse implementado, continúa siendo objeto de discusión hasta la actualidad. El presidente actual del país, Emmanuel Macrón, también ha contemplado una nueva reforma al Sistema de Pensiones en el futuro como parte de sus medidas.

El desafío principal de la reforma de 2012 fue asegurar la sostenibilidad financiera del sistema, el cual arrastraba un importante déficit. En cuanto al déficit también debe considerarse el papel que tiene la institucionalidad ligada al sistema, dados los excesivos costos en burocracia derivados de la coexistencia de distintos sistemas de pensiones.

En la reforma se contemplaron medidas como la extensión de la jornada laboral y aumentar los años de contribución. Una de las medidas más polémicas de la reforma fue la ampliación del número de años trabajados para disfrutar de una pensión completa y el aumento de la edad de jubilación.

En consideración de lo anterior, a continuación, se especifican los regímenes previsionales para los diferentes sectores, las características específicas de sus regímenes de ahorro previsional y los aspectos estratégicos en materia de adhesión e incentivo al ahorro.

Por otra parte, se presenta la normativa asociada al sistema previsional y las comisiones de usuarios existentes en torno al mismo. En términos generales, se encuentra normado dentro del código francés de Seguridad Social.

Con respecto al régimen general, éste se compone de tres pilares (Cuadro N°15); previsional basal, por una parte, el pilar complementario, ambos de carácter obligatorio, sumados a un régimen adicional de carácter opcional.

Cuadro N° 15: Tipos de regímenes previsionales obligatorios y voluntarios

Tipo de régimen	Componentes
Adicional Voluntario	Sistema de ahorro previsional voluntario dentro de la empresa
	Ahorro previsional voluntario (seguros de vida, Plan de Ahorro Previsional Popular, PERP)
Complementario Obligatorio	Régimen para todos los trabajadores asalariados (ARRCO)
	Régimen para los trabajadores de la administración y gerencia (AGIRC)
General Obligatorio	Pensión Basal
	Seguridad Social (Sistema de Protección Social)

Fuente: (DREES, 2016).

Con respecto a las pensiones de los trabajadores asalariados, se componen de una pensión básica y otras complementarias de carácter obligatorio. A continuación, en el Cuadro N°16 se detallan los montos de cotización en el sistema de Seguridad Social y seguro de desempleo que tienen que pagar en la actualidad trabajadores y empleadores.

Cuadro N° 16: Tipos y límites máximos de cotizaciones de previsión social (1 de enero de 2017)

Contingencias	Trabajador		Empleador	
	Límite mensual	Tipo	Límite mensual	Tipo
Seguridad Social				
Seguro de enfermedad, maternidad, invalidez, defunción	salario total	0,75%	salario total	12,89 %
Contribución solidaridad autonomía (CSA)	-	-	salario total	0,3%
Seguro de Vejez (con límite)	3.269 €/3852USD	6,9 %	3.269 €/3852USD	8,55 %
Seguro de Vejez	salario total	0,4%	salario total	1,9 %
Cotización base trabajo pesado*	-	-	salario total	0,01 %
Contribución Social Generalizada***	El 98,25 % del salario íntegro	7,5%	-	-
Contribución para el Reembolso de la Deuda Social CRDS***	El 98,25 % del salario íntegro	0,5%	-	-
Pensiones de vejez complementarias*****				
No directivos (ARRCO)				
- Grupo 1	3.269 €/3852USD	3,1%	3.269 € /3852USD	4,65%
AGFF grupo 1	3.269 €/3852USD	0,8%	3.269 € /3852USD	1,2%
- Grupo 2	de 3.269 €/3852USD hasta 9.807/8323USD	8,1%	de 3.269 € /3852USD hasta 9.807/8323USD	12,15%
AGFF grupo 2	de 3.269 €/3852USD hasta 9.807/8323USD	0,9%	de 3.269 € /3852USD hasta 9.807/8323USD	1,3%
Directivos (AGIRC)				
- Grupo A	3.269 €/3852USD	3,1%	3.269 € /3852USD	4,65%
- Grupo B - C	de 3.269 €/3852USD hasta 26.152 €/30815	7,8%	de 3.269 € /3852USD hasta 26.152 €/30815	12,75%
AGFF grupos B y C	de 3.269 €/3852USD hasta 26.152 €/30815	0,9%	de 3.269 € /3852USD hasta 26.152 €/30815	1,3%

* La cotización base trabajo pesado está vigente desde el 1 enero de 2017. Las empresas deben realizar esta cotización por sus trabajadores, independientemente de que estén o no expuestos a factores de trabajo pesado y, si lo están, cualquiera que sea su nivel de exposición. Las empresas deben cotizaciones adicionales por sus trabajadores cuya exposición a determinados factores de trabajo pesado supera los límites establecidos.

** Desde el 1 de enero de 2015, existe un segundo tipo de cotización del 3,45% para los subsidios familiares, aplicable a las empresas que entran dentro del ámbito de la reducción conocida como "reducción Fillon" y únicamente para los salarios inferiores a 1,6 veces el SMIC. Desde el 1 de abril de 2016, este tipo del 3,45 % también se aplica a las remuneraciones anuales inferiores o iguales a 3,5 SMIC.

*** Las personas afiliadas al régimen francés pero que no tienen su domicilio fiscal en Francia no tienen obligación de pagar la CSG y la CRDS. En cambio, deben pagar la cuota del Seguro de Enfermedad, participación del trabajador, al tipo del 5,5 por ciento sobre el salario total. La CSG y la CRDS, del 6,2% y 0,5% respectivamente, también se aplican a los ingresos de sustitución (subsidios diarios por enfermedad, por desempleo, etc.)

**** El límite aplicado corresponde a 4 límites mensuales de la Seguridad Social (4 x 3.269 €). Modulación del tipo de cotización del Seguro de desempleo desde el 1 de julio 2013: aumento de la cuota patronal correspondiente a algunos contratos temporales; exención temporal de la cuota patronal por la contratación de trabajadores menores de 26 años con contrato indefinido.

***** AGS: Asociación para la Garantía de Salarios (organismo con competencias similares al FOGASA español). La debe exclusivamente el patrono, y financia el régimen de garantía de los salarios que permite, en caso de rectificación fiscal o liquidación judicial, garantizar el pago de las remuneraciones, preavisos e indemnizaciones de los trabajadores.

***** Pensiones complementarias: La tasa de referencia de las cuotas (125 %) genera un superávit de cotizaciones sin aumentar el derecho a pensión. Los puntos se calculan a partir de la tasa contractual. Para una cuota patronal y salarial del 7,63 % sólo se toma en cuenta el 6,10 % para calcular los puntos de vejez del trabajador asalariado. El resto contribuye a la financiación del régimen. La cotización AGFF (Asociación para la Gestión del Fondo de Financiación AGIRC y ARRCO) sirve a financiar las pensiones de las personas jubiladas antes de cumplir los 65/67 años y que cobran una pensión con tasa plena. No genera puntos de vejez. Además de las cotizaciones de pensiones complementarias arriba indicadas, se abonan otras cotizaciones que no generan puntos de vejez. Estas son:

- La Contribución Excepcional Temporal (CET) que es una cotización de solidaridad establecida por el Régimen AGIRC y que asciende al 0,35 % (con el 0,22 % a cargo de la empresa y el 0,13 % a cargo del trabajador cotizante al AGIRC). Se aplica a la totalidad de la remuneración percibida dentro del límite de 8 veces el límite máximo de la Seguridad Social.
- La Contribución APEC: Las cajas AGIRC recaudan en nombre de la Asociación de Empleo de los Directivos (APEC) las cotizaciones que a ella le permiten funcionar. Las cotizaciones se aplican a la totalidad de las remuneraciones de los directivos, dentro del límite de 4 veces el límite máximo de la Seguridad Social.

Fuente: CLEISS⁷⁰.

El cálculo de la pensión del llamado “régimen general” para los trabajadores apunta a asegurar una tasa de reemplazo de 50% tras la cantidad completa de años de trabajo estipulados. Los tres factores que entran al cálculo son el salario básico, la tasa de cotización y la densidad de cotización. El cálculo de la pensión resulta en tres tipos de modalidades de retiro: pensión de retiro temprano no sujeta a una reducción de la tasa, la pensión de tasa reducida para quienes no cumplen con el tiempo exigido y la pensión con tasa aumentada para quienes trabajaron más del tiempo exigido. Como se muestra en el caso de las pensiones con tasa aumentada, existen incentivos para que los trabajadores asalariados aumenten su monto de jubilación. Allí se destaca la prolongación de la vida activa más allá de la edad legal de retiro, ya que en la actualidad existe un derecho a la tasa plena de jubilación si el retiro está entre los 65 y 67 años.

Para poder acceder a la jubilación completa, las personas deben sumar cinco años a la edad mínima de jubilación, la cual varía según el año de nacimiento de la persona⁷¹:

- 60 años para personas nacidas antes de 1 de enero de 1951, con un aumento de 4 meses por año para personas nacidas entre el 1 de julio de 1951 y el 31 de diciembre de 1951, y un aumento de 5 meses para las personas nacidas entre el 1 de enero de 1952 en adelante, hasta alcanzar 62 años.
- 62 años para personas nacidas después de 1 de enero de 1955.

Para ser candidatos a recibir la jubilación, los trabajadores tienen que cumplir con un número de trimestres trabajados con un seguro social, el cual se encuentra diferenciado según el año de nacimiento de la persona⁷²:

- 150 trimestres para personas nacidas 1943.
- 160 trimestres para personas nacidas 1948.

⁷⁰Información Disponible en disponible en <<URL> http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/es_a2.html

⁷¹ Fuente: CLEISS (Asociación Europea e Internacional de la Seguridad Social).

⁷² Fuente: CLEISS (Asociación Europea e Internacional de la Seguridad Social).

- Aumento de un trimestre anual posterior a 1948; 165 para personas nacidas entre 1953 y 1954.
- Para las personas nacidas entre 1955 y 1957, se requieren 166 trimestres con seguro social para acceder al monto de retiro previsional completo, con un aumento de un trimestre cada tres años posteriores, con un tope de 172 en 1972.

Las pensiones básicas pueden aumentarse primero a mujeres que han criado 3 niños durante al menos nueve años, a conyugues dependientes y a personas cuya jubilación reemplaza su pensión de discapacidad.

Con respecto a los montos entregados, en 2017, la ASPA o pensión mínima de vejez alcanza los 803,20 Euros/ USD 846,33⁷³ para quienes viven solos, y la pensión mínima alcanza los 629,62 Euros/ USD 663,433 mensuales. Sumada a las otras prestaciones para quienes están habilitados para recibir una pensión en su totalidad, la pensión básica no puede superar el 50% de piso de Seguridad Social en el país.

El cuadro N°17 da cuenta de la existencia de medidas de incorporación de los trabajadores dependientes, por cuenta propia y de jóvenes al sistema previsional. Cómo es propio del tipo de régimen previsional francés, las diferentes categorías profesionales se acogen a mecanismos diferentes, ahorrando a través de cajas distintas y acogiéndose a los acuerdos de previsión ocupacional que les corresponde. Tanto trabajadores independientes como dependientes se encuentran insertos en un mercado laboral altamente formalizado en la cual la adscripción al sistema previsional es obligatoria, y semi-obligatoria en el caso de los planes previsionales ocupacionales. Por otra parte, la adhesión de los jóvenes al sistema de previsión social también se acoge a los canales generales para todos los trabajadores que contribuyen a tanto al régimen general de previsión como también a la Seguridad Social en general. En este sentido, la problemática en este tipo de sistema corresponde a la incorporación de los NINI's, con políticas dirigidas específicamente a jóvenes en esta situación. Tal es el caso en la *Garantie jeunes*, política dirigida a jóvenes en situación de vulnerabilidad entre 16 y 26 años, la cual fue anunciada en 2013 y se encuentra en etapa de generalización a nivel nacional⁷⁴.

Cuadro N° 17: Cobertura personal del segundo pilar

Afiliados	Cobertura personal
Trabajadores Dependientes	Si, de forma obligatoria.
Trabajadores Independientes	Si, de forma obligatoria.
Jóvenes	Promoción de la incorporación al mercado laboral de jóvenes a través de planes de incorporación de jóvenes al mercado laboral

Fuente: Elaboración propia.

⁷³ Conversión a USD de 1 de diciembre de 2016.

⁷⁴ Más detalles disponibles en el sitio oficial (solamente disponible en francés <URL> <http://travail-emploi.gouv.fr/emploi/insertion-dans-l-emploi/mesures-jeunes/garantiejeunes/>

El régimen de ahorro previsional complementario por su parte se estructura de acuerdo a las categorías socioprofesionales de los trabajadores asalariados. Las dos asociaciones existentes son, por una parte, La Asociación General de Profesionales Directivos (AGIRC⁷⁵), que corresponde a la entidad vinculada a trabajadores asalariados con cargos directivos del sector privado de la industria, el comercio, los servicios y la agricultura. En segundo lugar, la Asociación para el Régimen Complementario de los Trabajadores Asalariados (ARRCO⁷⁶) agrupa al conjunto de los trabajadores asalariados del sector privado de la industria, el comercio, los servicios y la agricultura, incluyendo a los cargos directivos.

Por su parte, Los trabajadores del estado, funcionarios públicos, policías, militares, entre otros, cuentan con un sistema de pensión distinto al de los asalariados del sector privado; que se conoce como “regímenes especiales” en pensión, los cuales engloban otros regímenes en torno a profesiones o empresas específicas, como por ejemplo los ferrocarriles⁷⁷ del estado. En la actualidad, los efectivos vinculados a este sistema previsional representan a un 3,4% de la población. En el Cuadro N° 18 se visualiza que la mayor parte corresponde a los funcionarios del Estado y de las Fuerzas Armadas.

Cuadro N° 18: Efectivos del régimen de funcionarios y régimen especial de previsión

Entidad	Número de Cotizantes	Número de jubilados
Funcionarios del Estado y militares (SRE)	2.058 000	2.355.000
Funcionarios territoriales y de hospitales (CNRACL)	2.223 000	1.155.000
Obreros del Estado (FSPOEIE)	35.772	103.682
Trabajadores Ferroviarios (CPRP-SNCF)	152.678	270.433
Trabajadores de la industria de electricidad y gas (CNIEG)	146.103	164.895
Compañía Arrendataria Autónoma de los Transportes Parisinos (CRP-RATP)	42.483	44.316
Funcionarios y empleados de notarías (CRPCEN)	47.618	73.090
Marina (ENIM)	20.045	117.830
Banco de Francia	12.029	14.891
Minas (CANSSM)	3.401	303.970
Ópera Nacional de París (CROP)	1.825	1.999
Comédie-Française (teatro nacional de Francia) (CRPCF)	350	401

Fuente: Previsima, Información oficial de pensiones. Disponible en <URL> <https://www.previsima.fr/question-pratique/quels-sont-les-regimes-speciaux-de-retraite.html>

En el caso de estas ocupaciones, la edad legal de retiro varía de acuerdo a las diferentes profesiones, encontrándose entre los 50 y 65 años de edad. Junto con esto, algunas ocupaciones cuentan con una modalidad de retiro asociada a la cantidad de años de servicio:

- Los funcionarios civiles pueden trabajar hasta los 65.
- Las Policías y los gendarmes pueden jubilarse a los 50 años.
- Los militares pueden retirarse tras 15 o 25 años de servicio.

⁷⁵ Sigla para Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres.

⁷⁶ Sigla para Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

⁷⁷ Se nombra este sector como ejemplo debido a las recientes polémicas ante un eventual reajuste en el sector.

- Las funcionarias con tres hijos o más pueden retirarse tras 15 años de servicio.

Para el cálculo del monto de la jubilación se consideran parte de los salarios, tomando en cuenta los últimos seis meses de actividad laboral. Por otra parte, se considera el momento de jubilación, la edad y años de servicio. El monto final de jubilación varía de acuerdo al tipo de actividad y jerarquía en la escala profesional. En el caso de las policías y los militares también influye el lugar de emplazamiento (considerando que el país cuenta con varios departamentos de ultramar), y las condiciones del servicio realizado. Como parte de los incentivos al ahorro previsional se destaca que estos cuentan con una bonificación de acuerdo a la duración del seguro y otras condiciones.

El hecho de que este tipo de trabajadores cuenten con regímenes especiales de previsión ha sido causa de controversia en las discusiones sobre reforma al sistema previsional, considerando los costos de mantención de los regímenes especiales. Una muestra de ello, en 2010, el estado francés invirtió 34.000 millones de Euros para asegurar el equilibrio entre las pensiones públicas y las del sector privado. Se trata de una situación que contribuye al déficit fiscal y, con ello, un punto crítico al momento de perfeccionar el sistema de previsión, considerando que también se trata de un sector activo políticamente.

Por otra parte, los trabajadores asalariados agrícolas y los agricultores cuentan con su propia caja de ahorro previsional, específicamente, la caja central de la mutual social agrícola (CCMSA) y la caja (a nivel local) de la mutual social agrícola, o MSA (CCSS, 20117).

Por otra parte, la complejidad del sistema previsional francés también se observa en el caso de los trabajadores independientes. Para las profesiones artesanales, industriales y comerciales, las contribuciones al sistema de Seguridad Social, y por ende también las cotizaciones previsionales, responden al RSI (Caja Nacional del Régimen Social de Independientes) como su interlocutor social único, el cual a su vez delega algunas tareas de recaudación al URSSAF⁷⁸, junto con otras instituciones (CCSS, 20117), además de otras instituciones para la prestación de servicios vinculados a temáticas como la salud.

Con respecto a la comisión de usuarios asociada al sistema previsional, existe una a cargo de supervisar y fiscalizar. La Ley de 2014 se define que el comité de supervisión de pensiones, o COR, es una entidad encargada del seguimiento y pilotaje del Sistema de Pensiones francés creada en mayo de 2000; se trata del consejo de orientación de pensiones. Es un cuerpo independiente de trabajo concertado entre parlamentarios, representantes de organizaciones profesionales y sindicales, miembros de la administración y expertos, constituida con el primer ministro. El consejo tiene como objetivo analizar las tendencias y la evolución del Sistema de Pensiones en el mediano y largo plazo y la situación de las personas jubiladas. Para esto, el consejo realiza recomendaciones periódicas y propuestas, junto con la elaboración de indicadores de seguimiento publicados a partir de 2014. Por su parte, existe el comité de seguimiento de pensiones (CSR), a cargo de asegurar la sostenibilidad en el tiempo del Sistema de Pensiones del país. Estas temáticas serán tratadas en profundidad en el siguiente informe, ya que corresponden a uno de los objetivos buscados en ese punto.

b. Entidades a cargo de la Adhesión

Tal como se ha visto, Francia cuenta con un sistema previsional organizado en torno a las diferentes categorías socio profesionales, las cuales realizan sus contribuciones para el ahorro previsional complementarios a una serie de cajas de ahorro. A su vez, las entidades asociadas a la adhesión y a

⁷⁸ Red de organizaciones privadas a cargo de la recaudación de contribuciones al régimen general.

la promoción del ahorro se vinculan a cada uno de los regímenes previsionales. Por ejemplo, el régimen para funcionarios estatales depende en última instancia del Ministerio de Previsión Estatal. La adhesión al ahorro previsional es obligatoria para los trabajadores formales, tanto asalariados como independientes, en un contexto laboral en el que 12% del empleo total corresponde a trabajo por cuenta propia.

Por su parte, existen mecanismos previsionales de tipo ocupacional, los cuales se estructuran sobre la base de acuerdos tarifarios entre las organizaciones de trabajadores y empleadores, estableciendo planes de ahorro suplementario. Los acuerdos en materia previsional que se enmarcan dentro de los acuerdos tarifarios en general (los cuales entre otros asuntos abordan derechos laborales), consisten en un mecanismo que depende de la capacidad de negociación de los actores de cada sector.

Con respecto a la entidad a cargo de la educación previsional, en 2016 se produjo la promulgación del *comité national de l'éducation financière*⁷⁹; la entidad encargada de su gestión e implementación en todo el territorio nacional es el Banco de Francia.

c. Institucionalidad normativa

La institucionalidad normativa que rige actualmente es producto de una historia reciente de reformas sucesivas al sistema previsional. En consideración a lo anterior, corresponde presentar las normas asociadas a las entidades a cargo del sistema previsional considerando las modificaciones recientes.

- 1982: Emisión de una ordenanza que fija la edad de retiro con la tasa plena de jubilación a los 60 años, habiendo cotizado 150 trimestres.
- 1993: Reforma de Balladour en base al “Libro Blanco sobre la previsión”. La Ley de 22 de julio de 1993 reforma el régimen previsional de los trabajadores asalariados, asalariados agrícolas, artesanos, industriales y comerciantes. Entre las principales medidas se cuenta el cambio en el cálculo de la pensión, indexación del valor de las pensiones al índice general de precios y el aumento progresivo de los años trabajados para recibir una tasa plena de jubilación (40 años).
- 1999: Creación de los fondos de reserva para las pensiones a través de la Ley de Financiamiento de la Seguridad Social.
- 2003: Reforma de Fillon, en la cual se modifican todos los regímenes de pensiones a excepción de los regímenes especiales. Las reformas son en materia del aumento progresivo de la duración de la cotización de 37,5 a 40 años, para llegar a 41 en 2012. Por otra parte, se crean importantes mecanismos referentes a la estructura de incentivos al ahorro previsional; se introduce un mecanismo de descuento de la pensión básica cuando no se cotiza los años mínimos y otro de aumento cuando es retardada más allá de la edad mínima de jubilación. También se introducen mecanismos de retiro anticipado y dispositivos de planificación de ahorro individual (PERP) y de ahorro colectivo (PERCO). Por último, se limita el gasto en pensiones anticipadas y se indexan las pensiones a las de los funcionarios públicos.

⁷⁹ Creación basada en la recomendación realizada por el Banco de Francia, específicamente por el Consejo Consultivo del Sector Financiero (CCSF) en enero de 2015 a través del informe “*la définition et la mise en œuvre d'une stratégie nationale en matière d'éducation financière*”.

- 2008: Los regímenes especiales fueron reformados para dos de sus sectores, introduciendo un aumento en los años de cotización, mecanismos de descuento y aumento de la pensión asociada al año de retiro y el ajuste de la pensión.
- 2010: La reforma Werth, realizada a través de la Ley del 9 de noviembre del mismo año, se plantea el aumento progresivo de la edad de jubilación, con tasa plena a 67 años. Anticipo de la jubilación para personas con carreras largas (quienes comiencen antes de los 18 años). Cambios en los beneficios y el cálculo previsional para invalidez, maternidad y desempleo. Se reorientan los fondos de la reserva de pensiones, las cuales a partir de 2011 serán puestas al beneficio de la Caja de Amortización de la Deuda Social (CADES⁸⁰), y la composición de las colocaciones financieras.
- 2012: La Ley del 21 de diciembre de financiamiento de la Seguridad Social para el 2012 (artículo 88), contempla acelerar las reformas en materia previsional estipuladas en 2010. Esto implica que la edad de obtención automática de la tasa plena de la pensión en un período estipulado de cinco años pasa a 67 años. Por otra parte, el mecanismo de retiro anticipado por concepto de “carreras largas” se hace menos estricto y se realizan modificaciones a los períodos que pueden ser compensados debido a servicio nacional, maternidad, enfermedad y desempleo.

d. Contenido estratégico de adherencia al Sistema de Pensiones y promoción al ahorro previsional

Considerando que en el país la afiliación al sistema previsional es obligatoria para los trabajadores; existen mecanismos como los ya observados relativos a la obtención de un monto mayor de jubilación si se programa un retiro luego de la edad mínima de jubilación (CCSS, 20117).

Igualmente existen mecanismos de incentivo tributario asociados al ahorro previsional voluntario bajo el régimen general previsional. El público objetivo para estos mecanismos son todos los trabajadores particulares y las agrupaciones profesionales. Se trata del mecanismo público de ahorro voluntario, PERP; estos contratos que cuenta con exenciones de impuestos de acuerdo a los artículos 4A y 8 para un grupo de personas que están sujetos a una única declaración de impuestos (conyuge, esposa e hijos dependientes). Por otra parte, el mecanismo cuenta con un sistema de cálculo especial para las rentas excepcionales en un año.

Por su parte, *Madelin*, además, es un mecanismo de ahorro voluntario para los profesionales, el cual está regido por el código de seguros es deducible de la renta imponible y es de tipo tributario.

A nivel colectivo existen mecanismos que corresponden a acuerdos interprofesionales y las empresas. Por su parte, el mecanismo PERCO o plan colectivo de ahorros previsionales, funciona a nivel de la empresa y las profesiones de trabajadores asalariados que opten por este mecanismo, que busca complementar las contribuciones del empleado con cotizaciones empresariales. Un segundo mecanismo colectivo de previsión el PERE o plan de ahorros previsionales de la empresa; se trata de un mecanismo creado en 2003 que permite que los trabajadores asalariados realicen ahorro previsional voluntario a través de una combinación ajustable de pagos de la empresa y aportes individuales.

⁸⁰ Este organismo de la Seguridad Social estatal fue creado en 1996 en el marco del proceso de reforma del sistema de protección social francés. Su objetivo es eliminar la deuda acumulada por el régimen general de pensiones. El organismo recibe los recursos de instituciones como el Fondo de Reserva para la Previsión (FRR).

Así, en el caso del ahorro colectivo de los trabajadores del régimen previsional general en Francia, uno de los componentes principales es la capacidad de negociación de las asociaciones profesionales para generar acuerdos con respecto a las características de los planes previsionales. Igualmente, existen mecanismos de deducción tributaria que lo facilitan.

e. Medidas de incorporación

Respecto a la adhesión al sistema previsional cómo es propio del tipo de régimen previsional francés, las diferentes categorías profesionales se acogen a mecanismos diferentes, cotizando a través de cajas de ahorro previsional distintas y acogiéndose a los acuerdos ocupacionales que les corresponde. El Cuadro N° 19 da cuenta de la existencia de medidas de incorporación de los trabajadores dependientes, por cuenta propia y de jóvenes al sistema previsional. Tanto independientes como dependientes se encuentran insertos en un mercado laboral altamente formalizado en la cual la adscripción al sistema previsional es obligatoria, y semi-obligatoria en el caso de los planes previsionales ocupacionales. Por otra parte, la adhesión de los jóvenes al sistema de previsión social también se acoge a los canales generales existentes para todos los trabajadores que contribuyen a tanto al régimen general de previsión como también a la Seguridad Social en general.

Cuadro N° 19: Cobertura Previsional del Segundo Pilar (Régimen General)

Grupo	Cobertura Previsional
Trabajadores dependientes	Si, de forma obligatoria.
Trabajadores independientes	Si, de forma obligatoria.
Jóvenes	Promoción de la incorporación al mercado laboral de jóvenes a través de políticas de subsidios y capacitación.

Fuente: Elaboración propia.

- **Trabajadores Independientes**

En el contexto de un mercado laboral altamente formalizado, los trabajadores independientes en Francia cuentan con un estatuto propio en materia de Seguridad Social, comprendidos principalmente dentro de la categoría de los profesionales liberales. En este sentido, cotizan para previsión a través del pilar contributivo obligatorio del régimen general, pero no pueden acceder a los planes ocupacionales propios de los trabajadores asalariados. En este sentido, cabe observar la existencia de mecanismos de promoción del ahorro voluntario de trabajadores independientes, presentado en la próxima sección.

- **Jóvenes**

En el escenario económico posterior a la crisis *subprime*, se impulsaron una serie de estrategias y programas con el objetivo de promover el empleo joven, buscando integrarlos al mercado formal del trabajo. En 2010, un cuarto de las personas bajo 25 años se encontraban desempleadas (MGI, 2016), en un mercado laboral marcado por un proceso de flexibilización, junto con empleadores con preferencias de contratación de trabajadores capacitados con mayor experiencia. Por último, esto se suma a los problemas en la provisión de capacitación

laboral a jóvenes. En este sentido, la situación de los jóvenes en términos su inserción al mercado laboral y el tipo de empleos al cual pueden optar está marcada por la desigualdad y la falta de oportunidades.

En este contexto, las estrategias de incorporación al mercado laboral constituyen una manera de inclusión a la Seguridad Social permitiendo a las personas comenzar a realizar con contribuciones en materia previsional. Las políticas de empleo joven se desarrollaron en torno a las propuestas de la “Comisión para la Juventud” en 2009. Así, se desarrollaron una serie de iniciativas y programas entre 2009 y 2015 se enfocó en la calificación, enfocándose en jóvenes con niveles bajos de educación. Un punto crucial abordado por la estrategia de promoción al empleo joven se basó en el diseño de incentivos a la contratación de jóvenes, trayendo consigo problemas ante la constatación que la capacitación de los jóvenes no se adaptaba a las necesidades de las compañías, y que estas no resultaban atractivas. Pueden destacarse iniciativas como de acompañamiento a los jóvenes para buscar trabajo de manera activa, llamado “Civis”, o el plan para personas exhaustas en la búsqueda de trabajo, llamado “Plan de Reactivación de Empleo” para desempleados. La problemática en este contexto se vincula a la incorporación de los NINI’s, con políticas dirigidas específicamente a jóvenes en esta situación. Tal es el caso en la *Garantie jeunes*, política dirigida a jóvenes en situación de vulnerabilidad entre 16 y 26 años, la cual fue anunciada en 2013 y se encuentra en etapa de generalización a nivel nacional⁸¹; se trata de estrategias conjuntas de subsidio a la contratación con un fuerte énfasis en la capacitación y el entrenamiento de jóvenes. Sin embargo, se trata de una situación en la que persisten dificultades para la creación de empleo calificado para este segmento, dado que las políticas no necesariamente han asegurado un escenario para el desarrollo de la creación sustentable de empleos de calidad para este grupo (Deloitte; IOE; BIAC, 2015).

- Mujeres

El Código de Seguridad Social⁸² y constituye la principal normativa principales respecto a los beneficios parentales en materia de Seguridad Social. Esto también implica los beneficios para quienes cuentan con un número determinado de hijos. Esto en consideración del efecto negativo potencial que la parentalidad⁸³ que puede tener sobre el desarrollo profesional, principalmente de las mujeres, pero también de los hombres, se han introducido políticas de hacer contar los trimestres de contribuciones de maternidad para el régimen general de previsión, incluyendo trimestres para el padre⁸⁴, comprendiendo ocho trimestres como máximo para la madre y el padre; cuatro trimestres para el embarazo y el parto. Esto en consideración que, junto con una edad mínima jubilatoria de 62 años, es necesario contar con un número de entre 160 y 172 trimestres de contribuciones para poder acceder a la jubilación completa.

El principal mecanismo de beneficio a los padres (incluso si están divorciados) es la razón por la cual es posible validar trimestres de ausencia por motivo de maternidad y adopción. Cabe mencionar que también existen beneficios de jubilación para padres. Cabe hacer el alcance que

⁸¹ Más detalles disponibles en el sitio oficial (solamente disponible en francés <URL> <http://travail-emploi.gouv.fr/emploi/insertion-dans-l-emploi/mesures-jeunes/garantiejeunes/>

⁸² Disponible en <URL>

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=599E47046D7575F1FEF38C2B73142FAF.tplgfr35s_1?cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte=20151008

⁸³ Como expresión para referirse tanto a la paternidad como a la maternidad.

⁸⁴ Las políticas en materia de Seguridad Social para los períodos de maternidad y adopción no se restringen a un régimen previsional en particular; particularmente, las mejoras se aplican al régimen general de asalariados, comerciantes y artesanos, profesiones liberales (trabajadores independientes) y trabajadores agrícolas.

existen diferentes modalidades de acuerdo al estado de aseguramiento al régimen general que se tenía anteriormente; previamente al período en causa; es preciso haber estado afiliado y realizado cotizaciones de Seguridad Social.

En cuanto a los beneficios por hijo, el Cuadro N° 20 reúne los diversos beneficios de aumentos previsionales por concepto de hijos. Los niños que son considerados como hijos están definidos de acuerdo a la ley, considerando hijos nacidos o criados (biológicos y/o adoptados). La obtención del beneficio de mejora de la jubilación se aplica sobre los hijos nacidos vivos que se definidos como carga en el momento de jubilación.

Cuadro N° 20: Aumentos Previsionales por razón de parentalidad aplicables sobre la pensión para el sector Privado

Caja de Ahorro Previsional	Aumento Previsional	Aumento Previsional por Hijo Nacido o Criado
ARRCO	Sobre la totalidad de los beneficios: 5% por hijo	-Sobre los beneficios obtenidos a partir de 2012: 10% para 3 o más hijos. - Sobre los beneficios obtenidos entre 1999 y 2011: 5% para 3 o más hijos. -Sobre los beneficios obtenidos antes de 1999: aplicación de las reglas antiguas de las cajas de jubilación.
AGIRC	Sobre la totalidad de los beneficios: 5% por hijo cuando el retiro entra en efecto a partir de 1 de enero de 2012	- Sobre los beneficios obtenidos a partir de 2012: 10% para 3 niños o más - Sobre los beneficios obtenidos antes de 2012: 8% (para 3 niños) 8% (para 4 niños) 8% (para 5 niños) 8% (para 6 niños) 8% (para 7 niños o más)

Fuente: (AGIRC; ARCO, 2016, pág. 8).

Entre los beneficios destaca el mecanismo llamado “Aumento para las Familias Numerosas” fue introducido en 2012 e integra parte de los beneficios y aumentos en materia de pensiones, junto con el aumento por prolongación de la actividad (presentado en el siguiente apartado como parte del mecanismo de retiro diferido), diseñado para trabajadores asalariados, pero con la excepcionalidad de que también extiende al régimen previsional de artesanos y a los comerciantes.

Promoción del Ahorro Previsional

- Incentivos tributarios

A partir de las últimas reformas al sistema previsional, se ha instituido en la necesidad de contar con mecanismos contributivos de ahorro previsional voluntario, en el entendido que permitirán complementar las jubilaciones finales de las personas.

El mecanismo de ahorro previsional popular o PERP⁸⁵, por sus siglas en francés, representa un importante mecanismo de ahorro previsional voluntario a largo plazo, permitiendo a todas las

⁸⁵ Plan d'épargne retraite populaire.

personas complementar su jubilación final. El beneficiario debe dirigirse a un establecimiento para suscribirse a un plan de estas características, tales como bancos o compañías de seguros, permitiendo optar por modalidades de ahorro en forma de renta vitalicia o en forma de capital; la suscripción a un PERP permite una deducción de 10% de la renta de las actividades profesionales.

Los incentivos tributarios al ahorro previsional de los trabajadores independientes es un componente muy importante para una categoría socioprofesional que no cuenta con beneficio como los planes de ahorro ocupacional. Los trabajadores no asalariados (o TNS por sus siglas en francés) cuentan con un régimen Seguridad Social obligatorio, el RSI, el cual comprende a artesanos, comerciantes, industriales independientes y profesiones liberales.

Los trabajadores no asalariados cuentan con beneficios tributarios vinculados a la Ley Madelin N°94-126 de febrero de 1994, una plataforma de deducción fiscal en materia de Seguridad Social para las personas pertenecientes a esta categoría socio-profesional, permitiéndoles realizar un contrato para acceder a beneficios en materia del impuesto sobre la renta. A partir del establecimiento de un “Contrato de Ley Madelin” es posible obtener beneficios tributarios que tienen un límite del 10% sobre la renta de la actividad profesional.

- Retiro diferido

Desde 2017, la edad mínima de jubilación en Francia está fijada a los 62 años, con un total de 160 a 172 trimestres cubiertos de contribución, de acuerdo a la cohorte de nacimiento. Sin embargo, existen mecanismos de promoción de retiro diferido, con un 1,25% de aumento para cada trimestre cubierto sobre los exigidos, hasta llegar al tope de 65 o 67 años (dependiente de la cohorte de nacimiento). La llamada *surcote* o busca incentivar el retiro diferido de las personas que ya cumplan con todas las condiciones para la jubilación; una ventaja es que no está limitada a un número de trimestres. Esto se aplica en el caso del régimen general de trabajadores asalariados del sector privado, que comprende a la mayoría del sistema previsional francés; sin embargo, para las profesiones liberales o trabajadores independientes el porcentaje de este mecanismo de aumento previsional es de 0,75%.

En el caso de no haber cotizado la cantidad de trimestres necesarias para la obtención de la jubilación a una tasa plena, se aplica una penalización o descuento de jubilación (*décote*) variable según cohorte de nacimiento, variando entre 2,5% y 0,75% por trimestre, con un límite de 20 trimestres. En el caso de los funcionarios públicos, la tasa por trimestre de descuento a la jubilación varía entre 0,75% en 2011 hasta 1,25% a quienes alcanzan la edad de jubilación en 2015 y posteriormente. El descuento a la jubilación no es aplicado para las personas mayores a 67 años. A estas últimas se aplica un cálculo en base a los trimestres efectivamente cotizados.

v. MÉXICO

a. Descripción del sistema previsional



El Sistema de Pensiones en México comparte características con el Sistema de Pensiones chileno, así como gran parte de sus problemas. Es un sistema iniciado en 1943 con la forma de los seguros sociales; y reformado en 1997 recogiendo el sistema de cuentas de capitalización individual., en comparación al sistema chileno, cuyos antecedentes se encuentran en los años 20 y 80 del siglo XX, para los seguros sociales y la capitalización individual, respectivamente.

Al igual que en el caso chileno, en México los sistemas de pensiones se estructuraron inicialmente sobre una base profesional, dependiente del tipo de trabajo realizado, con un mecanismo financiero de reparto, accediendo a prestaciones de beneficios definidos tras el cumplimiento de una serie de requisitos variables, entre los cuales tenía un rol preponderante el tiempo cotizado. Estos esquemas se centraban en el trabajador asalariado, con lo cual quedaban fuera de la cobertura los trabajadores independientes y los informales. Quizá el punto más significativo es que el financiamiento de estos seguros se realizaba en base a cotizaciones tripartitas. No obstante, al tener una base profesional, estos seguros sociales no tenían portabilidad de derechos, con lo cual la pérdida del empleo, o el cambio de naturaleza del mismo antes de cumplir los requisitos, provocaban a su vez la pérdida de derechos previsionales. Igualmente, el impacto de los cambios demográficos, la falta de reservas y el uso de los recursos en fines diferentes a los previsionales llevaron a que los diferentes seguros sociales presentaran importantes dificultades financieras, lo que motivó su reforma a un mecanismo de contribuciones definidas en cuentas de capitalización individual, una situación muy similar a la existente en Chile en los años 80.

A la fecha, el resultado de estas reformas, sumado al desarrollo histórico del Sistema de Pensiones mexicano y la naturaleza federal del país, contribuye a una importante fragmentación en prácticamente todos sus componentes. Así, el pilar no contributivo cuenta con diferentes planes por cada Estado (con diferentes requisitos), más dos planes federales “65 y más”⁸⁶ y “Oportunidades”⁸⁷, todos ellos generados como respuesta a los problemas de cobertura del sistema previsional. En el pilar contributivo obligatorio encontramos 122 planes diferentes, 106 de ellos por sistema de reparto y beneficios definidos; y 16 de capitalización y contribuciones definidas (Villagómez, 2015), la mayoría de ellos son complementarios a los dos grandes sistemas existentes; en tanto los mecanismos de ahorro voluntario se realizan en dos subcuentas del sistema de capitalización o en innumerables seguros privados o programas de pensiones ocupacionales, si bien este elemento tiene un alcance muy reducido. La distribución en los diferentes programas, para el año 2012, puede verse en el Cuadro N° 21.

⁸⁶ Hoy Programa Pensión para Adultos Mayores.

⁸⁷ Hoy Programa Prospera, que en lo que a ingresos refiere, funciona como un programa de transferencias condicionado.

Cuadro N° 21: Indicadores del sistema multipilar de pensiones en México

	Cobertura		Beneficio	Recursos Acumulados (% del PIB)	Presupuesto (% del PIB)	Pensionados		Administración
	Miles de trabajadores	% de la PEA				Miles de trabajadores	% de la Población en 65 y más	
PILAR CERO								
No contributivo								
Pensión Distrito Federal	480	0,95%	50% SM	n.a.	0.03%	480	5,89%	Gobierno DF
Pensiones Estatales Asistenciales	928	1,84%	9-45% SM	n.a.	0.02%	928	11,40%	Gobiernos Estatales
65 y más (Federal)	5.600	11,10%	29% SM	n.a.	0.16%	5600	68,76%	Gobierno Federal (SEDESOL)
PILAR UNO								
Reparto / Beneficio Definido								
ISSSTE	1.800	3,57%	100% TR 30 años de servicio	n.a.		915	11,24%	ISSSTE
Programas Estatales	1.115,4	2,21%	n.d.	n.a.	0.80%	n.d.	n.d.	Entidades Públicas
Organismos y entidades del Sector Público	541,9	1,07%	n.d.	n.a.		470	5,77%	IMSS
PILAR DOS								
Capitalización Individual- Contribuciones Definidas								
AFORES								
-IMSS	51.116,5 16.800	33.33%	35% - 65% TR	18,9% 13%	IMSS: 1,1%	2.731	33,53%	Privadas AFORES
- ISSSTE Reformado					ISSSTE: 0,9%	ISSSTE: 10.3	0,13%	
-IMSS Empleados (P.D.)					n.a.	n.a.		
-CFE					n.a.	n.a.		
PILAR TRES								
Ahorro Previsional Voluntario								
Afores Ahorro Voluntario	n.d.	n.a.	n.a.	0,12%	n.a.	n.a.	n.a.	Afores
Programas Ocupacionales Privados	1.302,40	2,58%	n.d.	0,001%	n.a.	52,1	0,64%	Bancos (28%) Casas de Bolsa (29%), Sociedades de Inversión (22%)
Seguros Individuales Pensión Privados	51,7	0,10%	n.d.	0,002%	n.a.	n.d.	n.d.	Aseguradoras

Fuente: (Villagómez, 2015).

En el primer pilar el principal componente es el programa 65 o más, nacido en 2007 como 70 o más, destinado a cubrir a la población que no recibiera prestaciones de un sistema contributivo y viviera en localidades pequeñas, siendo progresivamente ampliado al eliminarse este último requisito. Hoy en día el acceso al mismo requiere el cumplimiento de la edad (65), ser mexicano de nacimiento o residente con un mínimo de 25 años en el país; y no recibir una pensión contributiva superior a \$1.092MXN (53USD aprox.), entregándose un beneficio de 1.160 MXN de forma bimensual (56 USD aprox.) lo que representa un poco más del 25% del salario mínimo mensual del país⁸⁸.

⁸⁸ 2.220,04 MXN.

El segundo pilar del sistema está representado, principalmente, por dos programas destinados a trabajadores del sector privado y del sector público respectivamente, siendo un arrastre de los respectivos sistemas de reparto que los precedieron. El programa más importante corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuya reforma en 1997 estableció el sistema de capitalización individual en México, administrado por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). A diferencia de la reforma nacional, el cambio de sistema fue obligatorio para todos los afiliados, dejando a la generación de transición⁸⁹ la posibilidad de optar por los beneficios de uno u otro mecanismo al momento de jubilarse.

Las cotizaciones siguen siendo tripartitas, con un total de 6,5% del salario, dividido en 1,125% por parte del trabajador; 5,15% por parte del empleador; y 0,225% por el Estado, con un aporte adicional estatal en favor de los trabajadores con ingresos inferiores a 15 salarios mínimos generales, poco más de 1.600 USD, reajustada trimestralmente. Estos recursos son recaudados por el organismo administrador y transferidos a quienes cumplen las demás funciones de las AFP nacionales. Desde luego, las labores realizadas por las AFORES son remuneradas a través de una comisión que hoy en día corresponde a una parte de los saldos acumulados en las cuentas individuales, comisiones que deben ser propuestas en noviembre de cada año para su aplicación al año siguiente, previa aprobación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR), con un valor promedio que ha descendido al 1,14% anual del saldo en la cuenta en 2014. El valor de las comisiones, al igual que en Chile, es un tema de amplia discusión. Ahora bien, en lo que respecta a la inversión de los recursos, la cartera de inversión se encuentra regulada, pero, a diferencia de Chile, donde la inversión se realiza en diversos fondos de una misma administradora, la diversificación del riesgo se realiza mediante la inversión que realizan los AFORE en diferentes Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORE), de las cuales existen cinco, vinculadas a la edad de las personas, como se presenta en el Cuadro N° 22. Al igual que en caso chileno, no hay una garantía por el rendimiento de las inversiones realizadas.

Cuadro 22: Asignación a SIEFORE por tramo de edad

Edad	SIEFORE
60 o más	0
60 o más	1
45 a 59	2
37 a 45	3
36 o menor	4

Fuente: CON SAR.

Donde sí hay diferencias notables es en la entrega de beneficios. Como sistema de capitalización, la prestación entregada depende de los recursos acumulados (cotizaciones, rentabilidad, comisiones), la edad a la que se jubile (mínimo 65 años) y la densidad de cotizaciones. El sistema cuenta con una pensión mínima garantizada equivalente al salario mínimo para las personas que cumplan con 1.250

⁸⁹ Quienes estaban previamente afiliados, pero no pensionados.

semanas de cotizaciones (aprox. 24 años). Para el caso de los trabajadores de transición, estos pueden optar por los beneficios del sistema antiguo, donde la pensión es un beneficio definido representativo de un porcentaje de la remuneración de los últimos 5 años.

En cuanto a las prestaciones por invalidez, estas son cubiertas por un seguro obligatorio del IMSS, financiado también de forma tripartita (0.63/1.175/0.13% trabajador/empleador/estado), al cual se suma el saldo de la cuenta individual para generar una renta vitalicia del monto requerido. En el caso de la invalidez total, la pensión corresponde a una renta vitalicia por el 35% del salario promedio de las últimas 500 semanas de cotización. Si faltaran fondos en la cuenta individual para alcanzar este monto el IMSS completaría la diferencia. En caso de exceso, se puede optar por una pensión mayor o por el retiro del excedente. Para acceder al beneficio se debe contar con un tiempo mínimo de contribuciones, de 250 semanas, salvo que la pérdida de capacidad sea superior al 50%, en cuyo caso solo se requieren 150 semanas. De no cumplirse los requisitos, se pueden retirar los fondos depositados.

Para los trabajadores del sector público federal, en tanto, existe el programa del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual también fue reformado en la misma línea que el IMSS, en 2007, pero con un esquema de transición diferente, por el cual el cambio a capitalización es voluntario para los trabajadores del antiguo régimen, si bien con un aumento gradual en las cotizaciones y edades de jubilación. El Cuadro N° 23 muestra que en la actualidad los aportes corresponden a un 11,3% (5,175% trabajador; 6,125% empleador) con un tope de diez salarios mínimos. Por su parte, la edad de jubilación está en un proceso de transición, para llegar el 2028 a 60 y 58 años (hombres/mujeres)⁹⁰, a la cual se suma un periodo de servicio de 1500 semanas (29 años aprox.) generando una pensión del 100% de promedio del sueldo base del último año, con un tope de diez ingresos mínimos. Es posible jubilarse anticipadamente completando a lo menos 750 semanas de servicios, con 55 años cumplidos, recibiendo una pensión reducida hasta en un 50%. Respecto a los trabajadores que optaron por el sistema de capitalización, estos mantienen el nivel de aportes, pero los beneficios son los propios del nuevo sistema, con la salvedad de la existencia de una cuenta de ahorro solidario. Cuentan también con un bono representativo de los aportes realizados en el sistema antiguo.

Cuadro N° 23: Aportaciones a pensiones por régimen previsional

Régimen	Aportes			
	Trabajador	Empleador	Estado	Total
IMSS	1,125%	5,15%	0,225%	6,5%
ISSSTE	5,175%	6,125%	-	11,3%

Fuente: (Villagómez, 2015).

Pese a las reformas realizadas en México, uno de sus problemas más importantes es el nivel de cobertura, toda vez que los regímenes contributivos solo alcanzan al 36% de la Población

⁹⁰ Originalmente no existía una edad de jubilación, sino antigüedad en el cargo. La modificación del sistema estableció una edad inicial para pensionarse de 51/49 años.

Económicamente Activa, lo cual es principalmente producto del alto nivel de informalidad existente en el país, estimado en más del 50%, con un constante tránsito de trabajadores entre los mercados formal e informal. El Cuadro N° 24 presenta un resumen de la cobertura personal del segundo pilar.

Cuadro N° 24: Cobertura personal del segundo pilar

Afiliados	Cobertura personal
Trabajadores Dependientes	Si, de forma obligatoria.
Trabajadores Independientes	Sólo de forma voluntaria.
Jóvenes	No.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, deben distinguirse dos grupos en cuanto a los mecanismos de ahorro voluntario: aquellos asociados a los sistemas previsionales obligatorios y aquellos independientes de estos. En el primer grupo, funcionan en base a cuentas especiales de ahorro voluntario, diferenciadas según los requisitos para acceder a los fondos allí depositados:

- Corto plazo, con un retiro entre 2 y seis meses del depósito, sin beneficios fiscales.
- Largo plazo, con retiro tras 5 años, permitiendo diferir impuestos; con perspectiva de ahorro en el tiempo, donde se puede retirar antes de pensionarse, pero con un castigo del 20%; complementario al retiro, al momento de jubilarse.

Para los afiliados al ISSSTE, existe también la cuenta de ahorro solidario, donde se puede depositar hasta un 2% adicional de remuneración, operando un pareo por parte del empleador a razón de 1:3, 15 (trabajador/empleador) con tope de 6,5% de la remuneración.

A diferencia del caso chileno, la Ley de Seguridad Social en México admite la existencia complementaria de planes de pensiones privados, los cuales deben ser registrados ante la CONSAR, cuyas configuraciones pueden ser de contribución definida, de beneficios definido o mixtos, con aportes bipartitos o unitarios y beneficios en base a la edad o la antigüedad, es decir, son sumamente flexibles, con un límite del 10% de los ingresos anuales o 5 salarios mínimos generales.

b. Entidades a cargo de la Adhesión

La adhesión al Sistema de Pensiones en México es obligación propia del empleador para el caso de los trabajadores dependientes. Además, al igual que en resto de los países observados, existe un rol de las instituciones tributarias producto de las exenciones involucradas. También cumplen un rol relevante los sindicatos, atendida la posibilidad que existan planes de pensiones ocupacionales complementarios a la protección básica entregada por el Estado. Para el caso de los independientes, la responsabilidad recae en sí mismos. Con todo, las mayores dificultades para la cobertura de este grupo se han presentado en las dificultades para materializar los aportes, dada la poca cobertura bancaria que existe en el país, su extensión geográfica, y la fragmentación administrativa de los sistemas, que los hace relativamente caros.

c. Institucionalidad normativa

- Ley de Instituciones de Seguros y de Finanzas.
- Ley de la Administración Pública Federal.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que regula los mecanismos de ahorro para el retiro y su coordinación con la regulación de Seguridad Social preexistente (seguros sociales)
- Ley del ISSSTE, norma que regula al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como los beneficios de las pensiones del sector público.
- Ley del Seguro Social, que establece las prestaciones correspondientes al pilar contributivo del sector privado.
- Reglamento de la Ley del SAR (Sistemas de Ahorro al Retiro)
- Reglamento interior de la CONSAR, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En el país no ha habido reformas relevantes en materia previsional respecto de los sistemas contributivo y voluntario. La mayor parte de las iniciativas se ha dado en el plano de los sistemas no contributivos, tanto a nivel federal como estatal. La mayoría de las iniciativas que han facilitado el acceso a la concreción de los pagos se ha dado a través de la vía reglamentaria, siendo de cumplimiento facultativo para las administradoras.

d. Contenido estratégico de adherencia al Sistema de Pensiones y promoción al ahorro previsional

Entre los países analizados en el presente estudio, México es uno de los países que presenta las dificultades de adhesión al Sistema de Pensiones, presentando un nivel de cobertura previsional bajo (sólo del 36% de la población económicamente activa) cuestión que en forma importante es responsabilidad de un alto nivel de informalidad de su mercado del trabajo, estimado para 2013 en un 53,9%, lo que ha generado dificultades para garantizar el cumplimiento normativo de la obligatoriedad de afiliación de los trabajadores dependientes.

Cabe notar que el sistema mexicano se centra únicamente en este tipo de trabajadores para establecer la obligación previsional, mientras que los independientes cuentan con la posibilidad de afiliarse de forma voluntaria. Con ello, el principal encargado de la adhesión al Sistema de Pensiones es el empleador. No obstante, incluso en el segmento de los trabajadores dependientes el nivel de cumplimiento de las obligaciones es bajo, por lo que existe una importante dependencia del pilar no contributivo, el cual, a 2013, arrojaba una cobertura de cercana a 5 millones seiscientas mil personas, representando un gasto del 0,16% del PIB. En lo que respecta al pilar contributivo, la adhesión sigue siendo baja, con una cobertura de solo el 36,05% de la población económicamente activa para el año 2010, cifra que mantiene la situación existente en el año 2000 (36,06%). Finalmente, la adhesión a los sistemas de ahorro voluntaria tampoco representa un elemento significativo.

Respecto al ahorro voluntario existente dentro de los mecanismos obligatorios, el monto de los recursos acumulados representa únicamente el 1% de los fondos de pensiones, mientras que, si se considera la cobertura por medio de planes complementarios, solo cubren al 2,5% de la PEA. El alto costo de acceso al sistema, tanto en su vertiente obligatoria como voluntaria, es una de las principales causas indicadas en las encuestas para baja cobertura, razón por la cual, las únicas medidas detectadas que apuntan a la adhesión al sistema apuntan a reducir el costo administrativo de realizar los aportes, permitiendo realizar cotizaciones a través de diversos medios no tradicionales, tales como pagos a través del comercio minorista (tiendas 7-eleven, Círculo K, EXTRA

y sucursales Telecom, Bansefi y Farmacias del Ahorro), realizar pagos automáticos con la tarjeta de débito e incluso por medio del teléfono con una aplicación de celular o por mensaje de texto.

e. Medidas de incorporación

En conjunto la estrategia previsional del sistema previsional de México presenta importantes tensiones. El sistema contributivo tiene un bajo nivel de aportes, cuestión que ha llevado a alertar respecto de la fuerte caída de las tasas de reemplazo tras la generación de transición. Por su parte, el sistema de contribuciones voluntarias presenta un nivel de cobertura bajo, lo que impide contar con una mejora de la tasa de reemplazo por esta vía, sin perjuicio de los esfuerzos que se han realizado para facilitar el acceso al mismo. Con todo, la mayor parte de los esfuerzos están siendo colocados en el primer pilar. Las pensiones no contributivas en México cuentan con planes tanto Federales como Estatales, muchas veces en superposición entre sí, a fin de generar una pensión mínima con un poder adquisitivo razonable. El importante grado de informalidad existente en México ha impedido un mayor desarrollo del sistema, sin que existan programas específicos dirigidos a grupos particulares de la población.

vi. SUECIA

a. Descripción del sistema previsional



Desde los años sesenta, el Reino de Suecia ha sido conocido mundialmente por consolidar un estado de bienestar de tipo socialdemócrata que asegura un alto nivel de vida a sus habitantes⁹¹. El país introdujo en los años sesenta un Sistema de Pensiones de beneficios definidos de acuerdo a un enfoque de Seguridad Social que entiende los beneficios sociales como productos derivados del trabajo. De esta manera, se crearon tres Comités de Fondos Nacionales de Pensiones buscando mantener el sistema general de pensiones suplementarias o sistema ATP. Se trata de un sistema diseñado para ser pagado por sobre el régimen básico de pensiones (*Folkpension*).

En las décadas siguientes se expandió el sistema de comités de fondos previsionales nacionales, introduciendo un cuarto (1974), quinto (1988) y sexto fondo (1996). Cada uno de ellos siguió un diseño diferente, operando bajo reglas de inversión con distintos niveles de restricción. Se trata de un modelo en el que las pensiones son accesibles a las personas en su tasa completa solamente si se cumple con el tiempo de trabajo determinado.

Pese a contar con un sistema previsional robusto, cambios en la dinámica demográfica del país llevaron a la necesidad de realizar reformas al sistema a partir de los años noventa. Suecia forma parte de los países europeos que entre los años 90 y 2000 transitaron hacia esquemas nacionales de contribución definida (NDC por sus siglas en inglés). Con esto se buscó enfrentar fenómenos como bajas tasas de fertilidad y aumento sostenido de la esperanza de vida, traducidos en un aumento de la tasa de dependencia del país. Antes de la profunda reforma de 1994, las proyecciones apuntaban a que, de continuar con las mismas tasas de cotización, crecimiento de 1,5% de los salarios reales y mayor esperanza de vida, el sistema sería inviable para las próximas generaciones de pensionados (Hagen, 2013).

Dada esta situación, en 1998 se realizó una importante reforma al sistema nacional de pensiones, la cual se ejecutó en el año 2000. Se crearon cuatro comités de fondos previsionales, nombrados como fondos AP 1, 2, 3 y 4. Junto con esto, el sexto y el séptimo comité del fondo previsional nacional son nombrados fondo AP 6 y AP7, respectivamente⁹².

Por último, en la reforma a las pensiones de 2001, los primeros cuatro fondos y el sexto fondo previsional AP pasan a constituirse como fondos de amortiguadores (*buffer*), liberalizando sus posibilidades de inversión. Al tratarse de un sistema combinado, estos fondos son claves para mantener las contribuciones a las personas que reciben pensiones. Recordemos que los fondos AP son empleados cuando las contribuciones anuales no alcanzan a cubrir las pensiones que deben ser pagadas, representando un 14% de los activos totales del Sistema de Pensiones sueco (AP3, 2015). De esta manera, estos fondos buscan poder entregar retornos a largo plazo en un escenario en el que cada vez más personas entran en su edad de retiro (AP3, 2015).

⁹¹ De acuerdo a PNUD, el país contó con un Índice de Desarrollo Humano de 0,914, ocupando el lugar 14 a nivel mundial. Por otra parte, pese a contar con la tasa de crecimiento de la desigualdad de ingresos más alta de la OCDE entre 1985 y la década de 2010, el país cuenta con un índice Gini bajo, de 0,274 en 2014 (OCDE).

⁹² Los distintos fondos fueron creados de manera sucesiva, pasando por procesos de fusión. Debido a esto, su numeración no es continua.

Por otra parte, entre las medidas más importantes en el camino de reformas al sistema previsional figuran el aumento progresivo de la edad de jubilación y la introducción de un componente nocional al pilar público del sistema. En la actualidad los esquemas privados de contribución definida juegan un papel importante en el sistema previsional, contando con un fortalecido Sistema de Pensiones mínimas combinadas con esquemas de ahorro particular.

Con respecto al rendimiento del sistema en términos de la tasa de reemplazo, en el Cuadro N° 25, se observa que el país se encuentra en una situación similar a la OCDE en el caso de los trabajadores con salarios promedio, pero que la supera por veinte puntos porcentuales tanto en el caso de los que perciben mayores como también menores ingresos.

Cuadro N° 25: Tasa de reemplazo bruta (porcentaje)*

Nivel de salario	Suecia	OCDE
Alto	67,9%	48,4%
Promedio	55,6%	54,4%
Bajo	70,25	71%

*Se trata de un dato basado en trayectorias laborales simuladas, pero se incluye a modo ilustrativo.

Fuente: (OECD, Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, 2013).

La orientación de las políticas y reformas al sistema previsional busca incentivar vidas laborales más largas y una edad de jubilación superior. Con respecto al último punto, es posible comenzar a retirar los ahorros previsionales a partir de los 61 hasta los 67 años; sin embargo, solamente es posible acceder a la pensión completa desde los 65 años. Existen mecanismos de incentivo al ahorro previsional en esta etapa, aplicando descuentos para quienes realizan retiros previos, y premiando el retraso del momento de jubilación. En 2012, el promedio de edad en la que las personas realizan el primer retiro de su ahorro previsional fue a los 64; destacando que son las mujeres quienes más usan el beneficio. En términos de la brecha de género en el mercado laboral, Suecia cuenta con la segunda duración en el mercado laboral más alta para los hombres luego de los países bajos, con más de 40 años.

Uno de los principios rectores del sistema previsional es asegurar los ahorros de los ingresos de las personas como si fuera un banco privado (SPA, 2016). El 16% de la cotización del trabajador restante, se invierte en los cuatro fondos del Sistema de Pensiones de los ingresos (*Inkomstpension*); en este, el asegurado puede decidir en cuál de los fondos invertir.

El Cuadro N° 26 muestra los tres pilares del sistema nacional de previsión social.

Cuadro N° 26: Sistema Nacional de Pensiones Sueco

Tipo de Pensión	Descripción
Pensión Premium	Parte de la pensión invertida libremente por parte del individuo (AP7)
Pensión de Ingresos	Destinada a los fondos previsionales nacionales (AP1, AP2, AP3, AP4 y AP6)
Pensión Garantizada	Provista para personas que cuentan con ingresos bajo o bien no cuentan con ingresos

Fuente: (Agency, 2016).

En primer lugar, se encuentran las cotizaciones previsionales obligatorias sobre el ingreso de las personas, las cuales se destinan a cuentas individuales. Por otra parte, el sistema cuenta con un pilar solidario que asegura una pensión mínima a las personas. Por último, el Sistema de Pensiones recibe aportes por parte de los empleadores. Lo que hace único al país es que emplea una estructura de fondos de ahorro múltiple, buscando reducir el impacto de mercado, diversificar los riesgos de administración, fomentar la competencia y el rendimiento y por último, reducir la influencia política (Severinson y Stewart, 2012). A continuación, se visualiza esta situación a partir de 4 fondos “AP” (Cuadro N° 27) a los que se destinan los ahorros previsionales particulares sean referidos como *buffer funds*:

Cuadro N° 27: Objetivos actuales de los fondos AP 1 a 4

Fondo	AP1	AP2	AP3	AP4
Objetivo	Retorno nominal de 5,5% posterior a costos durante un periodo de cinco años.	Tasa promedio de retorno real de 5%.	Retorno real a largo plazo de 4%.	Tasa promedio anual de retorno real de 4,5%.

*La fuente es una entrevista con los fondos AP en 2012.

Fuente: (Severinson & Stewart, pág. 19).

El 18,5% de los ingresos contribuido de forma obligatoria en el pilar ocupacional del Sistema de Pensiones sueco se destina en un 16% es destinada a cuentas nocionales en los fondos previsionales AP, mientras que 2,5% es destinado a la Pensión Premium. Se trata de ahorro previsional que es invertido en una variedad de más de 700 fondos de inversión, que pueden ser elegidos por cada persona que cotice. De no encontrar un fondo, pueden realizar su inversión en séptimo fondo AP (AP7), el cual funciona de manera independiente de los otros cuatro fondos para la pensión de ingresos. Sumado a esto, también existen pensiones privadas, las cuales sin embargo representan una fracción menor del sistema.

En el caso del trabajo asalariado, la contribución obligatoria de 18,5% de la pensión de ingresos ocupacional es asumida (en 2015) por el aporte del trabajador de 7% sumado a 0,028% de valor de

cuenta y un 0,38% para los costos de los activos. Por su parte, 10,21% de la nómina salarial es aportada por parte del empleador, quien además aporta 4,85% para seguro de invalidez y 1,17% para seguro de supervivencia. Cabe destacar que la contribución a este pilar cuenta con un tope máximo de USD 50.194 (Anderson, 2015).

En el caso de los trabajadores independientes, el monto de las cotizaciones alcanza a un 17,21% del ingreso, sumado a 0,028% de valor de la cuenta, 0,38% para los costos de los activos de la cuenta. En promedio para el valor de los activos de las cuentas individuales *Premium* (SSA, 2016⁹³). Por último, un 1,17% de los ingresos se destinan a la pensión de invalidez. Los ingresos anuales mínimos y máximos empleados para el cálculo de las cotizaciones se encuentra entre SEK 18,739/ 2.059,41 USD y SEK 478,551/ USD 52.592,75, respectivamente.

Por el lado de las pensiones ocupacionales, los empleadores están obligados a contribuir con 10,21% para la pensión de vejez, 4,85% para la pensión de invalidez y enfermedad y 1,17% para la pensión de supervivencia (Cuadro N° 28).

Cuadro N° 28: Pensión de supervivencia

Beneficio	Remuneración
Pensión para hijos	Parte de la pensión de retiro de la persona fallecida
Beneficio para hijos sobrevivientes	SEK 1.477/ USD 162,32 mensual
Pensión de ajuste	55% de la pensión de retiro de la persona fallecida
Pensión Garantizada	SEK 7,863/864,14 USD mensual para las personas solteras y SEK 7,014/ 770,84 USD para las personas casadas que no cuenten con una pensión ocupacional, con el requisito de haber nacido en 1938 o después y contar con al menos 40 años de residencia en Suecia. SEK 96,636/ 885 USD para las personas solteras y personas casadas y SEK 86,093/ 788,47 USD nacidas en 1937 o anteriormente.
Pensión de viudez	40% de la pensión suplementaria del antiguo sistema ATP

Fuente (European Commission, 2016).

El Cuadro N° 29 da cuenta de la existencia de medidas de incorporación de los trabajadores dependientes, por cuenta propia y de jóvenes al sistema previsional. En el caso de los trabajadores dependientes e independientes, considerando que el nivel de trabajadores formales bordea el noventa por ciento de la población, la incorporación a los mecanismos previsionales contributivos es obligatoria. Por su parte, los jóvenes no cuentan con políticas explícitas que incentiven a su adhesión a sistemas previsionales, pero sí se pueden destacar los mecanismos legales que promueven el empleo juvenil; desde esta perspectiva, el plan de mejora a la empleabilidad juvenil contribuye como vía indirecta a la adscripción previsional de jóvenes. El *Education Act* de 2010 sirve de antecedente directo para aumentar la participación de los NINI's en el mercado laboral; no obstante, cabe destacar que en 2016 el país contó con unas de las tasas de empleabilidad más altas

⁹³ Recuperado de <URL> <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>

de Europa (2017). Las medidas actuales de promoción de contratación de jóvenes (Regeringskansliet, 2014) incluyen subsidios al ingreso, beneficios tributarios y sectoriales para promover la capacitación y el empleo. Por su parte, en cuanto a la adhesión, destaca que los jóvenes de hasta 26 años tienen que pagar tasas menores de contribuciones a la Seguridad Social.

Cuadro N° 29: Cobertura personal del segundo pilar

Afiliados	Cobertura personal
Trabajadores Dependientes	Si, de forma obligatoria.
Trabajadores Independientes	Si, de forma obligatoria.
Jóvenes	Programas e incentivos de incorporación al empleo juvenil. Menores contribuciones a la Seguridad Social hasta los 26 años.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien el sistema nacional previsional cuenta con un pilar de ahorro de capitalización individual, el mecanismo del AP7, existen otros mecanismos de ahorro que no pertenecen a este sistema. Existe un régimen en un nivel cuasi obligatorio y también vinculado a la ocupación, con mecanismos como las *benevolent societies* (*Understodsforeningar*), fundaciones de pensiones (*Pensionsstifelser*) y reservas contables dentro de las empresas (*book reserves*). A esto se suma la existencia de compañías de seguros de vida que ofrecen servicios vinculados a la jubilación.

A esto se suma la pensión “ocupacional”, pagada por los empleadores. En este país, el 90% de los trabajadores asalariados cuenta con uno de los regímenes de pensión sectoriales dependientes de la categoría ocupacional, los cuales se estructuran en cuatro acuerdos tarifarios, los cuales se diferencian e acuerdo al año de nacimiento y están disponibles a partir de una edad determinada de los trabajadores. El ahorro previsional es ubicado por una parte en fondos estables, otorgándole la opción a los trabajadores de decidir sobre el destino de una proporción de su ahorro previsional. El acuerdo ITP1⁹⁴ e ITP2 rige para los trabajadores para asalariados de la clase de servicios, mientras que SAF-LO acoge a trabajadores no directivos (OECD, 2015). Por su parte, KAP-KL y AKAP KL corresponden a trabajadores y funcionarios públicos a nivel comunal y del gobierno central, respectivamente.

En cuanto al pilar no contributivo del Sistema de Pensiones, el estado se asegura una pensión mínima garantizada, asumiendo todos los costos. Las condiciones para recibirla son tener al menos 61 años y contar al menos con tres años de al menos el ingreso mínimo anual, correspondiente a SEK 18.739/ USD 2059,42 en 2016 (SSA). Como referencia, esta “pensión legal” representó en 2012 un 40% del sueldo promedio (Anderson, 2015).

⁹⁴ En 2007 se produjo una transformación en el régimen ITP, transitando de un esquema de beneficio definido hacia uno de contribución definida.

b. Entidades a cargo de la Adhesión

La Agencia Nacional de Pensiones es la entidad nacional encargada de la administración y pago del sistema nacional de pensiones, junto con informar al público general sobre la temática. Junto con esto, cada uno de los fondos previsionales (AP1, AP2, AP3, AP4, AP6 y AP7) realizan reportes periódicos sobre su desempeño.

c. Institucionalidad normativa⁹⁵

- Parliamentary acts Public Insurance Act (1962:381).
- Insurance Business Act (1982:713).
- Public Pension Contributions Act (1994:1744).
- Annual Accounts in Insurance Companies Act (1995:1560).
- Income-Based Old-Age Pension Act (1998:674).
- Act (1998:675) on introduction of Income-Based Old-Age Pension Act (1998:674).
- National Old-Age Pension Contributions Act (1998:676).
- Guarantee pension Act (1998:702).
- National Pension Insurance Funds Act (2000:192).
- Sixth National Pension Insurance (AP) Fund Act (2000:193).
- Introduction of New Legislation for National Pension Funds Act (2000:194).
- Social Security Contributions Act (2000:980).
- Social Security Contributions Act (2000:981).
- Swedish Investment Funds Act (2004:46).
- Act concerning the establishment of the Pensions Agency (2009:986)
- Act (2010:111) on the introduction of the Social Insurance Code (2010:110).

Government bills

- Swedish Government Bill 1993/94, no. 250, Reforming the Public Pension System.
- Swedish Government Bill 1994/95:41, Changes in the Financing of the Public Pension System, etc.
- Swedish Government Bill 1997/98:151, Income-based Old-Age Pension, etc.
- Swedish Government Bill 1997/98:152, Guarantee Pension, etc.
- Swedish Government Bill 1998/99:98, Certain premium Pension Issues.
- Swedish Government Bill 1999/2000:12 Public Administration of Premium Pension Funds, etc.
- Swedish Government Bill 1999/2000:46 The AP Fund in the Reformed Pension System.
- Swedish Government Bill 1999/2000:127, Guarantee Pension for Persons Born In or Before 1937.
- Swedish Government Bill 1999:2000:138, Adjustments in the Old-Age Pension System prior to the Year 2001, etc.
- Swedish Government Bill 2000/01:16, Certain Old-Age Pension Issues. etc.
- Swedish Government Bill 2000/01:70 Automatic Balancing of the Old-Age Pension System.

⁹⁵ Fuente: ILO, Swedish Ministry of Health and Social Affairs.

- Swedish Government Bill 2008/09:219, Smoothed Buffer Fund Value in Calculation of Balance Ratio.
- Swedish Government Bill 2009/10:44, Changes in the Premium Pension System

d. Contenido estratégico de adherencia al Sistema de Pensiones y promoción al ahorro previsional

Como se ha señalado, las personas que hayan cumplido con el tiempo de trabajo correspondiente están facultadas a jubilarse desde los 61 años. Sin embargo, cuentan con el derecho a continuar trabajando hasta los 67 años. En pos de incentivar que las personas opten por retrasar su edad de retiro, existen incentivos en el monto de la jubilación, pudiendo acceder al monto total a partir de los 65 años.

Por otra parte, existe una estructura de incentivos tributarios vinculada al sistema previsional compuesta de créditos tributarios para los trabajadores y, reducción de impuestos para los empleadores. A su vez, los retornos del ahorro previsional no están sujetos a cargas impositivas (OECD, 2015):

- Los empleadores pueden compensar sus contribuciones al Sistema de Pensiones Premium a través de crédito tributario.
- Con respecto al régimen ocupacional de previsión, se destaca que los empleadores reducen su carga impositiva en materia de la contribución social de 31,42% a 24,6%.
- Con respecto a los incentivos tributarios para el ahorro previsional privado se destaca que los regímenes ocupacionales y privados cuentan con una tasa plana de impuestos de 15% sobre los retornos imputados de las inversiones. La acumulación de fondos no está sujeta a impuestos.
- Por su parte, existe un crédito tributario para el ingreso anual más alto para individuos sobre 65 años. Este puede calcularse sobre la base de los salarios y otros ingresos pensionables con un tope de 7,5 veces el monto básico de ingresos.

e. Medidas de incorporación

Adhesión al Sistema Previsional

- Trabajadores Independientes

De acuerdo a un estudio reciente de la consultora internacional Mc Kinsey (2016), de acuerdo a las fuentes gubernamentales los niveles de personas que se ganan la vida a través del auto-empleo y el empleo temporal alcanzan un 15% en Suecia, de las cuales un 6% corresponde a personas auto-empleadas, que a su vez se encuentra altamente formalizado. De esta manera, el desafío en política pública está orientado más bien a la integración al mercado laboral de ciertos grupos, tales como los jóvenes. Por otra parte, cabe destacar que las personas auto-empleadas en Suecia no reciben pensiones ocupacionales, haciendo aún más importante el complemento del ahorro previsional voluntario para la jubilación final.

- Jóvenes

Desde mediados de la década de 2000 existe la política de garantía de empleo, impulsada por el Servicio Público de Empleo, para jóvenes desempleados por al menos tres meses y registrados dentro de la entidad (Regeringskansliet, 2014).

Junto con esta iniciativa se han impulsado una serie de políticas para la promoción del empleo juvenil; no obstante, en Suecia el desempleo de la juventud se encuentra por sobre el promedio de la Unión Europea, pero en los años recientes se ha acercado al promedio EU (MGI, 2016). De acuerdo a la Comisión Europea (2015), la tasa de desempleo juvenil de 22% triplicó el nivel general del país en 2014.

En este contexto, se destaca la Iniciativa de Empleo Juvenil. El foco de la Iniciativa de Empleo Juvenil se enfoca en apoyo a formación y capacitaciones de alta calidad, provisión de experiencia en el primer empleo, asesoría y apoyo para emprendimientos y educación y entrenamiento vocacional de calidad. El objetivo es lograr incrementar la participación y la educación de personas jóvenes entre 15 y 24 años en las tres regiones con mayores niveles de empleo juvenil: Sydsverige, Norra Mellansverige y Mellersta Norrland. Esta se trata de una iniciativa que se enmarca dentro de un programa general del Fondo Social Europeo (ESF) en Suecia, para promover el crecimiento y empleo, implementado en 2014-2020.

- **Mujeres**

A nivel del sistema previsional sueco, existen desigualdades entre hombres y mujeres en términos de los montos jubilatorios finales que reciben y la alta proporción de mujeres beneficiarias de la pensión garantizada. Sin embargo, esto no tiene que ver con estrategias de adhesión al sistema previsional, sino con los beneficios que están recibiendo sus afiliados. Esto ha llevado a que se esté impulsando una política en pos de la igualdad de géneros, revisando la pensión garantizada y proponiendo una transferencia simplificada de la pensión *Premium*.

En el caso del pilar contributivo obligatorio, el sistema de Seguridad Social sueco consagra el derecho a la provisión por los años de crianza a niños; en concreto, se dirige a padres o madres⁹⁶ que reduzcan su horario laboral o dejen hayan dejado el empleo por motivo de la crianza, junto con recibir otros subsidios y beneficios por razón de la parentalidad (Government Offices of Sweden, 2016).

Promoción del Ahorro Previsional

- **Incentivos tributarios**

Existe una estructura de incentivos tributarios vinculada al sistema previsional compuesta de créditos tributarios para los trabajadores y, reducción de impuestos para los empleadores. A su vez, los retornos del ahorro previsional no están sujetos a cargas impositivas (OECD, 2015):

- Los empleadores pueden compensar sus contribuciones al Sistema de Pensiones *Premium* a través de crédito tributario.
- Con respecto al régimen ocupacional de provisión, se destaca que los empleadores reducen su carga impositiva en materia de la contribución social de 31,42% a 24,6%.
- Con respecto a los incentivos tributarios para el ahorro previsional privado se destaca que los regímenes ocupacionales y privados cuentan con una tasa plana de impuestos de 15% sobre los retornos imputados de las inversiones. La acumulación de fondos no está sujeta a impuestos.
- Por su parte, existe un crédito tributario para el ingreso anual más alto para individuos sobre 65 años. Este puede calcularse sobre la base de los salarios y otros ingresos pensionables con un tope de 7,5 veces el monto básico de ingresos.

⁹⁶ La política pública sueca busca posibilitar que tanto padre o madre asuman este rol.

- Los trabajadores independientes pueden deducir sus contribuciones a planes de ahorro previsional privado.

- **Retiro diferido**

Como se ha señalado, las personas que hayan cumplido con el tiempo de trabajo correspondiente están facultadas a jubilarse desde los 61 años. Sin embargo, cuentan con el derecho a continuar trabajando hasta los 67 años. En pos de incentivar que las personas opten por retrasar su edad de retiro, existen incentivos en el monto de la jubilación, pudiendo acceder al monto total a partir de los 65 años.

vii. URUGUAY

a. Descripción del sistema previsional



El origen del Sistema de Pensiones uruguayo puede trazarse desde la primera mitad del siglo XIX, cuando fue incorporando cada vez más sectores de la actividad económica, culminando en la universalización de la cobertura en los años cincuenta del siglo XX. El sistema fue avanzando hacia su universalización en un contexto de bonanza económica, situándolo a la cabeza de América Latina en los años sesenta del siglo XX. Sin embargo, la ampliación de prestaciones y cobertura sin financiamiento propio, sumado a eventos macroeconómicos tales como la caída de los precios de los bienes de exportación a finales de los años cincuenta y la “década perdida” de los ochenta pusieron en crisis al modelo de jubilaciones y pensiones del país. Estas situaciones llevaron a que en los años noventa el modelo previsional de reparto uruguayo se encontrara en un estado crítico de desfinanciamiento.

A mediados de los años noventa, se generaron condiciones para una reforma, cuya entrada en vigencia fue en 1996, incorporando un pilar de ahorro individual (contribución definida) en el modelo de jubilaciones y pensiones de vejez. Este se suma al pilar de reparto de solidaridad intergeneracional ya existente (beneficio definido), generando un modelo previsional mixto; en el que una parte del aporte del trabajador va al pilar público, solidario, y el otro va al sistema de capitalización individual.

Los beneficios de las pensiones son entregados de acuerdo a los diferentes niveles de ingresos. Por otra parte, al igual que en Chile, existe un pilar solidario a través de la pensión mínima pública. A continuación, se presenta un listado de los principales hitos legales que fueron dando forma al sistema previsional actual en Uruguay.

Evolución de la cobertura de jubilaciones y pensiones a sectores de la actividad laboral principales hitos legales⁹⁷

- 1829/1835: Militares (pensión de viudas y huérfanos).
- 1838: Empleados estatales.
- 1896: Maestros (profesores) y Creación de la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones que dispone de una administración y fondos previsionales independientes.
- 1904: Trabajadores estatales en general; creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles.
- 1911: Creación de la Caja de jubilaciones y pensiones militares (la cual cambia su nombre en 1960 y 1974).
- 1919: Creación de la Ley sobre Pensiones a la vejez, implicando la extensión a trabajadores del sector privado y creación de pensiones no contributivas de vejez e invalidez.
- 1941: Trabajadores independientes.
- 1943: Trabajadores de servicio doméstico.
- 1943: Trabajadores rurales y domésticos.
- Años 50': Universalización de la cobertura del sector laboral en todas las áreas lícitas remuneradas.

⁹⁷ Elaborado en base a (Brovia); (Pereira, 2010).

- 1967: Creación del Banco de Previsión Social.
- 1979: Creación de la dirección de la Dirección General en Seguridad Social, acompañada de una reforma del sistema de Seguridad Social en general.
- 1995: Reforma al sistema de previsional, introducción de modelo previsional mixto.
- 2008: Reforma al sistema de previsional.

En el siguiente apartado se presentan los tres pilares del sistema previsional en detalle, ahondando por último en contenidos estratégicos vinculados a la adherencia al Sistema de Pensiones y la promoción del ahorro previsional.

Trabajadores y empresarios aportan al régimen de pensiones, de salud y al régimen de reconversión laboral (Cuadro N° 30). De esta manera se configura el régimen de Seguridad Social, que cuenta con beneficios asociados al seguro de cesantía, licencia por enfermedad, por maternidad y beneficio por discapacidad:

Cuadro N° 30: Tasas de cotización a los programas de Seguridad Social (porcentaje de la asignación computable)

Programa	Trabajador	Empleador	Total
Jubilaciones y pensiones	15%	7.5%	22.5%
Salud	4.5% - 8%	5%	9.5% - 13%
Reconversión laboral	0.125%	0.125%	0.25%
Total	19.625% – 23.125%	12.625%	32.25% - 35.75%

Fuente: (SURA, 2015): pág. 254.

En el régimen privado, las prestaciones deben pagarse con los aportes de los trabajadores y la rentabilidad de los fondos, y en caso de fallecimiento e invalidez, a través de un seguro privado. La Administradora de Fondos de Ahorro Previsional⁹⁸ (AFAP) también paga una eventual renta vitalicia correspondiente.

El sistema previsional en su totalidad está compuesto por las pensiones vinculadas al Banco de Previsión Social, la AFAP y cajas especiales y pensiones no contributivas. Como se dijo, el sistema de reparto cumple un criterio de solidaridad intergeneracional en el que contribuyen personas activas laboralmente, los aportes del empleador, y aportes del Estado. El ahorro de cada trabajador se destina a una cuenta personal administrada por las AFAP.

Al superar un umbral de ingresos determinado (Cuadro N° 31), los trabajadores están obligados a contribuir a ambos sistemas, mientras que los que tienen menores ingresos se acogen al sistema de reparto con principio de solidaridad, siendo opcional dividir sus aportes entre ambos sistemas (Amarante, Colacce, & Manzi, 2016, pág. 29). Con respecto a los montos aportados por los trabajadores, existen tres tramos de ingresos asociados a un aporte específico al sistema mixto de pensiones⁹⁹ por parte de los trabajadores. Por su parte, los aportes del empleador corresponden al primer tramo:

⁹⁸ Equivalentes a las AFP's en Chile.

⁹⁹ Estos aportes se ajustados de acuerdo al índice medio de salarios

Cuadro N° 31: Tramos de ingresos mensuales y aportes al sistema mixto de pensiones

Tramo	En USD ¹⁰⁰	Naturaleza del aporte	Tipo de Régimen	
1	0	1.459	Obligatorio	Régimen de Solidaridad Intergeneracional
2	>1.549	4.647	Obligatorio	Régimen de Cotización Individual
3	>4.647		Voluntario	Régimen de Cotización Individual

Fuente: (SURA, 2015, pág. 250).

Cabe mencionar que tres cuartas partes de los trabajadores que se encuentran dentro del primer tramo de ingresos realizan aportes en el sistema de capitalización individual. Por su parte, el 7,5% de aporte del empleador va exclusivamente al sistema de reparto.

En 2008 se realizó una segunda reforma que se implementó entre dicho año y 2010. Ahí se fijó los años de cotización en 30, además de ampliar los años considerados para la tasa de retorno del pilar solidario; se considerarán los mejores 20 años o los últimos 10 años trabajados (Amarante, Colacce, & Manzi, 2016). La reforma equiparó la edad de jubilación para ambos sexos a 60 años y también la tasa de reemplazo para ser fijada en 50% para hombres y mujeres. Por su parte, también fija bonificaciones por hijo (cinco años), reconoce uniones de hecho en las pensiones y viudez; e incorpora la asistencia a la vejez, no a las pensiones (Amarante, Colacce, & Manzi, 2016).

A través del BPS, el sistema de protección social en Uruguay contempla una serie de pensiones dentro de su “pilar cero”, de tipo no contributivas, las cuales se ven financiadas por el régimen de reparto de beneficios definidos, complementadas por los saldos relativos al fondo de pensiones administrados por las AFAP.

El sistema mixto otorga prestaciones para la vejez, invalidez y supervivencia¹⁰¹, dotando a los beneficiarios con recursos para financiar sus necesidades básicas a través de subsidios del Estado. A continuación, se detallan las pensiones no contributivas otorgadas a través del Banco de Previsión Social¹⁰²:

- Pensión por vejez: calculada en base a topes los ingresos y familiares obligados. Cumpliendo con los requisitos, la pensión mínima anual contempla \$¹⁰³9.444,35/ USD 322,11.
- Pensión por invalidez y sobrevivencia: calculada en base a topes los ingresos y familiares obligados. Cumpliendo con los requisitos, la pensión mínima anual contempla \$9.444,35/ 322,11USD.
- Pensión por fallecimiento: los beneficiarios (viuda/o o concubina/o; hijos incapacitados, padres absolutamente incapacitados, personas divorciadas) deben cumplir con condiciones económicas y poder acreditar su condición. Con respecto a los ingresos del beneficiario la pensión puede variar entre el mínimo (\$9.444,357/322,11USD) \$39.407,30/1344USD, siempre y cuando se encuentren alcancen el tope de \$ 84.444,21/2880USD.

¹⁰⁰ Conversión a USD con tipo de cambio interbancario del 30/06/2014 (22.929 pesos por USD).

¹⁰¹ Elaborado en base a Sura (2015)

¹⁰² Fuente: Banco de Previsión Social.

¹⁰³ Pesos uruguayos del 1 de enero de 2017 aplicado a todos los puntos de este apartado.

- Pensión para hijos de fallecidos por violencia doméstica: contempla \$ 9.444,53/322,11USD para hijos solteros menores de 21 años e hijos solteros absolutamente incapacitados para trabajar.
- Pensión a las víctimas de delitos violentos: Contempla \$21.666/ 739USD para beneficiarios (concubina/o o conyugue del fallecido, hijos menores de 21 años, mayores absolutamente incapacitados para realizar todo tipo de trabajo y personas incapacitadas para realizar todo tipo de trabajo remunerado por haber sido víctimas de rapiña, secuestro o copamiento¹⁰⁴), siendo incompatible con otras prestaciones de Seguridad Social.
- En cuanto a las pensiones por vejez e invalidez, estas consisten en la diferencia entre los 299 USD de la prestación asistencial no contributiva y cualquier tipo de ingresos del beneficiario¹⁰⁵.

El Cuadro N° 32 da cuenta de la existencia de medidas de incorporación de los trabajadores dependientes, por cuenta propia y de jóvenes al sistema previsional. En el caso de los trabajadores dependientes, la adscripción al sistema nacional de Seguridad Social y la realización de cotizaciones previsionales es obligatoria. En el caso de los trabajadores independientes, una medida para contrarrestar los bajos números de afiliación al sistema de Seguridad Social por parte de los trabajadores independientes fue la introducción en 2001 y sucesiva reforma del Monotributo (OIT, 2015); un mecanismo de simplificación de las contribuciones que les permite a los pequeños contribuyentes a acogerse al régimen de Seguridad Social con los mismos beneficios que los trabajadores asalariados. Junto con las pequeñas empresas “monotributistas” acogidas a este régimen, en 2011 se introdujo el Monotributo Social, buscando otorgarles la oportunidad a las personas vulnerables pertenecientes a hogares con bajos ingresos de integrarse al sistema de protección social.

En tanto la adscripción de los jóvenes al empleo juvenil cabe destacar que se trata de un asunto consagrado en la Ley N° 19.133 de 20/09/2013. Fomento del empleo juvenil. A través de este mecanismo se busca fomentar la inclusión laboral bajo el enfoque del empleo decente a jóvenes entre 15 y 30 años, estableciendo incentivos para la contratación a empresas, lo que implica que se acogerán a los mecanismos de ahorro previsional propios de esta.

Cuadro N° 32: Cobertura personal del segundo pilar

Afiliados	Cobertura personal
Trabajadores Dependientes	Si, de forma obligatoria.
Trabajadores Independientes	Actividades económicas que se acogen al régimen del Monotributo de bajos ingresos que se acogen al Monotributo Social.
Jóvenes	Ley de promoción al empleo decente juvenil

Fuente: Elaboración propia.

¹⁰⁴ Víctimas de un acto de violencia.

¹⁰⁵ “Monto de la pensión no contributiva a enero de 2014. Conversión a USD utilizando el tipo de cambio interbancario del 30 de junio de 2014 (22.929 pesos por USD)” (Sura, 2015).

Conforme a lo establecido en el artículo 8 de la Ley N° 16.713, las personas que aportan a una AFAP puede optar al ahorro previsional voluntario. Se trata de un mecanismo que integra estos ahorros al saldo total de la jubilación, imposibilitando la liquidez, retiro parcial o de una vez. En el Cuadro N° 33, se observan diferentes aspectos de los planes de ahorro voluntario. Tanto las personas como las empresas pueden contar con este beneficio a través de planes institucionales. A su vez, es interesante observar la existencia de beneficios tributarios asociados al ahorro voluntario:

Cuadro N° 33: Planes de ahorro previsional voluntario en Uruguay

Tipos de Planes y Cuentas	Aportes voluntarios. Aportes convenidos por el empleador. Los aportes se consolidan en cuenta única.
Destino del Ahorro Voluntario	Mejora de pensión.
Deducción Impuesto a la Renta Personas	Deducible.
Deducción Impuestos Empleador	Depósitos convenidos deducibles de IRAE.
Otros beneficios	Exonera de Impuestos a la renta de capital por estar en el fondo de ahorro previsional exento. Ahorros inembargables.

Fuente (SURA, 2015).

En cuanto a las jubilaciones del sistema nacional de reparto, éstas se dividen en nueve tipos, las cuales pueden separarse en primer lugar a aquellas asociadas al sistema previsional asociado a la reforma durante los años ochenta (Acto 9¹⁰⁶,) o al sistema anterior a la reforma de 1995, y a aquellas posteriores. Tal como se especifica en la Tabla de Anexos, en estos sistemas rigen normativas distintas, conocidos como régimen de transición y régimen mixto; el primero es aplicado a las personas con 40 años o más a1 de abril de 1996. Por otra parte, el régimen mixto introducido se aplica a quienes tienen menos de 40 años a la fecha mencionada o a quienes prefirieron por entrar en dicho régimen de forma voluntaria. Sin embargo, quienes optaron por esta opción pueden escoger por restarse de la misma siempre y cuando no se encuentren en goce de alguna jubilación del régimen mixto. En el Cuadro N° 34, se detalla la principal jubilación otorgada a través del Banco de Previsión Social y sus montos asociados:

¹⁰⁶ “Acto 9” remite a la normativa previsional previa a la reforma al sistema.

Cuadro N° 34: Monto de jubilación común según edad

Edad (años)	Monto
60	\$ 5.488,94/187 USD
61	\$ 6.147,62/210USD
62	\$ 6.806,29/232USD
63	\$ 7.464,96/255USD
64	\$ 8.123,64/277USD
65	\$ 8.782,31/300USD
66	\$ 9.440,98/322USD
67	\$ 10.099,66/344USD
68	\$ 10.758,33/367USD
69	\$ 11.417,00/389USD
70 o más	\$ 12.075,68/412USD
*Otras causales Ley 16.713	\$ 9.480,90/323USD

Fuente: Banco de Previsión Social.

Junto con esta jubilación, existen además Jubilación por edad avanzada, por incapacidad física total, Jubilación común Acto 9, Jubilación anticipada Acto 9, Jubilación por edad avanzada Acto 9, Jubilación parcial, Jubilación compatible con actividad y el Subsidio transitorio por incapacidad parcial.

Los impuestos que el fisco destina al sistema de reparto provienen de las siguientes fuentes (SURA, 2015, pág. 253):

- 7% del IVA.
- Impuesto a la Lotería.

Impuesto de la asistencia y Seguridad Social aplicado a jubilados y pensionados.

b. Entidades a cargo de la Adhesión

El sistema previsional es administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), creado en 1967, vinculado al Instituto Público de Seguridad Social. La supervisión de las AFAP está a cargo del Banco Central de Uruguay (BCU), que también se encarga de la regulación de bancos, mercado de valores, política monetaria, emisión de dinero y servir como agente económico del estado. Esto puede ser problemático debido a posibles conflictos de intereses (Garmendia, 2010). La recaudación de las cotizaciones de los trabajadores (15%) y del aporte patronal (7,5%) recae en el BPS, que redirige los montos correspondientes a las AFAP.

A su vez, en el sistema previsional coexisten diversas cajas de ahorro (Cuadro N° 35), las cuales constituyen una de las principales entidades en el sistema:

Cuadro N° 35: Cajas de ahorro previsional

Estatal	BPS	Industria y comercio Civil y escolar Rural y servicio doméstico
		Militar (SRPFFAA).
Paraestatal		Policial (DNASSP).
		Caja Notarial (CN).
		Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB). Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU)

Fuente: Banco de Previsión Social.

Por otra parte, el BPS está vinculado a la educación financiera y previsional, la cual forma parte del currículum escolar. Igualmente, el Banco Central uruguayo también cuenta con iniciativas relacionadas con esta materia.

c. Institucionalidad normativa

- Ley N° 16.713 de septiembre de 1995 Ley, Seguridad Social: Se crea el sistema previsional que se basa en el principio de universalidad y comprende en forma inmediata y obligatoria a todas las actividades amparadas por el banco de previsión social.

Reformas a la Ley N° 16.713

- Ley N° 19.162, de 15 de noviembre de 2013, Régimen de ahorro individual jubilatorio modificación.
- Ley N° 18.395, de 6 de noviembre de 2008, Beneficios jubilatorios flexibilización de las condiciones de acceso.
- N° 18.356, de 8 octubre de 2008, Comisiones de las administradoras de fondos de ahorro previsional modificación del artículo 103 de la Ley N° 16.713.
- Ley N° 17.445, de 9 de enero de 2002, (Artículos 2 y 3 – AFAPs – ahorro individual) se dispone que el saldo acumulado en las cuentas de ahorro individual, ya sean ahorros obligatorios como voluntarios de los afiliados a las administradoras de ahorro previsional integrará el haber sucesorio y otros riesgos que se determinan.
- Ley N° 16.759, de 12 de julio de 1996, Sistema previsional, se sustituye y se modifica artículos de la Ley N° 16.713, por la cual se creó.

Otras normativas

- Ley N° 19.160, de 15 de noviembre de 2013, Jubilación parcial compatible con el desempeño de servicios de misma afiliación.
- Ley N° 19.154, de 12 de noviembre de 2013, Actividades artísticas. se establece la compatibilidad entre su desempeño y la percepción de jubilación.
- Ley N° 19.006, de 28 de noviembre de 2012, Jubilación por industria y comercio. Se establece su compatibilidad con la actividad bajo la misma afiliación.

- Ley Nº 18.326, de 12 de agosto de 2008, Cómputo de servicios a los efectos jubilatorios reconocimiento en forma ficta por parte del banco de previsión social.
- Ley Nº 18.396, de 11 de noviembre de 2008, Caja de jubilaciones y pensiones bancarias régimen previsional.
- Ley Nº 17963, de 19 de mayo de 2006, Contribuyentes del Banco de Previsión Social. Se dictan normas para su inclusión y regularización y se establecen beneficios para los buenos pagadores.

d. Contenido estratégico de adherencia al Sistema de Pensiones y promoción al ahorro previsional

De acuerdo a la Asociación Nacional de Administradoras de Fondos de Aportes de Pensiones (ANAFAP, 2016), en 2016 había 1,3 millones de personas realizando cotizaciones en el sistema de capitalización individual. El sistema de ahorro individual ha mostrado una robustez y progresivo aumento de cotizantes.

De acuerdo a datos del BPS, la cobertura de las pensiones vinculadas al régimen de reparto alcanzó un 81,2% a fines de 2013, obteniendo un 94% de la población mayor cubierta al agregárseles las otras cajas existentes en el país; cifras que se han mantenido estables en el tiempo desde la reforma de 1996 (SURA, 2015: p. 256). De esta manera, la cobertura del sistema de reparto en el país no es una problemática. Cabe destacar que el monto mínimo de jubilación mensual a 2014 fue de 174 USD.

Por parte de las AFAP, puede decirse en primer lugar que han logrado ampliar su cobertura de manera significativa, subiendo de casi 400.000 cotizantes a casi un millón en el año 2010. Por otra parte, pese a registrar una caída importante tras la crisis *subprime*, los activos de los fondos de pensiones acumulan montos por sobre las pautas proyectadas por el BCU.

Existen diversos incentivos a la adherencia al Sistema de Pensiones y la promoción del ahorro previsional en el caso uruguayo. Se observa que predominan los mecanismos legales y estímulos fiscales al ahorro previsional, los cuales han sido potenciados por las reformas sucesivas al sistema.

Si bien existe el mecanismo del ahorro previsional individual voluntario, los mecanismos tributarios -exoneraciones- que lo debiesen estimular son engorrosos, al depender de la realización de una declaración jurada. En el plano de los aportes convenidos, estos cuentan con la posibilidad de deducir impuestos a la renta empresarial (ANAFAP, 2016). Por su parte, se trata de aportes sin liquidez, ya que está destinado exclusivamente a la previsión.

Otro punto a considerar es el trabajo informal como obstáculo a la adherencia al sistema previsional: el hecho de que los trabajadores informales (cerca de 20% de la fuerza laboral en el país) no integren el sistema previsional implica una carga para el Estado en términos de sus prestaciones a través del sistema de Seguridad Social. Para estos trabajadores el aporte a depósito previsional voluntario o convenido es prácticamente nulo a (ANAFAP, 2016). No obstante, existen interesantes mecanismos que buscan lidiar con el problema de la baja adhesión de trabajadores independiente, tal como lo es el Monotributo. Este mecanismo de aportes jubilatorios vía gravamen a actividades empresariales de dimensión reducida de manera integrada es una fórmula. Se trata de una manera diferente de incluir a los trabajadores informales y por cuenta propia en el sistema de Seguridad Social y en el ahorro previsional, teniendo un impacto importante: entre 2003 y 2013 la cifra de personas que se acogen a este mecanismo ha incrementado de 1.600 a 25.300 afiliados.

A esto se suma la creación del Monotributo Social MIDES¹⁰⁷ en 2011, impuesto único dirigido a personas bajo la línea de la pobreza, operando como un impuesto que sustituye a los del BPS o la Dirección General de Impuestos u otros impuestos nacionales vigentes para actividades productivas, de comercio o de cualquier tipo de prestación de servicios.

Si bien no se trata estrictamente de una medida que promueve la adhesión, hay que considerar los incentivos fiscales que operan como mecanismos del pilar de reparto del sistema de previsión que otorgan beneficios por concepto de jubilación diferida, es decir, permanecer más años del mínimo legal de actividad laboral. Por el lado de los trabajadores que cotizan existe la posibilidad de un aumento del monto de jubilación asociado a tiempo de retiro prolongado. Aquí, la reforma de 2008 se visibiliza como un factor que separa ciertos mecanismos; en el caso de la Ley 18.395, que facilita el acceso a la jubilación al reducir los años de servicio estipulados anteriormente¹⁰⁸, mientras que también existen beneficios de maternidad. De esta manera, el sistema incorpora un criterio de solidaridad de género. La norma que empezó a regir en 2008 también permite el acceso a jubilación por edad avanzada a una edad más temprana.

A continuación, se presentan incentivos fiscales para todos los trabajadores acogidos a la jubilación común. Se establecen beneficios asociados a un retiro diferido en base a los siguientes criterios¹⁰⁹:

- Se determina el cómputo de años de actividad que tenga el afiliado al momento de configurar la causal y se otorga un 0,5% por cada año entero que pase los 35 hasta un máximo de 40.
- Se determina la cantidad de años enteros que difirió el retiro (desde que configuró la causal hasta que se jubile) y se acuerda un 3% por cada uno de ellos.
- Se determina, si es el caso, la cantidad de años enteros que trabajó con 60 años de edad y sin causal, otorgándole un 2% por cada uno de ellos.
- Los puntos 2 y 3 están limitados a un 30% en la suma de ambos.

Por su parte, se presentan incentivos a la jubilación con causal o cese posterior a 1 de julio de 2009.

- Se determina el cómputo de años de actividad que tenga el afiliado al momento de configurar la causal y se otorga un 1% por cada año entero que pase los 30 hasta llegar a los 35 años. Se otorgará un 0,5% por cada año entero que pase los 35 hasta un máximo de 40 años.
- Se determina la cantidad de años enteros que difirió el retiro (desde que configuró la causal hasta que se jubile) y se acuerda un 3% por cada uno de ellos.
- Se determina, si es el caso, la cantidad de años enteros que trabajó con 60 años de edad y sin causal, otorgándose un 2% por cada uno de ellos hasta los 35 años.

Por parte de los aportes del empleador, en 2006 se establecen incentivos a buenos pagadores, asociados a un descuento del 10% de las obligaciones jubilatorias de su parte. Existe evidencia que este mecanismo llevó al aumento de la firma de convenios y la regularización de cotizantes al sistema (Pereira, 2010: p.13).

Entre los mecanismos se destacan los de tipo tributario, que elevaron la disposición del empresariado a incorporar aportes a sus trabajadores al sistema de protección social. En particular, se trata de la reforma tributaria de julio de 2007, reduciendo la tasa de aporte de 12,5% a 7,5%.

¹⁰⁷ Creado través de la Ley N° 17.445, de diciembre de 2011.

¹⁰⁸ Ver Anexos para más detalles sobre los cambios.

¹⁰⁹ Fuente: Banco de Protección Social.

e. Medidas de incorporación

Las siguientes medidas de incorporación de trabajadores al sistema previsional se estructuran en base al Monotributo.

Trabajadores Independientes (Monotributo): El mecanismo del denominado Monotributo, corresponde a una aplicación combinada del pago de obligaciones tributarias y de Seguridad Social realizada en un pago unificado, que agrupa en sí el conjunto de obligaciones independientes en ambos campos, con la sola excepción de los impuestos por exportación.

Este mecanismo surgió el año 2001, en la ley N° 17.296, dirigido a las empresas unipersonales de reducida actividad económica, para lo cual fijaba criterios de número de trabajadores, locales, activos, ventas, tamaño, etc. Cabe mencionar que el escaso impacto inicial de la medida¹¹⁰ llevó a su reforma el año 2006, expandiendo los límites para sujetarse a su aplicación.

El objetivo final del Monotributo consiste en la formalización de las actividades, por medio de su incorporación tanto a la Seguridad Social como al sistema tributario a través de un pago que es realizado sobre una base de ingresos ficticios, similares al régimen de rentas presunta que opera en el sistema tributario chileno. Al contar con una base predefinida y realizar un pago conjunto, las dificultades de orden administrativo para ingresar al sistema también se reducen.

Con todo, se debe tener presente que la verificación de las condiciones de acceso al beneficio exige desplegar un importante nivel de fiscalización.

Las empresas que cumplan las siguientes características pueden optar al régimen de Monotributo:

- Ser empresas unipersonales, sin perjuicio de aquellas en que el titular ejerce la actividad con su cónyuge o concubino colaborador, con no más de un dependiente.
- Las sociedades de hecho no familiares, con un máximo de dos socios y sin dependientes.
- Las sociedades de hecho compuestas exclusivamente por familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, sin dependientes.

Cualquiera de estas entidades además debe cumplir ciertos requisitos para calificar como ejerciendo una actividad económica reducida:

- Los ingresos derivados de la actividad no superen en el ejercicio un cierto tope, que para el año 2016 fue de 494.573UYU/16.500USD
- Desarrollen actividades de reducida dimensión económica, no realizando la explotación de más de un puesto o de un pequeño local, simultáneamente.
- Ejercen una única actividad sujeta a afiliación patronal; salvo en el caso de los productores rurales, que pueden complementar ingresos con la enajenación ocasional de otros bienes agropecuarios.
- Enajenen bienes y presten servicios exclusivamente a consumidores finales.

No obstante cumplir lo antedicho no pueden acogerse a este régimen:

- Los titulares de empresas unipersonales o sus cónyuges o concubinos colaboradores, cuando alguno de ellos sea simultáneamente socio de cualquier tipo de sociedad personal,
- o tenga la calidad de director de una sociedad anónima, aun cuando permanezca inactivo.

¹¹⁰ Correspondiente a un 2,2% de cobertura (OIT, 2013).

- Las sociedades de hecho cuando alguno de sus socios tenga simultáneamente la calidad de socio o director a que refiere el literal anterior.
- Quienes presten servicios personales fuera de la relación de dependencia, ya sea en forma individual o societaria.

Las empresas que cumpliendo estas características se acojan al Monotributo deben pagar un aporte calculado sobre el equivalente a 5 bases fictas de contribución (4.683UYU/167USD), por cada uno de sus miembros, lo que equivale hasta 3.641UYU/130USD en caso de optar por incorporar las prestaciones de salud (optativas).

Además, existe el Monotributo Social, el cual es una modalidad adicional de Monotributo dirigida a los sectores que se encuentran bajo la línea de la pobreza, el cual permite realizar aportes reducidos, pero crecientes en el tiempo hasta alcanzar los rangos del Monotributo regular, a cambio del cumplimiento de ciertas contraprestaciones, tales como la concurrencia de los hijos a la escuela, controles de salud, actividades de capacitación, etc.

A continuación, se detallan las actividades comprendidas dentro del Monotributo (Banco de Previsión Social):

- Artesanías (por ej. talleres de producción de artesanías en madera, cuero, telares, bijouterie¹¹¹, tapices, etc.).
- Clases particulares (por ej. apoyo a exámenes, deberes vigilados, profesor de idiomas, profesor de música, profesor de canto, profesor de manualidades, etc.). No se incluye en Monotributo: clases particulares a domicilio del alumno.
- Cosmética y maquillaje (por ej., cosmetóloga, estilista, manicura, peluquera, podóloga, maquilladora, depiladora, salón de belleza, etc.).
- Cuidado de vehículos (cuidado de automóviles, motos, bicicletas y otros).
- Dosificadores (dosificadores de la Comisión Nacional de Zoonosis).
- Elaboración artesanal de alimentos (por ej., elaboración de comidas, de tortas y postres artesanales, de licores, de mermeladas y dulces, etc.).
- Feriantes (por ej. en ferias vecinales, expo-ferias (excluida la venta de vestimenta), ferias permanentes, techitos verdes, etc.).
- Guía de Turismo.
- Jardineros que realicen su actividad con maquinaria propia, a partir de la inclusión en el régimen de Industria y Comercio
- Ladrilleros y bloqueros: Producción artesanal de ladrillos y bloques.
- Marroquinería.
- Masajes (por ej., masajista, drenaje linfático, estético, etc.). No se incluye en Monotributo: reiki y yoga.
- Mensajería (no incluye servicios a empresas).

¹¹¹ Bisutería.

- Oficios (por ej. cerrajero, carpintero, afilador, encuadernador, colchonero, tapicero, empapelador, fotógrafo, herrero, soldador, etc.).
- Paseadores y entrenadores de mascotas.
- Pequeños negocios (por ej., paradas de taxi, alquiler de videos y DVD, cybers, santería, etc.)
- Pequeñas obras de mantenimiento- Incluidas en Ley 19.291 de 17/10/2014, (ejemplo: sanitaria, yeso, aberturas, reparaciones de instalaciones, etc., siempre que no se trate de obras de construcción Ley 14.411 y cumplan con los requisitos establecidos).
- Pesca artesanal y servicios de apoyo. Pesca artesanal en embarcaciones de hasta 4 TRB y venta del producto. Servicios de apoyo a pescadores artesanales: lavado de embarcaciones y arreglo artes de pesca.
- Pintor de letras.
- Propaganda con altoparlante.
- Serigrafía (por ej. estampado de telas por planchado de imágenes, etc.).
- Services (por ej. en refrigeración, en televisión, en equipos de audio, de control remoto, de PC, de electrodomésticos, etc.).
- Servicios de limpieza (por ej., lavaderos, lavanderas, lavado de vehículos, limpieza de vidrios de inmuebles y automotores, tintorerías, limpieza de moquettes, cortinados, etc.).
- Servicios de lustrado (por ej., lustrador de muebles, lustrador de zapatos).
- Servicios de Turismo Rural (en establecimiento agrícola, ganadero, forestal, agroindustrial o con entorno natural preservado en el medio rural, inscripto en Ministerio de Turismo y Deporte).
- Servicio de utilización de espacios radiales En radioemisoras del interior del país con un máximo de 5 horas semanales.
- Servicios Sexuales (personas sin distinción de género, autorizadas a ejercer trabajo sexual Ley 17.515 de 4/7/2002).
- Taller de reparaciones (por ej., de bicicletas, de motos, de calzado, etc.).
- Tatuaje y piercing.
- Textiles (por ej. tejidos, telares, confección de mantas, frazadas, ponchos, etc.).
- Trabajadores del Mercado Modelo (changadores).
- Venta ambulante de comestibles y/o en espectáculos públicos (por ej. caramelero, garrapiñero, manicero, heladero, café, pop, golosinas, juguetes, etc.).
- Venta de artesanías (cuero, madera, vidrio, semillas, metales, plumas, bijouterie, juegos de madera, piedras semipreciosas, zapatos y zapatillas, etc.).
- Venta de artículos varios (por ej., artículos para celulares, diarios y revistas, flores, inciensos y velas, bolsos y carteras, artículos de maquillaje, lentes de sol, libros, regatones y artículos

de goma, perfumes, herramientas, artículos en desuso, antigüedades de escaso valor, pilas, relojes, peines, leña, etc.).

- Venta de comestibles, frutas, verduras y flores (por ej. almacén, puesto de frutas y verduras, autoservice, minimarket, florerías, etc.).
- Venta de comida (por ej. carritos, venta de chorizos, hamburguesas y panchos, parrilladas, pescaderías, puestos de tortas fritas, empanadas y pasteles, venta de ración para animales en ferias, etc.).
- Venta de golosinas, arts. escolares, fotocopias, etc. (por ej. quioscos, quioscos en playas, salón, etc.). No se incluyen en Monotributo: quioscos que lleven juegos de azar.

Jóvenes

Si bien no es posible encontrar estrategias específicas de promoción de adhesión al Sistema de Pensiones por parte de jóvenes, existen importantes iniciativas en materia de inclusión de este grupo en el mercado laboral. En el entendido de que sistema mixto de pensiones en Uruguay tiene un pilar contributivo obligatorio importante, la inclusión en el mercado laboral y la formalización del trabajo son un elemento clave para incorporar a las personas dentro del sistema previsional, junto con encontrar nuevas formas de garantizar el acceso de las personas a los beneficios de la Seguridad Social (OIT, 2015).

La adscripción de los jóvenes al mercado del trabajo es un esfuerzo importante en esta dirección. En este sentido se destacan la Ley N° 19.133, de 20 de septiembre de 2013, y el Decreto 115/015, de abril de 2015, relativos al fomento del empleo juvenil. Se trata de iniciativas guiadas por el concepto de “trabajo decente”¹¹², siendo una política de fomento a la inclusión laboral de jóvenes entre 15 y 30 años a través de la implementación y vinculación del empleo, la educación y la formación laboral. Son mecanismos que buscan hacer más atractiva la contratación de este grupo, involucrando a las empresas en la formación y capacitación de los jóvenes. En esta línea se proponen una serie de estímulos, principalmente bajo la forma de subsidios, los cuales se establecen cuatro modalidades de contratación para las empresas, presentadas en el Cuadro N°36.

¹¹² Entendido en el sentido promovido por la Organización Internacional del Trabajo.

Cuadro N° 36: Modalidades contractuales de la Ley de Fomento de Empleo juvenil

Modalidad	Subsidio del Estado
Primera experiencia laboral - Duración: de 6 a 12 meses. - Edad del joven: de 15 a 24 años.	25% del salario nominal. Máximo: \$ 3.392.
Práctica laboral para egresados - Duración: de 6 a 12 meses. - Edad del joven: de 15 a 29 años.	15% del salario nominal. Máximo: \$ 2.035.
Trabajo protegido y promovido - Duración: De 6 a 18 meses. - Edad del joven: de 15 a 29 años.	Mujeres: \$ 16.000 (2*SMN*80%). Hombres: \$ 12.000 (2*SMN*60%).
Prácticas formativas - Duración: No más de 60 horas, ni representar más del 25% de la carga horaria total del curso. - Edad del joven: de 15 a 29 años. Deben estar cursando estudios.	No hay retribución, no hay subsidio.

Fuente: (Deloitte, 2015).

Cabe mencionar que los empleados que se contraten bajo alguna de estas modalidades no pueden superar el 20% de la plantilla permanente de la empresa.

Mujeres

Un importante beneficio que promueve el ahorro previsional en mujeres es el Cómputo Ficto de Servicios a la Mujer por Cargas de Familia, introducido en la Ley N°18.395 de “Beneficio Jubilatorios: Flexibilización de las condiciones de acceso”, publicada en el 6 de noviembre de 2008. En base a esta, a partir del 1 de febrero de 2009, se pone en práctica un mecanismo que permite a las mujeres computar un año adicional de contribuciones previsionales¹¹³ por cada hijo biológico nacido vivo o adoptado (menor o mayor discapacitado), con un tope máximo de cinco.

- Promoción del Ahorro Previsional

Incentivos tributarios

Junto con el pilar contributivo obligatorio, el sistema previsional mixto de Uruguay contempla mecanismos de mejoría de la pensión a través del mecanismo del ahorro voluntario a través de los cuales las personas pueden complementar su jubilación final. Pese a la existencia de estos mecanismos, el ahorro previsional voluntario no es una práctica generalizada entre los trabajadores uruguayos.

Existen diversos mecanismos y beneficios que incentivan la decisión de aportar a planes de ahorro previsional voluntario, presentados a continuación¹¹⁴. Los aportes previsionales voluntarios pueden ser de tipo individual o estar convenidos con el empleador (planes institucionales); no obstante, estos son destinados a una cuenta única. Los beneficios tributarios son fundamentales como incentivos para el ahorro voluntario: es posible deducirlo del impuesto a la renta de las personas y también de las empresas a través de la deducción de depósitos convenidos del impuesto a la renta de toda actividad económica de cualquier naturaleza (IRAE). Por último, el ahorro previsional

¹¹³ Un “año de servicio” en la formulación de la ley.

¹¹⁴ Elaborado en base a los mecanismos destacados por ANAFAP (2016).

voluntario se encuentra exonerado del Impuestos a la renta de Capital, y cuenta con la garantía de ser inembargable.

Retiro diferido

La definición de la edad de jubilación y el momento efectivo de retiro es un asunto central en el diseño y funcionamiento de los sistemas previsionales; En el caso uruguayo, a partir de los 60 años, es posible presentar la configuración de la causal de jubilación común, a la cual se acogen trabajadores de la industria y comercio, construcción, rurales, servicio doméstico y la administración pública¹¹⁵, para lo cual deben contar con 30 años de servicio. Sin embargo, existen mecanismos que están diseñados para promover el ahorro previsional más allá del mínimo legal exigido para la configuración de una causal de jubilación. En 2008 se introdujeron modificaciones a la Ley de Seguridad Social N° 16.713, de 1995, entre los cuales pueden destacarse beneficios que promueven el ahorro previsional, vinculados al retiro diferido. La reforma de 2008 en el Sistema de Pensiones, la cual flexibilizó las condiciones de acceso a para la obtención beneficios jubilatorios, ha permitido reconocer la existencia de diferentes densidades de cotizaciones de cada colectivo de trabajadores (OIT, 2015). El artículo 2 de la Ley N° 18.395 establece que, al computar un mínimo de treinta años de servicios, se calcula un 45% del sueldo básico jubilatorio, al cual se le suman los siguientes beneficios al momento de configurarse la causal:

- Aumento de 1% del sueldo básico jubilatorio por año que exceda los 30 años de servicio (aplicable hasta los treinta y cinco años de servicio)
- Aumento de 0,5% del sueldo básico jubilatorio por año que exceda los 35 años de servicios, con un tope de 2,5%.
- Aumento de 3% del sueldo básico jubilatorio por cada año de edad que se difiere el retiro luego de completar 35 años de servicios, con un tope de 30%. Si no se cuenta con tal edad, se adiciona 2% del sueldo básico jubilatorio por cada año por encima de los sesenta años, hasta llegar a los setenta años o completar treinta y cinco años de servicios.

¹¹⁵ Exceptuando a militares y policía.

9.3. ANEXO N°3: ANÁLISIS POR PAÍSES REPRESENTANTES DE USUARIOS

La presente sección expone los mecanismos de representación de los usuarios del Sistema de Pensiones en 10 países, tomando a Chile como referencia.

En base a la estructura temática para abordar los sistemas previsionales de los países, expuestos en el punto C. de la metodología (*Estructura del Análisis Documental de Países*), se ha logrado sistematizar la información bajo los siguientes puntos:

- I. Características principales del sistema previsional
 - Descripción de los pilares y mecanismos del sistema previsional
 - Iniciativas y Estrategia de Educación Financiera

- II. Entidad representante de los usuarios del Sistema de Pensiones
 - Descripción de la entidad de representación de usuarios del Sistema de Pensiones
 - Composición de la entidad.
 - Proceso de Elección.
 - Funcionamiento, operación de la entidad.
 - Tipo de sesión/reunión: ordinaria/extraordinaria.
 - Convocante.
 - Participantes.
 - Quórum.
 - Fechas.
 - Duración.
 - Temas tratados.
 - Resultados de la reunión: acta/resolución/decreto, etc.
 - Funciones, Atribuciones y Reglamento de la entidad.
 - Normativa asociada a la entidad.
 - Funciones y atribuciones y rol que tienen en la educación previsional.
 - Prácticas establecidas de articulación con los usuarios.
 - Contenidos abordados por la entidad.
 - Cómo estas iniciativas se insertan en el sistema previsional.

En cada uno de los casos se inicia con una breve descripción del sistema previsional en el cual se encuentran insertos. Dicha descripción, en los casos de Australia, Canadá, México, Suecia y Uruguay, corresponden a una condensación de lo explicado en el Anexo N° 2.

Contra lo que se pudiera pensar, esta contextualización no resulta trivial, visto que la representación de los usuarios, ya sea trabajadores o pensionados, en los diversos sistemas previsionales, tiene formas que varían en atención a la configuración del mismo, así como al trasfondo cultural al que pertenecen.

En grandes rasgos es posible encontrar tres niveles de articulación de tal representación. La primera corresponde a una representación a nivel superior, donde la entidad en la que ésta se produce se encuentra vinculada o asociada a un organismo supervisor del sistema y, en consecuencia, le corresponde una mirada general en el campo previsional. A este modelo pertenece Chile y es el que suele encontrarse en los países latinoamericanos. Una segunda posibilidad es la representación a nivel de administración, ya no del sistema previsional, sino de uno de sus componentes principales,

una suerte de institución previsional tripartita, de acceso universal. Dicho mecanismo se presenta en el Reino Unido. Con todo, como la representación es específica en uno de los posibles administradores previsionales, y no general, las facultades de estos representantes tienden a ser mucho más acotadas, pero a la vez mucho más vinculantes, dado que se constituyen en un órgano mismo la entidad, con los derechos y obligaciones asociados.

Finalmente, una tercera posibilidad se encuentra en la representación dentro de la administración de un sistema previsional, pero no de acceso general, sino restringido a nivel de empresa o persona, cuestión que se presenta de forma frecuente en aquellos países en que las pensiones ocupacionales, esto es ligadas a una actividad, industria o empresa, son un componente relevante, tal como sucede en Australia y Canadá. Una salvedad hay que realizar en este caso: en tales regímenes, como la constitución de planes de pensiones ocupacionales no es obligatorio, cuando son conformados la inclusión de representación de trabajadores y jubilados siempre es una opción, sin perjuicio que no siempre se utilice, razón por lo cual solo se abordan tales situaciones en los casos en que la legislación requiera de forma obligatoria dicha representatividad o presenten algún otro rasgo inusual.

Luego de la contextualización realizada, se describe cada una de las entidades, su conformación, atribuciones, miembros y nombramientos, en todos aquellos casos en que dicha información se encuentra disponible. En el caso de aquellos entes con alcance general en el sistema, tales elementos se encuentran en la normativa de cada país. Sin embargo, en los casos en que el alcance es restringido a la administración de una entidad, tales son parte de su estructura administrativa. De igual forma, la elección de los representantes, en el caso de las pensiones ocupacionales, es una materia que queda entregada a quienes concurren a la formación del régimen, sin que existan definiciones legales sobre el mismo.

De ser posible, luego de la descripción de cada entidad se han consignado las fuentes legales relevantes. Nuevamente, aquí debe tenerse presente que la muestra de países seleccionada es diversa en cuanto a su cultura jurídica, lo que resulta en una notoria disparidad de las fuentes legislativas y la forma de individualizarlas. En el caso de Chile, las leyes son individualizadas por su numeración, la cual es correlativa, y para las normas de rango reglamentario se utiliza la numeración del decreto respectivo, más la indicación del emisor y el año en que fue publicada, dado que la numeración de esta normativa es anual. En el caso de México, en tanto, las leyes carecen de numeración; mientras que en los países angloparlantes suelen referirse a las mismas por nombre y contenido, dado que pueden existir varias normas que traten sobre el mismo asunto general, por ejemplo, *Superannuation*, pero sean relativas a diversos elementos del mismo (administración, beneficios, etc.).

Finalmente, en cada uno de los casos, bajo el apartado “Prácticas” se abordan las eventuales funciones que tuvieran en materias de educación previsional (muchos no la tienen), la forma en que se relaciona con los usuarios, las iniciativas realizadas y su inserción en el sistema previsional. Ocasionalmente, además, se presenta un pequeño extracto de elementos relevantes en estas temáticas, particularmente en materia de educación previsional y financiera. En algunos de estos ámbitos son relevantes; se trata de casos que no se encuentran vinculados a la entidad representativa de los usuarios del sistema previsional, para destacar el contraste que se produce en estos.

i. AUSTRALIA

I. Características principales del sistema previsional

a) Descripción de los pilares y mecanismos del sistema previsional

El Sistema de Pensiones de Australia se compone de un mecanismo clásico de tres pilares, con una prestación básica, *Age Pension*, dirigida a los residentes en el país, y un complemento, el cual es generado a través de aportes patronales obligatorios, y aportes voluntarios, tanto del trabajador como del empleador, *Superannuation*, que se constituye como el segundo y tercer pilar, respectivamente.

b) Iniciativas y Estrategia de Educación Financiera

Australia cuenta además con un muy desarrollado sistema de educación financiera, el cual es dirigido por una entidad pública la *Australian Securities & Investment Comision* (ASIC), actividad que es apoyada por un Comité de Alfabetización Financiera compuesto por diez miembros elegidos por el gobierno que, como en el caso de Canadá, no se consideran representantes de grupos, sino que actúan a nombre propio. En rigor se trata de un Comité consultivo, sin atribuciones ejecutivas, cuya función es entregar apoyo y consejo independiente a la *Australian Securities & Investment Comision* en temas de educación financiera. Por ello los nombramientos de sus miembros recaen en personas con presencia y conocimientos en la industria financiera, lo que incluye a consultores financieros, directores de empresas, académicos con especialidad en economía, miembros de la comisión de valores australiana, etc. Los participantes en esta entidad son voluntarios, no recibiendo remuneración alguna. Su permanencia en el cargo es variable, de entre dos y cuatro años, según se especifique en el nombramiento. Su actividad se realiza por medio de reuniones, generalmente tres al año, donde sus miembros discuten las iniciativas existentes y propuestas en materia de educación financiera, cuyas observaciones son remitidas a la *Australian Securities & Investment Comision*. Sin embargo, a diferencia del caso de Chile, no emiten un reporte oficial con las mismas.

II. Entidad representante de los usuarios del Sistema de Pensiones

a) Descripción de la Entidad

La estructura del Sistema de Pensiones de Australia, al igual que en varios países angloparlantes, carece de un órgano de representación de los usuarios en el sentido de otorgarles un espacio con alcance general en el sistema, generando un espacio de representación principalmente en la presencia de planes de pensiones de tipo ocupacional¹¹⁶. Sin embargo, en este campo Australia también presenta una excepción, si bien existen planes de pensiones administrados por empresa, el sistema jurídico solo obliga al empleador a realizar un aporte mínimo, pero no a constituir o administrar un plan de pensiones para sus trabajadores.

Por esta razón, el espectro de administradores previsionales en Australia es bastante amplio, comprendiendo fondos de pensiones asociados a una actividad, a sindicatos, a empresas y abiertos a todo público (*retail*), cada uno de los cuales se configura a su arbitrio, cumpliendo ciertamente los estándares mínimos necesarios para su registro, entre los cuales no necesariamente se cuenta la representación de los usuarios. Esta flexibilidad en la conformación de los planes de pensiones no se limita únicamente a la forma de administración, sino que se extiende incluso a los beneficios. La

¹¹⁶ Ligados al desempeño de una actividad concreta.

ley requiere un aporte mínimo y un beneficio mínimo bajo ciertas condiciones de acceso. Ello genera que en Australia la “pensión” tome generalmente la forma de una suma alzada pagadera a los 65 años. Sin embargo, es posible generar otro tipo de beneficios, como una anualidad (pensión propiamente tal desde nuestro punto de vista), con un acceso anticipado si se abandona la fuerza de trabajo; o incorporar otros beneficios (para compra de vivienda; por emergencias económicas, etc.) siempre que se asegure la porción mínima de carácter previsional. En tal sentido, el modelo australiano es similar a un servicio de bienestar que tiene como beneficio una pensión.

Sin embargo, sí es posible encontrar un espacio de representación directa de los trabajadores y pensionados. Ellos se presentan en una alternativa administrativa que se entrega a los afiliados por la cual ellos mismos pueden convertirse en los administradores activos de sus planes de pensión. Ello se conoce como *Self-Managed Superannuation Fund* (Fondos de pensiones autoadministrados, SMSF) también conocidos como *Do it Yourself Fund* (DIY) o fondos “Hágalo Usted Mismo”¹¹⁷.

Una de las diferencias fundamentales se genera en la fiscalización de los mismos, ya que mientras los planes de pensiones administrados por terceros deben ser registrados y se encuentran sometidos a la *Australian Prudential Regulation Authority* (APRA), los Fondos de pensiones autoadministrados, si bien deben ser registrados, son regulados por la Oficina Australiana de tributación (*Australian Taxation Office*, ATO). Acceder a este tipo de administración, sin embargo, requiere el cumplimiento de ciertas condiciones:

- Constituir un fondo con menos de cinco miembros.
- Si los miembros son personas naturales (individuos), todos ellos deben ser administradores.
- Si el administrador es una persona jurídica, todos los miembros del fondo han de ser directores de la misma.
- Salvo que se trate de parientes, ningún miembro del fondo ha de ser empleado de otro.
- Ninguno de los administradores ha de recibir remuneración por los servicios de administración realizados.

En caso de fondos con un solo miembro, las normas a aplicar son similares, con la salvedad que deberá existir un segundo administrador (o director del administrador, si éste es persona jurídica), el cual deberá ser un pariente y no recibir remuneración por los servicios realizados.

Considerando que estos esquemas de pensiones originalmente eran voluntarios, todavía mantienen un alto grado de libertad respecto de la forma de administrarlos y los beneficios que pueden entregar, manteniéndose dentro de los márgenes fijados por la ley. Las principales restricciones a su uso corresponden al deber de cumplir la normativa tributaria asociada a los *Superannuation*, sin embargo, el grueso de la estructura administrativa deberá ser detallado por los propios interesados en el estatuto por el cual constituyan el fondo.

b) Normativa

- Superannuation Industry (Supervision) Act de 1993.
- Superannuation (Self Managed Superannuation Funds) Taxation Act de 1987.

¹¹⁷ El Sistema de Pensiones del Reino Unido presenta una figura similar, pero mucho más limitada, los *Self-Invested Personal Pensions*, tipos de mecanismos de ahorro previsional donde el afiliado también cuenta con la posibilidad de decidir el destino de sus inversiones, dentro de aquellos activos determinados por la norma, sin embargo, en estos planes la administración está entregada a una entidad distinta al usuario.

- Superannuation (Self Managed Superannuation Funds) Taxation Regulations de 1999.

c) Funciones y atribuciones y rol que tienen en la educación previsional

Los Fondos de pensiones autoadministrados no cuentan con atribuciones en materias de educación previsional, campo que se encuentra entregado a la Comisión Australiana de Seguridad e Inversión (*Australian Security and Investment Comision*).

d) Prácticas establecidas de articulación con los usuarios

Los Fondos de pensiones autoadministrados son la forma más directa de participación de los usuarios en el Sistema de Pensiones. En la práctica, permite internalizar los costos, trámites y conocimientos que de otra forma serían responsabilidad de un administrador profesional, sin perjuicio de contratar asesoría externa en el caso que se requiera. Por su parte, como administrador se tiene el control de todas las decisiones, particularmente las de inversión (cuando, como, en qué¹¹⁸), el dominio a título personal de las mismas; la capacidad de seleccionar el nivel de riesgo que se está dispuesto a aceptar; la modulación de los beneficios posibles, dentro de los márgenes que permite la ley; una mejor sincronía en el tipo de inversiones con el ciclo de vida de los miembros; y la capacidad de realizar pagos en especie. Sin embargo, esta mayor libertad también tiene como consecuencia un mayor grado de responsabilidad toda vez que los administradores no se encuentran ajenos a sanciones en caso de un manejo impropio de los fondos, no obstante ser suyos.

El incumplimiento de las normas que regulan la administración de los fondos puede dar lugar a multas¹¹⁹, el deber de corrección de la conducta infractora, la obligación de realizar cursos (con un coste administrativo pagado por el infractor) o incluso la descalificación del sujeto como administrador, todo ello sin perjuicio de la responsabilidad civil que pueda existir (por los daños provocados a los demás miembros, por ejemplo) o penal (si existiere fraude o similar). Particularmente importante son sus obligaciones en materia de declaración tributaria, mantención de registros (activos, balances, reuniones de los administradores, etc.), auditoría anual (realizada por un tercero). La necesidad de un balance entre responsabilidad y libertad en el manejo de estos fondos hacen que en los canales oficiales de información se presente de forma recurrente la prevención sobre que los Fondos de pensiones autoadministrados no necesariamente son una buena opción para todas las personas¹²⁰, intentando despejar los “mitos” que rodean este mecanismo.

e) Contenidos abordados

Los Fondos de Pensiones autoadministrados pueden desarrollar beneficios adicionales a las prestaciones por vejez, así como incorporar formas de pago de los ahorros diferentes al sistema tradicional de suma alzada, que es predominante en Australia, siempre que se respeten las condiciones mínimas de generación de las pensiones de vejez. Sin embargo, la existencia de tales beneficios adicionales depende de los estatutos que cada Fondo de pensiones autoadministrado se dé en su creación.

¹¹⁸ Con restricciones a las compras con partes relacionadas.

¹¹⁹ Entre 5 y 60 unidades de penalización, cada una equivalente a 210 AUD o 161 USD, con lo cual la multa máxima es de 9660 USD.

¹²⁰ <https://www.ato.gov.au/Super/Self-managed-super-funds/Thinking-about-self-managed-super/>

f) Inserción de iniciativas en el sistema previsional

Los Fondos de pensiones autoadministrados se constituyen en una más de las alternativas administrativas del Sistema de Pensiones de Australia, si bien con un énfasis regulatorio tributario más que de sistemas de inversión.

g) Resultados logrados y evaluación de los mismos

En Australia, los planes de pensiones autoadministrados son un mecanismo bastante popular: de acuerdo al Reporte Estadístico de 2015 de la máxima autoridad tributaria del país, desde 2012 cada año se establecen cerca de 36.000 de estos planes, abarcando el 29% de los activos previsionales del país, con tasas de retorno del 6.2% en el periodo 2014-2015. De acuerdo a estadísticas de la *Australian Prudential Regulation Authority*, en 2017 los Fondos de pensiones autoadministrados llegan a 598.599 fondos, con activos por 703.000.000.000 dólares australianos (540.769.230.769USD¹²¹), los cuales constituyen el grueso de los administradores del sistema Australiano, ya que los restantes corresponden a planes por industria (41), por empresas (27), planes del sector público (37) y administradores abiertos a todo público (retail, 128). El mismo año la *Australian Taxation Office* consigna en su reporte estadístico la existencia de 590.742 planes, con más de 1,1 millones de miembros (1,8 personas por plan, en promedio¹²²), el grueso de los cuales corresponde a personas entre los 35 y 44 años de edad¹²³ y una participación por ingresos bastante pareja hasta los doscientos mil dólares australianos (153 mil USD) en torno al 14-15%. Curiosamente, a partir de ese nivel de ingresos, la participación en estos planes cae de forma importante.

¹²¹ En lo que respecta a activos, también muestran la más alta acumulación de fondos por persona (491.000 USD aprox.), si bien la heterogeneidad de sus miembros hace que sea muy variable la situación de cada fondo. En comparación, los fondos de industria tienen un promedio de 37.000 USD y los abiertos a todo público 34.000 USD.

¹²² El promedio en los otros administradores es más alto: Industria, 270.000; Empresas, 11.000; sector público 100.000; y abiertos a todo público 101.000.

¹²³ La participación por sexo en estos planes es bastante similar: así, en el segmento 35-44 años se encuentra el 30,3% de los hombres y el 30,7% de las mujeres; mientras que en el segmento 50-54, las cifras son 14,8% y 15,1%, respectivamente.

ii. ARGENTINA

I. Características principales del sistema previsional

a) Descripción de los pilares y mecanismos del sistema previsional

La historia reciente del Sistema de Pensiones argentino está marcada por la introducción de cambios estructurales a su antiguo sistema de reparto durante los años noventa, con la introducción de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones (AFJP), insertando un pilar contributivo obligatorio de capitalización. Esto resultó en un sistema previsional de carácter mixto.

El 1 de enero 2009, menos de dos décadas después de la introducción de este sistema, a través del impulso de la administración de Cristina Fernández, entró en vigencia la reforma estructural al Sistema de Pensiones. A través de ésta, se estableció sistema previsional único de carácter estatal, llamado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), reemplazando al anterior Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

Actualmente, el organismo responsable de llevar adelante las políticas de seguridad social es la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es una institución de carácter descentralizado, que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Las funciones de esta entidad son la gestión, tramitación, otorgamiento y pago de la jubilación y pensiones, junto con otras prestaciones sociales. El Cuadro N° 37 da cuenta de las principales prestaciones que realiza la institución en materia de pensiones y jubilación.

Cuadro N° 37: Prestaciones Previsionales del SIPA

Prestación	Características
Prestación básica Universal (PBU)	Mujeres: desde 60 años Varones: desde 65 años Requisito: 30 años de aportes Haber: \$326 (20,5 USD) móvil desde 2008 más 1% de la PBU por año de aporte adicional
Prestación compensatoria Requisito	Acreditar los requisitos para acceder a una PBU Haber: 1,5% por año de aporte al SIJP, calculado sobre el promedio de los últimos 10 años de servicio activo (35 años como máximo) Haber máximo: \$80 (5 USD) (1 MOPRE ¹²⁴) móvil por año de aporte
Retiro por invalidez	Entre el 50% y el 70% de la remuneración imponible promedio de los últimos 5 años del causante Haber máximo: 1 PBU más la prestación compensatoria que correspondiera al momento de la contingencia
Pensión por fallecimiento	Entre 70% de la remuneración imponible promedio de los últimos 5 años del causante la viuda o viudo, o bien 50% para la viuda y 20% para cada hijo del causante Haber máximo: 1 PBU más la prestación compensatoria que correspondiera al momento de la contingencia
Prestación adicional por permanencia	Requisito: acreditar los requisitos para acceder a una PBU ¹²⁵ Haber: 1,5% por año de aporte al SIJP, calculado sobre el promedio de los últimos 10 años de servicio activo (35 años como máximo) Haber máximo: \$80 (5 USD) (1 MOPRE) móvil por año de aporte

Fuente: (Calvi & Cimillo).

El proceso de reforma al sistema previsional puede resumirse como una acción de apropiación estatal de los fondos acumulados de las administradoras privadas del ahorro previsional (AFJP,

¹²⁴ El Módulo Previsional (MOPRE) es la unidad monetaria de referencia empleada en el SIPA.

¹²⁵ Prestación Básica Universal.

entidades que corresponden a las AFP en el contexto chileno). Al re-estatizarse el Sistema de Pensiones, los ahorros previsionales provenientes de los aportes previsionales de los empleadores y de los trabajadores fueron expropiados por parte del Estado a las AFJP. Para esto se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), con el objetivo de monitorear los recursos del nuevo sistema integrado de previsión social. De esta manera, la entidad actúa haciéndose cargo de la cartera de activos que anteriormente manejaban las asociaciones de fondos de jubilación y pensiones privadas. En cuanto a los depósitos en el sistema financiero, la ley 26.425 de 2008 define la repatriación de fondos invertidos en el extranjero.

En la actualidad los mecanismos de financiamiento del sistema son tanto de origen fiscal como también a través de los aportes de trabajadores activos y sus empleadores. El sistema también cuenta con beneficios para jubilados en el comercio y otros servicios, dentro del cual se destaca el programa de créditos para jubilados y pensionados “Argenta”, un mecanismo de acceso a créditos e condiciones especiales, con fondos provenientes del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

En un segundo plano, cabe agregar que a la fecha existen varias cajas profesionales, mecanismos autogestionados y autofinanciados de ahorro de profesionales, tales como médicos y abogados.

b) Iniciativas y Estrategia de Educación Financiera

Los escasos ejemplos que existen en esta dirección son impulsados por otras instituciones gubernamentales, dentro de la cual destaca el Banco Central de la República Argentina (BACRA): la institución cuenta con canales de información educativos sobre el funcionamiento del sistema financiero, junto con impulsar la iniciativa “Habilidades Financieras para la Vida”. Esta última es una iniciativa en conjunto con la Dirección Nacional de Coordinación Pedagógica herramientas en materia de educación financiera para docentes.

Por otra parte, puede destacarse el caso del “Programa para una Cultura de la Seguridad Social”¹²⁶, el cual se vincula a la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en colaboración con UNICEF Argentina. El objetivo del Programa fue generar conciencia sobre la seguridad social a partir de un enfoque de derechos de niños, niñas y adolescentes y el funcionamiento de las entidades. Desde 2011 hasta el cese de sus actividades en 2015, el programa se centró en la educación de niños, a través de la difusión de material educativo y recursos informativos y lúdicos sobre seguridad social, junto con giras nacionales de teatro educativo.

II. Entidad representantes de los usuarios del Sistema de Pensiones

a) Descripción de la Entidad: Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados y Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad

En el sistema de previsión social argentino se identifican dos instancias principales de representación de los usuarios, una de las cuales fue establecido previamente a introducción del sistema integrado de previsión.

En primer lugar, cabe destacar el Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados en la Administración Nacional de la Seguridad Social, el cual es un exponente de la participación de trabajadores y

¹²⁶ Sitio oficial: <URL> <http://culturasegocial.trabajo.gob.ar/>

pensionados dentro de la Administradora Nacional de Seguridad Social (ANSES), instancia administradora del Sistema de Pensiones.

En cuanto a la composición de la entidad, el Consejo se encuentra operando desde noviembre de 1996, y se compone por 114 miembros titulares y 114 alternos de todo el país, elegidos anualmente. Cabe precisar que las Asociaciones Civiles y Fundaciones deben detallar sus mecanismos de elección de autoridades y representantes, los cuales deben estar suscritos por sus miembros.

b) Funcionamiento y operación de la entidad

Entre sus actividades se destacan las reuniones plenarios nacionales, celebradas cuatro veces al año, a las cuales asisten las máximas autoridades de la ANSES y su cuerpo gerencial. El Órgano Consultivo está integrado por representantes de federaciones y centros de Jubilados y Pensionados a nivel nacional, y se reúne en sesiones plenarios cada tres meses que se traducen en mesas de trabajo que cuentan con la participación del director ejecutivo de la máxima entidad en materia de seguridad social del país.

c) Funciones, Atribuciones y Reglamento de la entidad

El Órgano Consultivo es una instancia deliberativa, cuyos representantes realizan ad honorem, la cual busca reunir las posturas de estos actores, sus inquietudes y también recibir capacitaciones. A su vez, a través del Órgano Consultivo se configura un cuerpo operativo que actúa como representante de estos usuarios considerando las regiones del país. Se trata del Órgano Ejecutivo, el cual se integra por 9 representantes elegidos anualmente por mayoría simple por los representantes del Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados, el cual se propone abordar temas de mayor urgencia con las autoridades de la Administradora Nacional de Seguridad Social (ANSES), funcionando como espacio para el intercambio de experiencias y dialogar sobre las necesidades del sector.

d) Funciones y atribuciones y rol que tienen en la educación previsional.

La educación financiera y previsional continúa siendo un importante desafío que no está relacionado con las entidades representantes de los usuarios del Sistema de Pensiones; no se observa una vinculación con iniciativas de educación financiera ni la promoción de una estrategia nacional de educación en esta materia.

e) Prácticas establecidas de articulación con los usuarios.

Los usuarios del Sistema de Pensiones se articulan con sus representantes a través de las regulaciones de representación interna que cada organización define conforme a las reglamentaciones generales sobre elección de autoridades y representantes en fundaciones y asociaciones de la sociedad civil.

f) Contenidos abordados

En el caso de los mecanismos de representación de usuarios del sistema previsional pertenecientes a la Administradora Nacional de Seguridad Social, los órganos consultivos y ejecutivos, en sus reuniones plenarios abordan contenidos de diversa índole.

En cuanto a las problemáticas locales, cabe considerar que la entidad tiene una función fiscalizadora de los trámites de las prestaciones previsionales; en este sentido, las reuniones tocan materias relativas a la atención en oficinas de la ANSES y problemas respecto a lugares de cobro de ciertos

beneficios. Junto con esto, se presentan y discuten asuntos Infraestructura. Además, se tratan temáticas respecto a la necesidad de capacitaciones y talleres a pensionados y jubilados.

La agenda del órgano ejecutivo toma en cuenta todas las temáticas urgentes en cada zona del país, las cuales son planteadas en las reuniones bimensuales de la entidad. A nivel general, las entidades tratan asuntos como la implementación de ciertas medidas como los debates sobre jubilaciones mínimas, el aumento general de las jubilaciones y pensiones, administración de subsidios y prestaciones y realización de trámites. A su vez, son tratadas temáticas de participación en otras instancias, tales como las reuniones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad en la que participaron los representantes de los jubilados en febrero de 2016.

A modo de ejemplo, se exponen algunos de los contenidos abordados en jornadas específicas celebradas por estas entidades. En la jornada que realizó el órgano ejecutivo con las máximas autoridades de la Administradora Nacional de Seguridad Social en octubre de 2017; de acuerdo a las declaraciones de algunos de sus personeros¹²⁷, las autoridades destacan el trabajo en conjunto, permitiendo recoger las inquietudes de las regiones en materia de mejoras en el intercambio de información, infraestructura y atención en las oficinas.

En cuanto al órgano consultivo de jubilados y pensionados de la Administradora Nacional de Seguridad Social, puede destacarse las actividades realizadas con los representantes de federaciones y centros de jubilados y pensionados a nivel nacional, que en el encuentro mensual de septiembre¹²⁸ de 2017, se plantean los problemas de los jubilados en el país, que van desde la instalación de cajeros automáticos hasta la mejora en la atención a jubilados en centros de salud.

g) Inserción de las iniciativas en el sistema previsional

Los contenidos y propuestas de los mecanismos de participación de los usuarios del sistema previsional son recogidas por las autoridades de las instituciones administradoras del Sistema de Pensiones en el caso de los órganos consultivos y ejecutivos de la Administradora Nacional de Seguridad Social; en el caso del consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, el cual está también integrado por miembros del poder político, las iniciativas inciden en la administración de los fondos manejados por esta entidad.

h) Resultados logrados y evaluación de los mismos.

La presente evaluación de los mecanismos de representación de los usuarios, trabajadores y afiliados en el contexto del sistema previsional argentino permite establecer que estos se encuentran representados a nivel administración del sistema, a través de entidades asociadas a la Administradora Nacional de Seguridad Social.

III. Entidad representante de los usuarios del Sistema de Pensiones

a) Descripción de la Entidad: Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA

En la actualidad, Argentina cuenta con un fondo de pensiones público nacional, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del SIPA, fue creado en 2007 a través del decreto 897/07. Por una parte, se trata de una cartera de inversiones estatal, y por otra, que las inversiones que realiza y los activos

¹²⁷ En base a la nota presentada el sitio oficial de noticias de la entidad estatal, disponible en <URL> <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/la-anses-se-reunio-con-los-representantes-del-organo-ejecutivo-2345>

¹²⁸ Elaborado en base al reporte del titular de la Federación de Jubilados de Olavarría, José Nasello, disponible en <URL> <http://www.lu32.com.ar/nota/58039/la-federacion-de-jubilados-en-la-reunion-del-organo-consultivo-de-anses>

financieros que lo componen se dirigen al mercado de capitales del país y otros proyectos productivos. De acuerdo a los datos de ANSES para junio de 2017, la cartera del FGS se compone en un 59% de títulos públicos nacionales, 16,4% en acciones, 9,4% en proyectos productivos, 4,5% en préstamos provinciales, entre otros.

Desde su entrada en vigencia en 2008, con la transferencia de los recursos que integraron las cuentas de capitalización individual, el Fondo Garantía de Sustentabilidad (FGS) ha experimentado un importante crecimiento, alcanzando más de 60 mil USD millones en junio de 2017, de acuerdo a la información oficial de la ANSES.

La administración del FGS recae sobre el Dirección ejecutivo de la ANSES, en asistencia del Comité Ejecutivo. Si bien a nivel decisorio esta instancia no cuenta con participación de usuarios, el FGS cuenta con una un Consejo de Garantía de Sostenibilidad, el cual se integra de forma cuatripartita. Dicho consejo actúa como una entidad que ejerce un rol de control de las actividades del FGS.

En cuanto a la composición de la entidad y elección de representantes, el artículo 12 de la ley 26.425 sobre el SIPA establece una composición cuatripartita del Consejo, con 14 miembros designados por el Poder Ejecutivo, los cuales ejercen sus funciones *ad honorem*:

- Un representante de la ANSES.
- Un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Dos integrantes del Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados que funciona en el ámbito de la ANSES.
- Tres representantes de las organizaciones de los trabajadores más representativas.
- Dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas.
- Dos representantes de las entidades bancarias más representativas.
- Dos representantes del Congreso de la Nación, uno por cada Cámara.

De acuerdo a la información más reciente disponible (Acta 48 del Consejo), los Consejeros que actualmente participan en las reuniones de la entidad ejercen su cargo como representantes de las siguientes organizaciones de usuarios del Sistema de Pensiones y otros grupos de interés:

- Jubilados y Pensionados
 - Confederación Patagónica de Entidades de Jubilados y Pensionados.
- Trabajadores Activos
 - Confederación General del Trabajo.
 - Central de Trabajadores de la Argentina.
- Representantes Empresariales y Gremiales
 - Cámara Argentina de Comercio.
 - Confederación Argentina de la Mediana Empresa.
 - Asociación de Bancos Argentinos.
 - Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina.
 - Cámara Argentina de la Construcción.
- Representantes Estatales
 - Cámara de Senadores.
 - Cámara de Diputados de la Nación.
 - Jefatura de Gabinete de Ministros.

b) Normativa

La institucionalidad asociada a los mecanismos de representación de usuarios del sistema previsional que se han presentado están comprendidas dentro del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); por una parte, la Administradora Nacional de Seguridad Social (ANSES), ente que a su vez depende del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y opera como la entidad que gestiona las prestaciones en materia de seguridad social. Por otra parte, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad también forma parte del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

A continuación, se presentan las principales normas que comprenden los mecanismos de representación de los usuarios en el sistema previsional actual. Si bien se presentan las principales normativas vinculadas a los mecanismos de representación, cabe destacar la Ley 26.425, promulgada el 4 de diciembre de 2008; en esta se introduce el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.

La normativa que establece el Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados, junto con el órgano Ejecutivo del ANSES es la Resolución 934/96, Administración Nacional de la Seguridad Social. Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados.

Por último, cabe mencionar que la ley 27.260 de reforma del sistema de jubilados y pensionados, del 26 de mayo de 2016, contempla la creación de un Consejo de Sustentabilidad Previsional, con un criterio de integración de un representante de los trabajadores activos; la misión del consejo es elaborar un proyecto de reforma integral del régimen jubilatorio dentro de los próximos 3 años. Con esto se busca introducir cambios al Sistema de Pensiones argentino para asegurar su sustentabilidad. Sin embargo, tras el cambio de administración, aún se discuten los cambios en el sistema previsional y no se ha conformado dicho Consejo.

c) Funcionamiento de la entidad

EL FGS convoca periódicamente a personeros gubernamentales y expertos, entre otros actores, para monitorear el estado de las inversiones del Fondo, entre otras temáticas. A la fecha están disponibles las actas hasta el mes de julio de 2017¹²⁹. A final de cada reunión del consejo se fija la nueva fecha de reunión, usualmente para el próximo mes.

d) Funciones y atribuciones

El objetivo del Consejo de Garantía de Sustentabilidad es el monitoreo de los recursos del sistema. De acuerdo al artículo 8 de la ley que instaura el nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), todos los recursos del FGS serán empleados para pagar beneficios del SIPA.

Así, el Fondo es Administrado en pos de la creación de un círculo virtuoso de inversiones que contribuyan al desarrollo sustentable de la economía real argentina. Cabe destacar que la ley establece que la ANSES no percibe comisiones administrativas por parte de los aportantes al sistema.

e) Resultados logrados y evaluación de los mismos.

En el caso del Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, se trata de un tipo de representación que busca integrar a miembros del Estado como también a representantes de los

¹²⁹ Acta N°48, disponible en <URL> <http://fgs.anses.gov.ar/archivos/secciones/Acta%2048%20-%20Consejo%20FGS.pdf>

trabajadores, pensionados, actores de la banca y empresarios, dentro de un espacio con amplias atribuciones en materia del monitoreo de los fondos administrados por la institución. Este tipo de instancias se desarrolla en un contexto en el que la sociedad civil cuenta con asociaciones de pensionados, sindicatos, asociaciones empresariales con gran despliegue.

iii. BRASIL

I. Características principales del sistema previsional

a) Descripción de los pilares y mecanismos del sistema previsional

La seguridad social en Brasil abarca el conjunto de políticas sociales como los sistemas de Salud, desempleo y vejez. Para esto, el sistema cuenta con tres componentes: asistencia, salud y previsión social. Las entidades asociadas son el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), organismo creado en los años noventa, a cargo de la administración y de las prestaciones previsionales.

En la actualidad, la previsión social de Brasil estructura en torno a un sistema de reparto basado en el principio de la solidaridad intergeneracional. Todo trabajador se encuentra afiliado automáticamente al sistema de previsión social, realizando contribuciones al fondo general. Tanto los trabajadores como las empresas y el Estado realizan aportes para el “régimen de repartición”. Los principales sistemas previsionales que coexisten en la actualidad son el Régimen General de Previsión Social (RGPS), que opera en base a un sistema de reparto y el régimen de los funcionarios públicos o Régimen Propio de Previsión Social (RPPS). En menor grado, existen mecanismos de capitalización individual. Este régimen fue introducido a través de la enmienda constitucional N°20 en 1998, introduciendo un sistema previsional propio, junto con mecanismos de ahorro complementario específicamente destinados para el ahorro previsional de los funcionarios públicos.

En el plano del pilar contributivo voluntario, el Régimen de Previsión Complementaria¹³⁰ tiene el objetivo de asegurar un monto de pensión final más alto y así mejorar la calidad de vida de los pensionados. La previsión complementaria funciona sobre la base de la capitalización del ahorro previsional individual o colectivo, existiendo dos mecanismos principales

A nivel de las empresas es posible crear Entidades Cerradas de Ahorro Previsional Complementario (EPFC, por sus siglas en portugués). Estos “Fondos de Pensiones” operan como fundaciones de la sociedad civil, tratándose de instituciones sin fines de lucro exclusivas para los empleados de múltiples empresas, funcionarios públicos, asociados o personas jurídicas profesionales, sectoriales. Este constituye un mecanismo de ahorro previsional con fines de lucro; El ahorro previsional complementario constituye un recurso muy importante para complementar la pensión final de las personas, razón por la cual las autoridades discuten sobre cómo hacerlo atractivo para más jóvenes, empresas y trabajadores¹³¹.

Para constituir un EPFC, un “patrocinador” establece un plan de ahorro dirigido a sus empleados y asociados sus empleados o asistidos.

Estas entidades administran dos tipos de planes de beneficios; planes comunes, para un grupo de participantes, o bien ser de tipo múltiplo, administrando patrimonio de manera independiente. En el registro de EPFC entregado la entidad pública asociada al ahorro previsional complementario¹³², muchos bancos ofrecen servicios de esta índole.

¹³⁰ Sujetos principalmente a las leyes complementarias n° 108 e n° 109 de 29 de mayo de 2001.

¹³¹ La temática de atraer más participantes a estos planes constituyó el asunto principal de un seminario reciente de las autoridades en el país, disponible en <URL> <http://www.previdencia.gov.br/2017/11/seminario-futuro-da-previdencia-complementar-fechada-e-tema-de-encontro-internacional/>

¹³² Disponible en <URL><http://www.previc.gov.br/a-previdencia-complementar-fechada/entidades-fechadas-de-previdencia-complementar-1/relacao-de-efpc.pdf>

El régimen previsional privado en Brasil funciona de manera autónoma respecto al régimen general previsional; al igual que en el caso del Consejo Nacional de Previsión Social, los principios de participación social del Sistema de Pensiones se aplican al contexto de la previsión complementaria, de carácter privado. Así, también existe un Consejo Nacional de Previsión Social Complementaria, el cual busca regular este ámbito. Se trata de una instancia constituida recientemente (2010), en sustitución a la entidad previa, el Consejo de Gestión de la Previsión Complementaria. Considerando que se trata de una instancia colegiada a la manera del CNPS, que forma parte de los múltiples mecanismos de representación de los diferentes grupos de interés en instancias como la cámara de recursos de la previsión complementaria (CRPC), asociada al Ministerio de Hacienda, la cual también se integra bajo un criterio cuadripartito.

En consideración de lo anterior, Brasil cuenta con un sistema de previsión social que cuenta con variadas instancias de representación de usuarios, en el entendido que cuenta con un lineamiento institucional que opera de acuerdo al principio de la participación social. Dentro de estas instancias se destaca por una parte el CNPS, que opera como entidad de representación de los usuarios del régimen general de pensiones, el más importante del país. En segundo lugar, se ha optado por desarrollar la representación de los usuarios del sistema previsional contributivo voluntario privado, específicamente, en la manera en la que todos los actores participan en las entidades cerradas de ahorro previsional complementario (EPFC).

Tal como se ha indicado, el ahorro previsional depende de la Subsecretaría de Previsión Complementaria, y constituye un mecanismo de ahorro previsional voluntario donde los trabajadores pueden cotizar bajo un régimen de capitalización. En primer lugar, existen entidades cerradas (EPFC), fondos de pensiones sin fines de lucro organizados como organizaciones de la sociedad civil por empleadores y patrocinados, corresponden a los empleados y otros beneficiarios. La entidad estatal de previsión opera supervisando este mecanismo, mientras que la Superintendencia de Seguros Privados (Susep) actúa como entidad supervisora para las entidades abiertas (EAPC). Estos últimos son fondos de pensión asociados a bancos y aseguradores, que operan con fines de lucro.

En el Cuadro N°38 se presenta la estructura general del sistema previsional en el país, ordenado según tipo de régimen previsional, pilar y sus características principales.

Cuadro N° 38: Sistema de Pensiones Brasileño

Régimen Previsional		Características	Pilar
Régimen de Previsión Complementaria	Entidades Cerradas de ahorro previsional voluntario (EFPC) Entidades Abiertas de ahorro previsional voluntario (EAPC)	Privado Contractual Capitalización individual	Pilar III (Contributivo Voluntario)
Regímenes previsionales propios		Sistema de Reparto o de capitalización individual	Pilar II (Contributivo Obligatorio)
Régimen General (RGPS)		Sistema de Reparto	
Seguro Social		Pensión de vejez Previsión Rural	Pilar I (No Contributivo)

Fuente: (MPS; SPC, 2008; Santos N. , 2017)

En el cuadro anterior también se presentan dos mecanismos del Pilar I del sistema previsional brasileño. Por una parte, el país cuenta con un mecanismo de “Asistencia Social para Ancianos”, pensión de vejez que es accesible para personas con más de 65 años y que no cuentan con ningún beneficio previsional. En segundo lugar, se menciona el beneficio para trabajadores rurales informales, “Previsión Rural”, introducido por el INSS en 1993, para hombres mayores de 60 años y mujeres mayores de 55 años.

En la actualidad, el régimen previsional brasileño se encuentra ante importantes desafíos debido al déficit que viene arrastrando, explicado por factores como la recesión económica de los últimos años y los cambios demográficos.

b) Iniciativas y Estrategia de Educación Financiera

El país cuenta con una trayectoria extensa en materia de educación previsional, la cual a su vez ha sido incorporada en la Estrategia Nacional de Educación Financiera (Enef) a partir de 2008, la cual es liderada por el INSS en conjunto con diferentes grupos de interés en materia de Seguridad Social (organismos estatales, banca y aseguradoras privadas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros).

El Programa de Educación Previsional (PEP) es una política de carácter nacional que data de la primera década de 2000. Cuenta con diversas iniciativas, programas educativos de autoaprendizaje, capacitación a terceros y material mediático y de aprendizaje escolar, en el cual se trata temáticas relativas al manejo de dinero, deuda, características del sistema de Seguridad Social, entre otros. Junto con esto, el programa cuenta con publicaciones sobre previsión social dirigidas a personas con discapacidad, material escolar y cuadernos sobre historia de la previsión social en el país. Cabe agregar que el despliegue del programa a nivel de cada estado federal se realiza de manera descentralizada. El programa este fue integrado a la Estrategia Nacional de Educación Financiera, lanzada desde 2008.

Con respecto a la Estrategia Nacional, esta se trata de una iniciativa a nivel del Gobierno Federal, desarrollada por el Instituto de Seguro Social en alianza con actores público y el sector privado asociado al sistema financiero y previsional (asociaciones bancarias, compañías de seguros de vida, entre otros). El programa busca aumentar el conocimiento en materia financiera y previsional de las personas, contando con iniciativas de educación financiera del programa de educación previsional abarcan información a la ciudadanía, ferias, exposiciones y capacitaciones.

Desde la Asociación de Educación Financiera, en 2010 se firmó un convenio con el Comité Nacional de Educación Financiera¹³³ (CONEF), entidad de carácter multisectorial que actúa de acuerdo a una función coordinadora y de definición de los planes, programas y acciones en la materia¹³⁴. Esta entidad opera en base a un convenio firmado con la Asociación de Educación Financiera del país, para poder ejecutar acciones del ENEF. En cuanto a la composición del comité, integrado por 12 instituciones públicas y privadas bajo el principio de asegurar el interés público en la definición, coordinación, ejecución de la ENEF:

- Reguladores del Mercado Financiero
 - Banco Central
 - Comisión de Valores Inmobiliarios
 - Superintendencia de Previsión Complementaria (Previc)
 - Superintendencia de Seguros Privados (Susep)
- Gobierno Federal
 - Ministerio de Educación
 - Ministerio de Hacienda
 - Ministerio de Justicia
 - Ministerio de Previsión Social
- Sociedad Civil
 - Asociación Brasileña de las Entidades de los Mercados Financieros y de Capitales (Anbim)
 - Bolsa de Valores, Mercados y Futuros (BM&FBovespa)
 - Confederación Nacional de Empresas de Seguros Generales (CNSeg)
 - Federación Brasileira de Bancos (Febraban)

La entidad cuenta con una presidencia rotativa, ejercida por los miembros asociados a la regulación del Mercado Financiero (Banco Central, la CVM, Previc, Susep y el Ministerio de Hacienda).

En la actualidad, la Enef cuenta con más de un centenar de acciones de educación financiera, las cuales son realizadas por los diversos actores que se estructuran en torno a temáticas financieras y previsionales en general. Una de las características destacadas de la iniciativa es que las acciones de educación financiera son gratuitas para el público, que son producto de la coordinación público privada, y que son evaluadas de forma periódica.

Entre las acciones concretas que se realizan de forma periódica destaca la “Semana Nacional de Educación Financiera”¹³⁵, creada en 2014. Al igual que en otros países con estrategias de educación financiera implementadas (tales como Holanda y Australia), este tipo de iniciativas a nivel nacional permiten articular múltiples acciones en torno a esta temática, logrando un impacto significativo al público general. Su última versión se celebró en mayo de 2017, a la fecha cuenta con más de 1000 acciones presenciales y online, asociadas a 153 diferentes instituciones y siendo realizadas en casi 500 municipios a lo largo de todos los estados de la federación.

Por su parte, el “Sello Enef”¹³⁶ es una iniciativa anual de reconocimiento de acciones positivas en materia de educación financiera, que actúa como marca otorgada a todas las entidades que

¹³³ Elaborado en base a su reglamento interno, disponible en

<URL><http://www.abrapp.org.br/Paginas/LegislacaoDetalhe.aspx?LegislacaoID=1795>

¹³⁴ Normativa asociada: Decreto nº 7.397, de 22 de diciembre de 2010; Deliberaciones CONEF nº 1.

¹³⁵ Detalles disponibles en <URL> <http://www.previc.gov.br/regulacao/educacao-previdenciaria/comite-nacional-de-educacao-financeira/semana-nacional-de-educacao-financeira-2017>

¹³⁶ Elaborado en base a URL < <http://www.vidaedinheiro.gov.br/selo-enef/> >

ejecutan iniciativas de educación financiera y previsional y forman parte del catastro del sitio oficial de ENEF, *Vida&Dinheiro* (Vida y Dinero). Las iniciativas que cuentan con el sello so ejecutadas por Universidades, Bancos, y organismos públicos, dando cuenta del carácter multisectorial de la ENEF.

II. Entidad representante de los usuarios del Sistema de Pensiones: Consejo Nacional de Previsión Social del INSS

a) Descripción de la Entidad

El Instituto Nacional de Seguro Social, máximo organismo estatal en materia de Seguridad Social, cuenta con una entidad que busca servir de espacio de representación para los usuarios del Sistema de Pensiones, pero también para los trabajadores activos y los empleadores. Se trata del Consejo Nacional de Previsión Social (CNPS), institución en funcionamiento desde 1991, la cual forma parte del sistema de cuerpos colegiados contemplados dentro de la estructura institucional del sistema de Seguridad Social brasileño.

En cuanto a la composición de la entidad, esta se basa en la representación de los grupos de interés asociados a la Seguridad Social, para poder ejercer un nivel de control social a nivel de la administración estatal; cuenta con directorio colegiado cuadripartito, conformado por 15 miembros del gobierno y de la sociedad civil, y sus respectivos suplentes¹³⁷ (ver Cuadro N° 39).

Cuadro N° 39: Composición del directorio del Consejo Nacional de Previsión Social

Ámbito de representación		Representantes
Gobierno Federal (6 miembros)		<ul style="list-style-type: none"> - Ministro de Hacienda (Presidente del CNPS) - Subsecretario del Régimen Federal de Previsión Social de la Secretaría de Previsión del Ministerio de Hacienda (Secretario Ejecutivo de CNPS) - Presidente del Instituto Nacional de Seguro Social - Representante de la Secretaría de Ingresos Federales de Brasil - Representante del ministerio de Hacienda - Representante Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión
Sociedad Civil (9 miembros)	Jubilados y pensionados	<ul style="list-style-type: none"> - Sindicato Nacional de Trabajadores, Jubilados y ancianos - Confederación Nacional de Jubilados y Pensionados - Sindicato Nacional de Jubilados y Pensionados de la Fuerza

¹³⁷ Cabe destacar que los suplentes de los miembros representantes de cada sector no siempre pertenecen a la misma institución que el miembro titular.

Ámbito de representación	Representantes
Trabajadores activos	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerza Sindical (Sindicato) - Central Única de los Trabajadores - Confederación de los trabajadores Rurales, Agricultores y Agricultoras familiares
Empresarios	<ul style="list-style-type: none"> - Confederación Nacional de la Industria - Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo - Confederación de Agricultura y Pecuaria e Brasil

Fuente: INSS, actualizado en septiembre de 2017.

Respecto al proceso de elección de miembros del consejo, los cargos dependen del nombramiento por parte del poder ejecutivo; en el caso de los trabajadores activos y los jubilados, sus representantes son indicados por las organizaciones sindicales y las confederaciones nacionales. La ley estipula que los representantes de la sociedad civil servirán un período de 2 años con opción a reelección inmediata por única vez.

Junto con los representantes políticos y de la sociedad civil, en las reuniones ordinarias celebradas por el consejo asisten invitados que actúan como observantes, los cuales no tienen derecho a voto; estos pertenecen a entidades gubernamentales, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil y van variando de acuerdo a cada reunión. Así, la comisión de usuarios del Sistema de Pensiones en Brasil puede asociarse al Consejo Nacional de Previsión Social, en tanto cuerpo colegiado de carácter informativo y de asesoramiento, que opera en base a reuniones mensuales que cuenta con una estructura representativa de los trabajadores activos y pensionados.

Habiendo presentado al CNPS en términos generales, cabe destacar que esta entidad cuenta a su vez con Consejos de Previsión Social (CPS) que funcionan a nivel descentralizada, dentro de cada estado federal. Fueron creados en noviembre 2003 a través del Decreto n° 4.874. Se trata de una fórmula para perfeccionar el funcionamiento de la principal instancia de “participación social” en el INSS en materia previsional.

En tanto instancia subnacional, estas entidades consultivas y de asesoramiento sirven como herramienta para contribuir cumplir la función central del Consejo Nacional de Previsión social, dígase, democratizar y descentralizar la administración del seguro social, específicamente en materia previsional (Previdência Social, 2013).

Al igual que el CNPS, los Consejos de Previsión Social se componen de acuerdo a un principio de representación cuadripartita, contando con diez miembros y sus suplentes respectivos; cuatro representantes del Gobierno Federal, dos representantes de los trabajadores activos, dos de los empresarios y dos de los jubilados y pensionados. Los cargos ocupados por sus miembros son remunerados, y al igual que la entidad a nivel nacional, sesionan regularmente, realizan estudios y resoluciones.

b) Normativa

La Ley Nº 8.619, de 1993, define las características y composición del directorio del Consejo Nacional de Previsión Social. Administrativamente, el Consejo Nacional de Previsión Social depende del

Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el cual también está, según el artículo 8º de la Ley, llamado a proporcionarle los medios necesarios para su ejercicio.

El artículo 2 de La Ley Nº 8.213 del 24 de julio de 1991 “De la Finalidad y los principios básicos de la previsión social”, consagra en su séptimo punto el “carácter democrático y descentralizado de la gestión administrativa, con la participación del gobierno y de la comunidad, en especial de los trabajadores activos, empresarios y jubilados.” El principio tripartito de representación está consagrado en la ley, la cual dice que será efectuada a nivel federal, estatal y municipal. Dado esto, en 2003 se conforman los Consejos de Previsión Social o CPS, los cuales buscan actuar como entidad descentralizada pero subordinada al Consejo Nacional de Previsión Social (Previdência Social, 2013). En el Cuadro Nº 40 se presenta el marco legal que ordena los Consejos de Previsión Social.

Cuadro Nº 40: Normativa de los Consejos de Previsión Social*

Normativa	Detalles
Art. 194 de la Constitución Federal de 1988	Carácter democrático y descentralizado de la administración de los órganos colegiados, mediante a la gestión cuadripartita con participación de trabajadores, empresarios, pensionados y el gobierno
Art. 3º de la Ley nº 8.213, de 24 de julio de 1991	Institución del Consejo Nacional de Previsión Social (CNPS) – Órgano superior de deliberación colegiada, con la finalidad de deliberar sobre política en materia de Previsión Social y sobre la gestión del sistema previsional.
Decreto nº 4.874, de 11 de noviembre de 2003	Institución de los Consejos de Previsión Social (CPS) como unidades descentralizadas del Consejo Nacional de Previsión Social (CNPS)
Decreto nº 5.699, de 13 de febrero de 2006	Aumenta y cambia las disposiciones sobre los Consejos de Previsión Social.
Resolución CNPS nº 1.234, de 17 de diciembre de 2003.	Aprobación del reglamento interno de los Consejos de Previsión Social.
Resolución CNPS nº 1.252, de 24 de noviembre de 2004.	Aprobación de alteraciones del reglamento interno de los Consejos de Previsión Social.
Resolución CNPS nº 1.259, de 25 de mayo de 2005.	Aprobación de alteraciones del reglamento interno de los Consejos de Previsión Social.
Resolución CNPS nº 1.273, de 29 de marzo de 2006	Aprobación de alteraciones a la Resolución CNPS nº 1.252/2004
Resolución CNPS nº 1.304, de 10 de diciembre de 2008.	Aprobación del nuevo régimen interno de los Consejos de Previsión Social junto a las Gerencias Ejecutivas del Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.
Decreto nº 6.722, de 30 de diciembre de 2008	Aumenta y cambia disposiciones sobre los Consejos de Previsión Social.

Fuente: (Previdência Social, 2013, págs. 8-9).

c) Funcionamiento de la entidad

El funcionamiento del Consejo Nacional de Previsión Social (CNPS) está basado en sus reuniones periódicas; el Presidente del CNPS debe llamar a estas una vez al mes¹³⁸, y es posible hacerlo de

¹³⁸ En 2017, el Consejo Nacional de Previsión Social contempla la realización de sus reuniones ordinarias n°235 hasta n°245, celebradas desde las 09:30 hrs. hasta las 13:00 hrs.

manera extraordinaria de acuerdo a la disposición del presidente del Consejo o bien de dos tercios de sus miembros.

Para poder realizar las reuniones es necesaria la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros¹³⁹. Cabe agregar que los suplentes también pueden participar de las reuniones junto con el miembro titular respectivo, pero sin derecho a voto. Entre sus disposiciones generales, el Consejo cuenta la facultad de formar comisiones específicas que pueden invitar a sus reuniones a todos los grupos de interés asociados a la previsión social para prestar información¹⁴⁰. Los resultados de los procesos deliberaciones del plenario adoptan la forma de actas, resoluciones y otros documentos.

d) Funciones y Atribuciones de la entidad

De acuerdo al artículo 4 de la ley N° 8.213 del 24 de julio de 1991, sobre los órganos colegiados, las principales competencias del Consejo Nacional de Previsión Social son las siguientes:

- Establecer directrices generales y evaluar las decisiones de políticas aplicables a la seguridad social.
- Participar, acompañar y evaluar sistemáticamente la gestión previsional.
- Evaluar y aprobar los planos de programas de Previsión Social.
- Evaluar y aprobar las propuestas presupuestarias de Previsión Social, antes de su consolidación como la propuesta presupuestaria de seguridad social.
- Acompañar y evaluar, a través de informes gerenciales definidos por estos, la ejecución de los planos, programas y presupuestos en el ámbito de la Previsión Social.
- Acompañamiento y aplicación de la legislación pertinente a la Previsión Social.
- Evaluar la prestación de la cuenta anual remitida al Tribunal de Cuentas de la Unión, pudiendo, de ser necesario, contratar una auditoría externa.
- Establecer los valores mínimos en litigio, sobre los cuales será exigido el consentimiento previo del Procurador General y del Presidente para la formalización de desistimiento o transigencia judicial, conforme lo dispuesto en el artículo 132.
- Elaborar y aprobar el reglamento interno.

Por su parte, las Entidades Cerradas de Ahorro Previsional Complementario (EFPC), operadoras sin fines de lucro de planes previsionales y otros beneficios, se estructuran normativamente en base al artículo 35 de la Ley Complementaria N°109, de 29 de mayo de 2001, en la cual se define la operación de los beneficios previsionales complementarios. Los consejos deliberativos de los planes de ahorro previsional privados (EFPC) se constituyen como órgano colegiado que busca deliberar sobre temáticas administrativas y definir políticas de inversión, operando como la instancia máxima de decisión de esta entidad. Específicamente, el artículo 13 de la LC 108/2001 da cuenta de las siguientes materias a definir por parte del consejo:

- Política general de administración de la entidad y sus Planes de Beneficios.
- Alteración del estatuto y los reglamentos de los Planes de Beneficios, implementación, eliminación y el retiro de su patrocinio.
- Gestión de inversiones y plan de ejecución de recursos.

¹³⁹ De acuerdo a la Resolución del Consejo N° 1.212, del 10 de abril de 2002.

¹⁴⁰ El artículo 25 del Capítulo V de la Resolución a N°2112 del Consejo establecer que pueden comparecer "Cualquier persona o representantes federales, estatales o municipales, empresa privado o entidad de la sociedad civil".

- Autorizar inversiones y ejecución de recursos.
- Autorizar inversiones que involucren valores iguales o superiores a cinco por ciento de los recursos garantizados.
- Contratación de una auditoría independiente, actuaria y evaluadora de la gestión, observando las disposiciones reglamentarias aplicables.
- Nominación y Exoneración de los miembros del Directorio Ejecutivo.
- Examinar las decisiones del Directorio Ejecutivo.

e) Funciones y atribuciones y rol que tienen en la educación previsional.

Tal como se ha dicho, la estrategia de educación financiera en Brasil se sostiene sobre la base de la cooperación y la alianza público privada, orientada al interés público. En esta línea, también ofrece se centra en la formación en escuelas, con material educativo para las escuelas para alumnos y profesores. En su sitio también cuenta con recursos sobre diversas Temáticas: Inversiones, Planificación financiera, Crédito Seguros, Consumo, Ahorro, Derechos y Deberes financieros y Previsión. Con respecto la previsión, el sitio oficial de la Enef ofrece una explicación general sobre la previsión social y la previsión complementaria, ofreciendo material didáctico, informativo y posibilidades de orientación a las personas.

El Instituto Nacional de Seguridad Social, INSS, máxima entidad estatal vinculada a la previsión social, cuyo Consejo Nacional se integra en base a un mecanismo de representación de los usuarios, promueve desde hace más de 15 años el Programa de Educación Previsional (PEP¹⁴¹); este ha sido impulsado de acuerdo a su mandato de incentivar el nivel de cobertura previsional y la inclusión al sistema. Las iniciativas del INSS en torno a la educación previsional buscan lograr incluir a personas en el sistema de Seguridad Social a través de la concientización, capacitándolas en diversas etapas de vida; a su vez, su foco en grupos específicos, como personas vulnerables en términos socioeconómicos y personas discapacitadas da cuenta de un esfuerzo de cumplir con el criterio de inclusión que caracteriza al sistema de Seguridad Social brasileño.

El papel del CNPS con respecto a la educación financiera se basa principalmente en su promoverla en tanto en el marco de sus propias acciones; junto esto, el Consejo Nacional jugó un importante papel en el desarrollo de la Estrategia de Educación Financiera en 2008.

Esta entidad y las entidades subnacionales respectivas (los Consejos Nacionales de Previsión). En su reunión de marzo de 2017¹⁴², el Consejo Nacional discutió estas temáticas como parte de la problemática de los beneficiarios de bajos ingresos. De esta manera, la entidad emite recomendaciones específicas para un segmento de la población, el cual también abarca a los microemprendedores.

f) Resultados logrados y evaluación de los mismos.

El Instituto Nacional de Seguro Social cuenta con una iniciativa con gran trayectoria en el tiempo que ha logrado diversificarse en sus actividades y público objetivo, concientizando a la ciudadanía sobre la temática y generando impacto a nivel nacional, la cual corresponde a su estrategia de educación previsional y financiera, si bien su implementación todavía no es completa. Las

¹⁴¹ Portal Informativo disponible en <URL> <http://www.previdencia.gov.br/acesso-a-informacao/programas-e-acoas/pep-programa-de-educacao-previdenciaria/>

¹⁴² Reseña oficial disponible en <URL> <http://www.previdencia.gov.br/2017/03/cnp-conselho-debate-importancia-da-educacao-financeira/>

mediciones realizadas de estos programas muestran una mejoría en los conocimientos de finanzas personales y comportamiento financiero de la población objetivo, si bien de pequeña magnitud. Con todo, el rol general del Instituto no cuenta con evaluaciones respecto a su impacto. Igual situación ocurre con las demás instancias de participación en los demás niveles del sistema.

III. Entidad representante de los usuarios del Sistema de Pensiones

a) Descripción de la entidad: Consejo Deliberativo de Entidades Cerradas de Ahorro Previsional Complementario

En el caso de las pensiones ocupacionales, es posible encontrar entidades de representación de pensionados, que forman parte del pilar contributivo voluntario “Régimen de Previsión Complementaria”. Las Entidades Cerradas son fundaciones de la sociedad civil creados por empresas o empleadores que actúan como patrocinadores para empleados y otros participantes; estableciendo planes para el ahorro previsional a través de modalidades de contribución definida o beneficio definido. De acuerdo a la normativa sobre, los “participantes” se definen como adherentes a los planes de beneficios, mientras que el “asistido” son aquellos participantes del plan que se benefician de las prestaciones.

Se exige que estas instancias cuenten con una estructura mínima de tres partes; consejo deliberativo, consejo fiscal y la directora ejecutiva. De esta manera, el mecanismo crucial en el ahorro previsional voluntario privado cuenta con un consejo deliberativo que se constituye sobre la base de la participación de los instituidores y/o patrocinadores del plan, y participantes y asistidos.

Con respecto a los Fondos Cerrados de Ahorro Previsional, los órganos del estado asociados a este mecanismo de la previsión complementaria son:

- Subsecretaría de Políticas del Régimen de Previsión Complementaria (SPPC).
- Consejo Nacional de Previsión Complementaria (CNPC).
- Superintendencia Nacional de Previsión Complementaria (Previc).
- Cámara de Recursos de la Previsión complementaria (CRPC).

A nivel nacional, tanto el Consejo Nacional de Previsión Complementaria (CNPC) como la Cámara de Recursos de la Previsión complementaria (CRPC) operan como órganos integrados de forma cuadripartita, contando también con la representación de los usuarios de las Entidades Cerradas de Previsión complementaria.

b) Composición de la entidad y elección de miembros

De acuerdo a la ley N°109 de 2001, los consejos deliberativos de las entidades cerradas deben establecer un máximo de seis miembros y sus respectivos suplentes, los cuales deben ser elegidos para un periodo de cuatro años en base a un principio de paridad representativa entre participantes activos, receptores de la asistencia y los patrocinadores. De acuerdo a los estatutos electorales, dos Consejeros y sus respectivos suplentes son elegidos por los participantes y los asistidos de los Patrocinadores o del Plan de Beneficios Previsionales que tengan el mayor “Índice de

representación”, y cuatro consejeros y respectivo suplente elegidos por los participantes de todos los planes de una determinada Entidad Cerrada (EFPC).

Los consejeros elegidos para el Consejo Deliberativo de Entidades Cerradas de Ahorro Previsional Complementario (EFPC) cuentan con un mandato de cuatro años con posibilidad de reelección, con la autoridad para nombrar y destituir al consejo ejecutivo.

La Dirección Ejecutiva de los EFPC y el Consejo Deliberativo exigen requisitos mínimos de para integrar estas instancias. De acuerdo al artículo 35 de la normativa asociada a las EPFC, no deben haber tenido pena aflictiva, haber sufrido penalizaciones administrativas como servidor público, y deben contar con “experiencia comprobada en el ejercicio de las actividades de las áreas financieras, administrativas, contables, jurídicas, de fiscalización o de auditoría”.

c) Normativa

En términos normativos, el funcionamiento de las Entidades Cerradas de Previsión complementaria, (EFPC) cuenta con regulaciones específicas sobre las características de sus consejos deliberativos de y sus mecanismos de elección. Estas disposiciones las cuales se encuentran establecidas a través de la Ley Federal Complementaria nº 108 de 29 de mayo de 2001, y la Ley Nº 109, de la misma fecha.

Por otra parte, estas normativas se vinculan a leyes estatales que incorporan mecanismos de ahorro previsional complementarios, tales como la Ley Nº 6.243 “Del Régimen de Previsión Complementaria”, del 22 de mayo de 2012 en el estado de Río de Janeiro; debe mencionarse que existen múltiples decretos locales que aprueban este mecanismo de ahorro complementario a nivel estatal.

d) Funcionamiento de la entidad

Este tipo de planes de ahorro previsional cuentan con un modo concreto de funcionamiento que depende de las dinámicas internas de cada uno. A través de las memorias anuales se observa su estructura organizativa, participantes, evolución de inversiones, patrimonio de la entidad, gastos, entre otros indicadores de desempeño, junto con detallar sus beneficios

e) Atribuciones de la entidad

El artículo 13 de LC 108/2001 le asigna atribuciones decisorias al Consejo Deliberativo:

- Establecimiento de la política general de la entidad y sus planes de beneficios
- Alteración de los estatutos y reglamentos de los planes de beneficios y a implementación y retiro de estos y del retiro de la patrocinadora.
- Gestión de inversión u plan de aplicación de los recursos.
- Autorización de inversiones y aplicación de recursos.
- Autorización de inversiones que representen valores iguales o superiores a cinco por ciento de los recursos garantizados.
- Contratación de un auditor independiente, actuario y evaluador independiente de gestión, observadas las disposiciones reglamentarias aplicables.
- Nominación y exoneración de los miembros de la Dirección Ejecutiva.
- Recibir los recursos contra las decisiones de la Dirección Ejecutiva.

f) Prácticas establecidas de articulación con los usuarios.

Las Entidades Cerradas de Previsión Complementaria, contando con un importante poder de decisión, pero con pocos elementos de articulación, con lo cual la participación de los usuarios se restringe a la elección de una parte de los administradores de las mismas.

g) Contenidos abordados

Los contenidos abordados por el Consejo Deliberativo de los EPFC varían de acuerdo a cada entidad, evaluando el desarrollo de los planes, los participantes, la evaluación del consejo directivo y el rendimiento de los planes en general.

iv. CANADÁ

I. Características principales del sistema previsional

a) Descripción de los pilares y mecanismos del sistema previsional

El rasgo principal de la estructura del Sistema de Pensiones de Canadá es la combinación de herramientas para los tres pilares a la vez que se nutre de una mezcla de mecanismos tanto federales como estatales.

En primer lugar, se encuentra el sistema de seguridad en la vejez (*Old Age Security, OAS*), y sus mecanismos anexos, el ingreso suplementario garantizado (*Guaranteed Supplement Income, GIS*) y el subsidio marital (*Spousal Allowance*).

El segundo pilar está dado por el *Canadian Pension Plan (CPP)*, el cual es sustituido en el caso de Quebec por un equivalente estatal (*Quebec Pension Plan, QPP*), ambos mecanismos contributivos que operan sobre beneficios definidos.

Completa el esquema un conjunto de mecanismos de ahorro voluntario: planes de pensiones ocupacionales, ya sea a nivel de empleador o de industria (*Employment Pension Plans, EPP; multi-employers plan, MEPP*); planes de ahorro previsional (*Registered Retirement Saving Plans, RRSP*); y planes de ahorro previsional colectivo (*Group RRSP*), todos los cuales cuentan con algún tipo de incentivo tributario.

Respecto a trabajadores con ingresos promedio o superiores al promedio, cabe notar que el sistema canadiense es muy dependiente de la existencia de mecanismos de ahorro ocupacional o voluntario para obtener tasas de remplazo razonables¹⁴³.

II. Entidad representante de los usuarios

a) Descripción de la Entidad: participación en planes de pensiones ocupacionales

Canadá no cuenta con un mecanismo de representación de los trabajadores o pensionados frente a la totalidad del sistema o, al menos, frente a sus componentes obligatorios generales, como serían el *Old Age Security* y el *Canadian Pension Plan*. Esta característica tiene efectos también en el ámbito de la educación financiera, la cual es dirigida directamente por una autoridad estatal, la *Financial Consumer Agency*, que cuenta con un cargo específico, el Líder en alfabetización financiera, encargado de coordinar los esfuerzos existentes tanto por organismos públicos como privados, con iniciativas en la materia.

Adicionalmente, se tiene el apoyo del Comité Nacional en Alfabetización Financiera (*National Steering Committee on Financial Literacy*) en el cual, si bien están presentes miembros de la

¹⁴³ Así, las tasas de reemplazo para personas con ingresos equivalentes al 50% del ingreso promedio del país, al sumar las pensiones de los pilares I y II corresponden al 70% del mismo. Sin embargo, al considerar una persona con ingresos promedio, la tasa de reemplazo cae por debajo del 50%. En el caso de un ingreso promedio y medio, esta cae por debajo del 30% (Baldwin, 2009).

industria y de los sindicatos, lo hacen a nombre propio, siendo elegidos por concurso público, no siendo considerados representantes sectoriales. Este rasgo es común en la mayoría de los países de la Mancomunidad de Naciones.

Por su parte, en la administración del Plan Canadiense de Pensiones (*Canadian Pensión Plan*), correspondiente al segundo pilar del Sistema de Pensiones, se encuentra el Consejo de Inversiones, el cual tampoco cuenta con representantes ni de la parte patronal ni de los usuarios (trabajadores o pensionados), correspondiendo a un cuerpo administrativo profesional, independiente del gobierno, y cuya única meta corresponde a la salvaguardia e inversión de los fondos que administra.

En el único componente del sistema previsional en el que se encuentra un grado de participación de los usuarios es en los mecanismos voluntarios de pensiones, concretamente en los planes de pensiones ocupacionales. Estos sistemas privados, corresponden a un beneficio organizado por la empresa, la cual configura un plan de pensiones con una tasa de contribuciones y beneficios, así como una administración definida libremente por sus participantes. Para hacer un punto de comparación con el sistema chileno, es similar al establecimiento de un Servicio de Bienestar. Tales entidades se encuentran reguladas en las leyes de pensiones complementarias de cada estado, siguiendo en consecuencia una regulación local antes que nacional.

En cuanto a la composición de la entidad, en general, la experiencia canadiense con estos planes previsionales indica a su modelo administrativo encargado a un tercero externo a la empresa. Esto en particular si agrupa a trabajadores de varias de ellas o se trata de planes abiertos al público, sin embargo, por lo general son administrados directamente por el empleador. Siendo acuerdos voluntarios entre las partes, ciertamente es posible que los trabajadores consideraran necesaria la inclusión de representantes en los cuerpos directivos de los mismos, sin embargo, tales acuerdos no son comunes.

A pesar de esto, a nivel estatal existen dos casos particulares que entregan representación de forma obligatoria a los usuarios. En primer lugar, contamos con el caso de Quebec, que en su legislación (*Supplemental Pension Plans Act*) desde 1990 establece que la administración de este tipo de planes de pensiones debe ser hecho por un comité compuesto al menos por un representante de los miembros activos (trabajadores) uno de los miembros inactivos o beneficiarios (pensionados) y un director independiente, lo cual no obsta, por supuesto, a que tal comité tenga más de tres miembros. Por otra parte, se cuenta el caso de Ontario, donde se encuentran los planes de pensiones en los que conjuntamente concurren varios empleadores y sus trabajadores (*Jointly sponsored pension plans*). Conforme a la ley de Ontario¹⁴⁴, para contar con este tipo de planes previsionales estos deben ser registrados frente a la autoridad. Como parte del contenido mínimo de regulaciones del fondo de pensiones se encuentra su mecanismo de administración el cual puede ser:

- Uno o más empleadores.
- Un comité compuesto por representantes de:

¹⁴⁴ Ontario's Pension Benefits Act.

- El o los empleadores.
- Cualquiera obligado a realizar contribuciones.
- Los miembros del plan de pensiones.
- Un comité compuesto de miembros del plan de pensiones.
- La compañía de seguro que provee el plan.
- Si el plan es producto de un acuerdo colectivo, un comité compuesto al menos en la mitad por miembros del plan.
- Una corporación.
- Una persona designada por el superintendente.
- El superintendente mismo.

b) Proceso de elección

Para la elección de los miembros de la entidad, destaca el hecho que la ley no define un mecanismo para llenar los cupos entregados a trabajadores y pensionados, sino que tal determinación debe ser realizada directamente por las partes que concurren a la creación del plan.

c) Normativa

- *Supplemental Pension Plans Act*, Quebec, 1990.
- *Ontario's Pension Benefits Act*, Ontario, 1990.

d) Funciones y atribuciones y rol que tienen en la educación previsional.

En general, las entidades no suelen contar con facultades en materia de educación previsional, ya que esta se encuentra delegada a otras instituciones. Tal como se ha señalado como ya se señaló, esto no afecta su posibilidad de participar en las diversas iniciativas que han sido generadas en la actualidad, el marco de la estrategia nacional de alfabetización financiera canadiense.

e) Prácticas establecidas de articulación con los usuarios.

La participación de los usuarios en los planes de naturaleza ocupacional es limitada, y solo en algunos estados esta participación es obligatoria. Dada la naturaleza específica de las atribuciones específicas de los mismos, sus prácticas y su relación con los miembros que representan, necesariamente son personalizadas. Por de pronto, al tratarse de la dirección del plan previsional tienen todas las facultades de dirección del mismo, junto con las responsabilidades inherentes a ser un administrador de bienes ajenos, no obstante, el detalle de la forma de gestionar el plan queda entregado a la definición que cada grupo haga de su plan previsional. En tal sentido, es igualmente posible de estos administradores con composición paritaria, lleven por sí la administración del plan, como que la deleguen a terceros, manteniendo su responsabilidad. En similar sentido la extensión de los deberes de comunicación e información que se debe tener con los afiliados al plan varían considerablemente.

f) Contenidos abordados.

En el país, este tipo de planes ocupacionales de previsión no desarrollan actividades diferentes a la administración de los activos que componen el plan de ahorro previsional.

g) Inserción de estas iniciativas en el sistema previsional.

Ambos tipos de regímenes de previsión corresponden a formas de administración preexistentes, donde la novedad corresponde a la obligatoriedad de incorporar a los usuarios en la misma, no diferenciándose en términos generales de los planes ocupacionales administrados directamente por el empleador.

h) Resultados logrados y evaluación de los mismos.

No se han encontrado evaluaciones respecto al funcionamiento de este tipo de instituciones en su relación con los usuarios.

i) Otras prácticas

Fuera de las limitaciones que se producen por la atomización de los planes ocupacionales, Canadá cuenta con una experiencia de participación de los actores previsionales (usuarios incluidos) menos orgánica, pero similar a la chilena. Las reformas a los sistemas de pensiones, particularmente al *Canadian Pension Plan*, y el establecimiento de una estrategia de educación financiera fueron ambas precedidas por informes de especialistas, los cuales fueron socializados al resto de la sociedad y complementados por los aportes así realizados, proceso en el cual participaron representantes tanto de los trabajadores, pensionados, empleadores, industria y entidades administrativas.

v. CHILE

I. Características principales del sistema previsional

a) Descripción de los pilares del sistema previsional

El Sistema de Pensiones de Chile está conformado por tres pilares; una pensión no contributiva (Prestaciones Solidarias) como primer pilar, y el segundo y tercer pilar se componen, por una pensión contributiva en base a un sistema de cuentas individuales de contribución definida de carácter tanto obligatorio como voluntario.

Desde 1980, con la sustitución del sistema previsional desde un mecanismo de beneficios definidos a uno de contribución definida y capitalización individual, la administración del Sistema de Pensiones en Chile recae sobre entidades privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones, sin perjuicio de la existencia de un órgano público, el Instituto de Previsión Social (IPS). Este último está encargado de mantener el funcionamiento del antiguo régimen de previsión para los afiliados que permanecieron en este y, desde 2008, de administrar el Sistema de Pensiones solidarias. Igualmente se admite la participación de otros entes como administradores del Ahorro Previsional Voluntario, tales como Administradoras de Fondos Mutuos; Administradoras de Fondos de Inversión; Administradoras de Fondos para la Vivienda; Bancos; Compañías de Seguros de Vida; e Intermediarios de Valores cuyos planes hayan sido autorizados por la Superintendencia de Valores y Seguros. En todos estos casos, los diferentes sujetos que componen la administración del sistema previsional operan bajo una normativa unificada.

Previamente a la introducción del sistema de AFP, a partir de la década del 20, el Sistema de Pensiones se comienza a estructurar bajo un sistema de seguros sociales administrados por las Cajas de Previsión. Estas entidades agrupaban la administración de los distintos regímenes de seguridad social, no solamente pensiones, teniendo una vinculación con los trabajadores de un sector específico (bancos, hípicas, empleados públicos, etc.). Cada una de las Cajas¹⁴⁵ tenía su propio régimen de cotizaciones¹⁴⁶, requisitos¹⁴⁷ y beneficios. Al ser un mecanismo de reparto, el incumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión no daba derecho a beneficio alguno y los aportes realizados beneficiaban al resto de los afiliados.

II. Entidad representante de los usuarios

a) Descripción de la Entidad: Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (CUSP)

En el contexto de la Reforma Previsional en 2008, se crean dos entidades externas a la administración y fiscalización del Sistema de Pensiones a través de la Ley N° 20.255 de reforma previsional del mismo año, recogiendo la experiencia que significó la incorporación de la opinión de

¹⁴⁵ Llegaron a existir 52 regímenes de beneficios diferentes.

¹⁴⁶ Así, por ejemplo, el Servicio de Seguro Social llegó a tener una cotización total del 52,6% (8,8% trabajador; 38% empleador; 5,8% Estado)

¹⁴⁷ Desde una edad mínima de 65 años (obreros), a un tiempo de servicio entre 35 años (empleados particulares) a 15 (parlamentarios).

los usuarios en el Seguro de Cesantía, así como dar cabida a la opinión de especialistas y usuarios en el funcionamiento del sistema. Uno de estos mecanismos corresponde al Consejo Consultivo Previsional, organismo de carácter técnico con funciones relativas al subSistema de Pensiones solidarias. El segundo, en tanto, corresponde a la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (CUSP), un espacio de encuentro entre representantes de trabajadores, pensionados, las entidades administrativas y fiscalizadoras al cual se le entrega un rol consultivo, correspondiéndole informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a los demás organismos públicos del sector pensiones respecto de las evaluaciones que realice respecto al funcionamiento del sistema, así como proponer medidas y estrategias de difusión del mismo. En tal sentido, la CUSP tiene entre sus funciones un rol parcial en la implementación de las políticas de educación previsional a través de su participación en el comité de selección de los proyectos beneficiados por el Fondo de Educación Previsional (FEP).

En cuanto a la composición de la entidad, la CUSP está conformada por cinco miembros en representación de trabajadores, pensionados, instituciones públicas, entidades privadas y un académico universitario, el cual preside. Así, en estricto rigor, solo dos de sus miembros corresponden a la representación de los usuarios propiamente tales. A todos ellos se ha de agregar un suplente, de iguales características.

La elección de los miembros se entrega a las entidades de trabajadores y pensionados más representativas del país, condición que es acreditada por la autoridad en base a los registros de participación en tales entidades. Por su parte, el miembro académico debe corresponder a una universidad del Estado o reconocida por éste el cual debe ser una persona de reconocido prestigio por su experiencia y conocimientos en materia de previsión social, contando con publicaciones o desarrollando investigación o consultoría en tal materia. Por su parte, el representante de las entidades públicas ha de contar con una destacada trayectoria en el área de la previsión social.

Para ser miembro de la CUSP, se consideran los siguientes requisitos generales:

- Tener 18 años de edad y saber leer y escribir.
- No ser sujeto de una inhabilidad, las cuales corresponden a no haber sido condenados por delito que merezca pena aflictiva.
- No tener la calidad de cónyuge, hijo, adoptado o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive, respecto de los administradores, gerentes o directores de las instituciones privadas del Sistema de Pensiones, o de los directivos hasta el segundo nivel jerárquico en el caso de las instituciones públicas.
- No ser candidatos u ocupar un cargo de elección popular.

La CUSP se organiza en torno a un presidente, cargo que corresponde siempre a su miembro académico, y cuyas principales funciones son la representación de la entidad, la supervisión del funcionamiento y la ejecución de los acuerdos¹⁴⁸; un vicepresidente, elegido entre sus miembros, quien es el subrogante del anterior, y un secretario, proporcionado por la Subsecretaría de Previsión

¹⁴⁸ Adicionalmente, el presidente debe integrar el comité de selección de proyectos del Fondo de Educación Previsional (FEP)

Social, no siendo por tanto un miembro de la CUSP, al cual le corresponde realizar las certificaciones que haya lugar, las citaciones a las reuniones, llevar los libros de actas, registros de asistencia, así como encargarse de las comunicaciones .

En cuanto a la duración de los cargos de los miembros de la CUSP, estos tienen una duración en sus funciones de tres años, pudiendo ser reelegidos sólo por un nuevo periodo. En caso de cese, asume su reemplazante en el intertanto se designa un nuevo miembro por el periodo que restare de ocupar el cargo, siempre que fuese superior a seis meses. Adicionalmente, cuentan con una dieta de 6 UF por sesión a la que asistan.

b) Normativa

- Ley N° 20.255, de 2008.
- Decreto Ley N° 3.500, de 1980.
- Decreto N° 29, del Ministerio del Trabajo, de 2008.

Reglamento Interno de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.

c) Funcionamiento, operación de la entidad

Administrativamente, la CUSP es apoyada directamente por la Subsecretaría de Previsión Social, pudiendo requerir la asistencia técnica de otros órganos públicos, particularmente respecto a las siguientes materias:

- El adecuado cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley para las instituciones públicas y privadas del Sistema de Pensiones.
- El proceso de licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia.
- El proceso de licitación para la administración de cuentas de capitalización individual.
- Las estrategias de educación y difusión del sistema previsional.
- La asignación de los recursos del Fondo para la Educación Previsional.

d) Funciones y atribuciones y rol que tienen en la educación previsional

Desde un punto de vista práctico, el grado de influencia de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (CUSP) en el área de la educación previsional es bajo, toda vez que solo cuenta con participación de uno de sus miembros (el presidente) en el Comité de selección de Proyectos del Fondo de Educación Previsional (FEP), principal canal de entrega de conocimientos en la materia, el cual es administrado por la Subsecretaría de Previsión Social. Sin embargo, este rol se incrementa de forma importante en lo que respecta al diseño de las políticas educativas, toda vez que le compete el proponer estrategias de educación y difusión del sistema previsional, así como evaluar el funcionamiento del sistema en general, entre lo que se cuenta el FEP y la aplicación de las políticas sugeridas. En igual sentido, la labor realizada por la CUSP en la generación de conocimiento técnico respecto al funcionamiento del sistema nacional o su comparación con el ámbito internacional a través de la licitación de estudios, replica la labor realizada por entidades especializadas en el ámbito

comparado que establecen dentro de las políticas de educación financiera programas de investigación¹⁴⁹.

e) Prácticas establecidas de articulación con los usuarios

El funcionamiento de la CUSP y su relación con el sistema depende en buena medida de la dinámica de sus reuniones, donde plantean los temas de interés, invitan a expertos en las mismas a exponer y construyen su informe anual con conclusiones y recomendaciones respecto al funcionamiento del Sistema de Pensiones.

El elemento más visible de estas funciones es realizada a través de sus informes anuales¹⁵⁰, los cuales consignan sus conclusiones y recomendaciones respecto al funcionamiento del sistema y su estrategia en materia de educación previsional. A la fecha se encuentran seis informes disponibles, cuyo contenido es altamente variable según las circunstancias del periodo. Destacan entre ellos los informes correspondientes al periodo de implementación de la reforma de 2008 (2010-2012) donde las propuestas surgen y desaparecen a medida que se solucionan las dificultades experimentadas en esos primeros años con el Sistema de Pensiones solidarias. Tras ese periodo la nómina de propuestas es considerablemente más estable, pero también se aprecia una menor recepción legal. Mención aparte corresponde al último informe, donde el funcionamiento de la Comisión Bravo resta protagonismo al aporte de la CUSP.

A la par que sus informes anuales, la CUSP se ha constituido Junto con el Consejo Consultivo Previsional, en uno de los organismos impulsores de procesos de investigación en el campo previsional, licitando la realización de numerosos estudios sobre temáticas contingentes a la problemática previsional, tales como la evasión previsional, la incorporación de los migrantes, los mecanismos de incentivo previsional, la incorporación de los trabajadores independientes, entre otras. La información relevante de los mismos suele ser incorporada a sus informes anuales y recomendaciones.

f) Contenidos abordados

La actividad de la CUSP ha sido bastante amplia, contando con propuestas y recomendaciones en poco más de una cincuentena de materias, existiendo un fuerte lazo entre el contenido de sus propuestas y la contingencia previsional. Entre propuestas abordadas se distinguen las siguientes:

- Cobertura
 - Incorporación de trabajadores independientes.
- Prestaciones
 - Eliminación de la cotización de salud de los jubilados.
 - Aumento de la Pensión Básica Solidaria.
 - Creación de un nuevo tramo de beneficiarios de fondos solidarios, con prestaciones decrecientes.

¹⁴⁹ En esta temática, los casos de Canadá y Australia son particularmente notables.

¹⁵⁰ Disponibles en <URL> <http://www.comisionusuarios.cl/publicaciones/informes-anales/>

- Revisión periódica de los parámetros del sistema.
- Incentivar el retraso de la jubilación.
- **Financiamiento**
 - Incentivos y desincentivos del sistema previsional.
 - Recuperación del crédito tributario en las inversiones previsionales.
 - Reformas al Aporte Previsional Voluntario Colectivo (APVC).
 - Revisión de la situación previsional de los empleados públicos.
 - Traspaso al empleador del pago del seguro de invalidez y sobrevivencia.
 - Aumento de la cotización obligatoria.
 - Aumento del tope imponible.
 - Imposibilidad de las prestaciones por cesantía.
 - Eliminación de los ingresos no provenientes de la remuneración.
- **Administración**
 - Canales de atención e información.
 - Difusión de derechos previsionales a sectores específicos.
 - Incorporación de potenciales beneficiarios.
 - Dificultades en torno a las prestaciones solidarias.
 - Revisión de las bases del Fondo de Educación Previsional.
 - Fiscalización del cumplimiento previsional.
 - Demandas conjuntas de las administradoras.
 - Mejoras en la cobranza
 - Coordinación de entidades.
 - Desarrollo de un programa de formación previsional con el Ministerio de Educación.

g) Inserción de estas iniciativas en el sistema previsional

En el listado anterior se aprecia que las temáticas abordadas cubren buena parte de las problemáticas asociadas al Sistema de Pensiones, contando con niveles de profundidad diferente, desde reformas administrativas hasta cambios en los pilares del sistema. Ante la pregunta por la forma en la que las iniciativas se insertan en el sistema previsional cabe hacer el alcance que el carácter de esta instancia es fundamentalmente consultivo; esto hace que la concreción de sus recomendaciones dependa de su implementación por las autoridades respectivas o el desarrollo voluntario de iniciativas por alguno de los actores involucrados, principalmente en la industria previsional. No obstante, el organismo sí se ha constituido en uno de los polos de desarrollo de conocimiento académico en materia del Sistema de Pensiones.

h) Resultados logrados y evaluación de los mismos

En la actualidad, la única evaluación conocida del funcionamiento de la CUSP dice relación con un seguimiento de sus propuestas y su grado de recepción legal. En tal sentido se reconoce una alta recepción en el periodo inicial de funcionamiento, donde la mayoría de las sugerencias apuntaban a temas de orden reglamentario y a correcciones en la puesta en marcha del sistema solidario. Con posterioridad, se ha generado un reconocimiento parcial de los temas planteados, si bien no

siempre en la línea de las propuestas realizadas. En particular ello se ha dado respecto a la modificación del acceso al bono por hijo, la imponibilidad del Seguro de Cesantía, el subsidio a la cotización por salud para los pensionados, la orientación del Fondo de Educación Previsional a los independientes y la revisión del sistema por un grupo de expertos nacionales y extranjeros. La reciente propuesta de modificación al sistema recoge nuevamente algunos de los temas planteados: la situación del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC) y el proceso de incorporación de los trabajadores independientes.

III. Otras prácticas de participación

El Sistema de Pensiones chileno ha desarrollado otros mecanismos de participación para sus usuarios, los cuales no necesariamente dependen de la existencia de una entidad representativa. Así, ya es regular que la generación de nueva normativa a nivel reglamentario y, en casos relevantes a nivel legal, se considere un periodo de consulta de la misma para su perfeccionamiento o se constituyan grupos de trabajo que reciban aportes tanto de trabajadores, pensionados, empleadores o expertos en la materia. Tal fue el caso de las comisiones Marcel y Bravo, cuestión que se replica en otros países de la muestra. En igual sentido, el Fondo de Educación Previsional contempla la existencia de diálogos participativos que brindan a los usuarios de los programas la oportunidad de incorporar sus opiniones y observaciones respecto al funcionamiento del sistema.

a) Descripción de la entidad: Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (CUSC)

La Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (CUSC) nace con la Ley N° 19.728, publicada en 2001, la cual versa sobre este seguro obligatorio, contemplando también la creación de una comisión que represente a sus usuarios. La entidad está orientada, en términos generales a proveer a los usuarios de esta prestación social “a un adecuado nivel de control e información social respecto de su funcionamiento”. Desde su creación, esta institución sólo ha sufrido cambios menores producto de la incorporación de la Bolsa Nacional de Empleo al régimen del seguro, lo que implicó otorgarle competencias para ser informada respecto al funcionamiento de ésta, así como la inclusión de aquello dentro del contenido de sus informes anuales. Con todo, la comisión constituye la máxima instancia de representación de los usuarios del seguro de cesantía, ideada con un carácter técnico y no resolutorio en la materia.

Cada año, dentro de los dos meses siguientes a la junta de accionistas de la sociedad administradora, la CUSC debe emitir un informe respecto a las conclusiones y resultados de las observaciones realizadas en el cumplimiento de sus funciones, así como una evaluación del funcionamiento de la Bolsa Nacional de Empleo y el funcionamiento y ejecución de los planes de reinserción laboral¹⁵¹.

A continuación, se presentan detalla la estructura e integración del consejo, la normativa asociada al mismo, junto con las funciones y atribuciones que tiene. Junto con presentar el rol que tiene en la educación previsional, se da cuenta de las prácticas establecidas de articulación con los usuarios, los contenidos que esta aborda. Finalmente, se presenta la inserción de las iniciativas en el sistema previsional, los resultados que ha logrado y su evaluación.

¹⁵¹ Informes 2001-2014 disponibles en <URL> <https://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-propertyvalue-6113.html>

En cuanto a la estructura y la integración de la CUSC, esta se compone por siete miembros, bajo un criterio de representación bipartito, mediado por el estado; la representación de empleados y empleadores definiendo es definida al grado respectivo de representatividad que tienen. En la definición de los actores “más representativos” para integrar la comisión también actúan los organismos estatales:

- Tres representantes a los trabajadores, designados por la organización más representativa de los mismos, según certificación de la Dirección del Trabajo.
- Tres representantes de los empleadores, cuya designación le corresponde a la organización más representativa de los empleadores, cuestión certificada por el Ministerio de Economía.
- Por último, el puesto restante es ocupado por un académico designado por el Estado, mediante un decreto conjunto de los Ministerios del Trabajo y de Economía, correspondiéndole también la presidencia de la comisión.

En tanto la estructura organizacional de la entidad, entre los miembros de la CUSC, es el académico quien siempre se constituye como presidente de la misma y, por lo tanto, en el representante de la Comisión ante terceros, supervisa el funcionamiento de la misma y ejecuta las medidas adoptadas, en tanto, entre los demás comisionados han de elegirse a un vicepresidente, que actúa como reemplazante del anterior en caso de necesidad, y a un secretario que opera como ministro de fe, además de ser el encargado de las actas y correspondencia. Al igual que ha ocurrido con la CUSP, la renovación total de sus miembros ha generado dificultades en los casos en que los nombramientos de los mismos se retrasan.

Sobre la duración en el cargo, los miembros de la CUSC tienen una duración de tres años en sus cargos, con posibilidad de reelección. La cesación producto de causa sobreviniente es solucionada mediante la designación de un nuevo representante por parte de la entidad respectiva hasta completar el periodo del cesado, sin perjuicio de la posibilidad de continuar en el cargo por un nuevo periodo.

En cuanto a los requisitos para integrar la comisión los requisitos para ser designado representante en la CUSC son:

- Tener dieciocho años de edad.
- Saber leer y escribir.
- No haber sido condenado por delito que merezca pena aflictiva.
- Tener la calidad de cotizante al sistema de seguro de desempleo (salvo el académico).
- No adeudar cotizaciones previsionales en calidad de empleador, ni que las adeude la persona jurídica de la cual se es socio, accionista o administrador.
- Tener la calidad de afiliado a la organización que lo haya designado, con a lo menos un año de antigüedad. En el caso del académico, tener tal calidad en una universidad reconocida por el Estado.
- No ser persona relacionada con la sociedad administradora de los Fondos de Cesantía.
- No tener la calidad de cónyuge, hijo, adoptado o pariente hasta en tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad respecto de los directores o gerentes de la sociedad administradora.

En tanto, las causales de cese en el cargo son:

- Renuncia.
- Inasistencia a más del 50% de las sesiones en un año calendario.
- Pérdida de los requisitos para ser designado.
- Inhabilidad sobreviniente.
- Ser candidato a un cargo de elección popular.

Las funciones de la comisión son de carácter informativo, teniendo prohibido intervenir en la administración de los fondos, sin perjuicio de reconocerles el derecho a participar en las juntas de accionistas de la sociedad administradora, pero solo con derecho a voz. Pueden informarse de:

- Los procedimientos para asegurar el oportuno pago de las prestaciones.
- Los criterios de la administradora para cumplir con las políticas e instrucciones de información a los cotizantes en materia de rentabilidad y comisiones, determinadas por la Superintendencia de Pensiones.
- Las medidas, instrumentos y procedimientos para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de administración de los fondos del sistema y el adecuado ejercicio de las funciones de la sociedad administradora.
- El funcionamiento de la Bolsa Nacional de Empleo.

En cuanto a las remuneraciones de los integrantes, todos ellos reciben una dieta la cual es determinada en el contrato de administración de los fondos de cesantía, pagada por la sociedad que obtenga gane la licitación por la administración de los fondos, la cual también debe proporcionar el lugar de funcionamiento de la Comisión.

b) Normativa

- Ley N° 19.728
- Decreto N° 49, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2002

c) Funciones y atribuciones y rol que tienen en la educación previsional.

Dado su carácter técnico, la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía (CUSC) en rigor no cuenta con facultades directas respecto del funcionamiento de la educación previsional. No obstante, puede emitir opinión respecto a la forma como se da cumplimiento a las políticas de información a los cotizantes, lo cual tiene incidencia en materia educativa.

d) Prácticas establecidas de articulación con los usuarios.

Al igual que la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (CUSP), la articulación de la CUSC depende del desarrollo de sus reuniones y el planteamiento de las temáticas de interés; a diferencia de las realizadas en el ámbito de las pensiones, se trata de asuntos más acotados, recogiendo sus resultados y recomendaciones en su informe anual del periodo respectivo. A la fecha, cuenta con el elemento más visible de estas funciones es realizada a través de sus informes anuales, los cuales consignan sus conclusiones y recomendaciones respecto al funcionamiento del sistema y su estrategia en materia de educación previsional. A la fecha, la entidad cuenta con quince informes disponibles, y al igual que en el resto de las instancias su contenido tiende a ir de la mano con el desarrollo del sistema donde se inserta, con un periodo dedicado de forma preferente a la puesta en funcionamiento del seguro (2002-2003) para luego abordar su funcionamiento e innovaciones

(2004-2007), momento a partir del cual las propuestas se concentran en aspectos más limitados y de más difícil solución. Con todo, ciertas observaciones han sido transversales en la mayoría de sus informes como la necesidad de crear un sistema integrado de intermediación laboral a nivel nacional; la necesidad de incorporar los programas de capacitación del SENCE de forma orgánica al esquema del seguro y la incorporación de afiliados voluntarios¹⁵² al régimen.

e) Contenidos abordados.

Dada la extensión de la existencia de esta Comisión hace interesante realizar el seguimiento de las propuestas realizadas, su continuidad y su concreción. A la fecha, la Ley N° 19.728, que crea el seguro de cesantía, ha sido objeto de dos modificaciones importantes, realizadas por las leyes N° 20.328 y 20.829, de 2009 y 2015, respectivamente, las cuales recogen total o parcialmente, varias de las propuestas realizadas. Particularmente, aquellas que corresponden a problemas más urgentes y específicos. Sin perjuicio de ello, en ciertas áreas, particularmente en lo que respecta al sistema de capacitación e intermediación laboral, no obstante, las modificaciones legales, la Comisión mantiene una postura en aras de obtener una reforma mayor. Los primeros informes, concentrados como estaban en la puesta en marcha del régimen fueron ante todo documentos estadísticos. Desde 2004, en cambio, empiezan a surgir las preocupaciones por el funcionamiento del mismo con un importante aumento de propuestas relativas al financiamiento. En esta línea, existen varias propuestas al respecto que no necesariamente tienen conexión entre sí:

- Alteración de la cartera de inversiones del AFC es recurrente, llevando eventualmente al cambio del sistema de inversiones en sí, a fin de obtener una mejor rentabilidad.
- Creación de una prestación catastrófica, asociada a un aumento general de la cesantía también, si bien fue recogida por las modificaciones legislativas, posteriormente se mantiene, no en cuanto a su relación al efecto general de la cesantía en el mercado del trabajo, sino a un efecto local, producto de las variaciones dentro de las economías regionales o de la ocurrencia de catástrofes;
- La posibilidad de crear un mecanismo de ahorro voluntario para la cesantía; el mejoramiento de los canales de información a los afiliados y la necesidad de mejorar la educación de los mismos respecto al funcionamiento del seguro.
- Flexibilización del acceso al Fondo Solidario de Cesantía (FCS) aparece a partir del informe de 2005 y se mantiene en el tiempo a la par que el crecimiento de los recursos de este Fondo, por lo que en los informes más recientes la propuesta ha ido un paso más allá sugiriendo ampliar los posibles usos del fondo y facilitar el acceso al mismo.

Otras propuestas tienen una existencia más efímera, ya sea por su recepción normativa, como es el caso del incremento de los requisitos para acceder a la cuenta individual por los trabajadores temporales y el acceso a las bases de datos del seguro para la investigación académica; o su abandono, como ocurre respecto a la limitación de la cuenta individual por monto específico. Desde 2008 varias de las observaciones realizadas se mantienen, existiendo pocas propuestas nuevas entre

¹⁵² La afiliación al seguro de cesantía es voluntaria para aquellas personas que tienen contratos anteriores a la fecha de vigencia de la ley. En los primeros años de funcionamiento, la CUSC indicó que el crecimiento en la cobertura del seguro se debió fundamentalmente a la afiliación obligatoria.

las cuales se cuenta la investigación por la falta de uso del FCS; el fortalecimiento del aporte fiscal al seguro y la imposibilidad de las prestaciones de cesantía.

f) Inserción de estas iniciativas en el sistema previsional

En cuanto a la inserción de estas iniciativas en el sistema previsional, al igual que respecto de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (CUSP), el carácter fundamentalmente consultivo de esta instancia hace necesaria la recepción de las propuestas por parte de las autoridades para su concreción.

g) Resultados logrados y evaluación de los mismos

Al considerar la totalidad de las modificaciones que ha sufrido la ley N°19.728, que crea el Seguro de Cesantía, se encuentra un total de nueve, realizadas entre 2008 y 2016:

- Ley N° 20.288.
- ley N° 20.328.
- ley N° 20.351.
- Ley N°20.530.
- Ley N°20.552.
- Ley N° 20.595.
- Ley N° 20.720.
- Ley N° 20.829.
- ley N° 20.956.

De todas ellas, solo las leyes N° 20.328 (2009) y 20.829 (2015) implicaron cambios significativos en el funcionamiento del régimen, entre los cuales se materializaron varias propuestas realizadas por la CUSC.

Así, la cotización al seguro varía en función de la naturaleza del contrato de trabajo, se modifican los requisitos de acceso al Fondo Solidario de Cesantía, distinguiendo nuevamente la naturaleza del contrato de trabajo, se incorpora el financiamiento por parte del fondo de programas de reinserción laboral, se suman nuevos medios de acreditación del fin de la relación laboral; se permite el acceso a la base de datos para fines de investigación, se modifica el régimen de inversión de los fondos del seguro; y se crea la Bolsa Nacional de Empleos. En 2015 en tanto, se incrementan las prestaciones entregadas por el Seguro, una de las opciones que llevaba barajándose ante el incremento de los recursos acumulados, y se instituye la cotización con cargo al Fondo Solidario de las prestaciones entregadas por el mismo. Junto con esto, se incluyen obligaciones de información y el derecho a una retribución para la Bolsa Nacional de Empleos. Por su parte, cabe mencionar como otras reformas de menor envergadura han ajustado los mecanismos de inversión y adaptado el seguro a las evoluciones administrativas del Estado y al desarrollo del despido en la ley laboral.

En síntesis, tal como lo reconoce la CUSC, las propuestas realizadas por esta entidad han tenido un nivel de recepción alto. Esto en la consideración que estas no han sido tomadas en cuenta en su totalidad ni con total eficacia, lo que ha reducido el abanico de materias en seguimiento a un conjunto de temas reducidos y con mayores dificultades de solución.

vi. ECUADOR

I. Características principales del sistema previsional

a) Descripción de los pilares del sistema previsional

El Sistema de Pensiones de Ecuador depende del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), creado en 1970. La institución está a cargo de la recaudación y afiliación de los usuarios opera de manera descentralizada y es autónoma en términos normativos, administrativos, financieros y presupuestarias, manejando su propio presupuesto y patrimonio (OISS, 2014). A través de la afiliación al sistema, vía Seguro General Obligatorio, es posible acceder a las siguientes prestaciones: pensiones por invalidez, jubilación ordinaria por vejez, pensión de montepío y auxilio para funerales (Celis, 2015). Las pensiones de Ecuador se estructuran sobre la base de un sistema de reparto, con los siguientes requisitos de acceso a la pensión ordinaria por vejez (ver Cuadro N°41).

Cuadro N° 41: Requisitos para acceder a pensión ordinaria por vejez

Edad	Imposiciones mensuales acreditadas
65 años cumplidos	240
75 años cumplidos	180
-	480

Fuente: (Celis, 2015).

Junto con el régimen general de previsión, el Sistema de Pensiones ecuatoriano cuenta con existen regímenes específicos o especiales, el seguro social campesino, el cual implica protección al afiliado y a la familia.

Por su parte, considerando la existencia de trabajadores independientes pueden acceder al mecanismo de “afiliado voluntario”, siendo posible afiliarse a través del sueldo declarado, con un mínimo del sueldo básico. Se trata de un mecanismo de estímulo a la cotización. Se trata de todas las personas independientes de cualquier tipo de profesión o actividad que reciban una remuneración y que necesiten de una afiliación y un seguro. Para acceder a este mecanismo necesitan ingresar al portal del IESS con el número de cédula personal. Cada aportante decide declarar un monto de ingresos, sobre el cual se aportan el 20,6% que corresponde.

Por último, cabe también indicar la existencia del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, la cual cuenta con su propio sistema de Seguridad Social. Con respecto al financiamiento de las diferentes prestaciones de la Seguridad Social, esta funciona con aportes de afiliados, empleadores y la rentabilidad que generan dichos fondos. Cabe mencionar que la cobertura del Sistema de Pensiones es relativamente baja, abarcando a un 51,2% de la población económicamente activa, en un contexto de alta informalidad laboral (Celis, 2015).

En materia de Seguridad Social, en el caso de Ecuador destaca la forma en la que su carta magna, y el Código del Trabajo, establecen que los derechos a la Seguridad Social como irrenunciables para los trabajadores que se encuentran bajo una relación de dependencia. Se trata de una concepción de la Seguridad Social como deber del Estado; la Constitución, entrada en vigencia en 2008, consagra

una serie de derechos sociales para los adultos mayores a través del Artículo 37 se consigna la jubilación universal, cuya aplicación sin embargo será progresiva.

II. Entidad representante de los usuarios del Sistema de Pensiones

a) Descripción de la Entidad: Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)

La representación de los usuarios del Sistema de Pensiones en Ecuador ocupa un importante lugar a nivel de la principal institución en materia de Seguridad Social; el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el máximo organismo en materia de esta temática, se integra de acuerdo a criterios de representación tripartita. De esta forma, la participación de los usuarios en el sistema se produce en su escalafón superior, siendo parte de la estructura misma del ente regulador general que, en este caso, además corresponde a la máxima instancia administrativa, con lo cual Ecuador es uno de los casos en que más facultades decisorias se encuentran en manos de la entidad representativa, lo cual explica también el nivel de detalle en la regulación de su funcionamiento.

El Consejo Directivo del IESS se encuentra conformado por tres miembros, con un representante de los empresarios, uno de los trabajadores y uno por parte del gobierno¹⁵³ esta última preside el directorio y es designada por el Presidente de la República. El período de duración de su presidencia coincide con el período presidencial, mientras que el de los representantes de asegurados y de los empleadores cuentan con un período de hasta cuatro años. Cada miembro cuenta además con un suplente. Con respecto a la designación de los representantes, la Ley de Seguridad Social faculta a las centrales sindicales reconocidas legalmente, al mismo tiempo que reconoce determinadas asociaciones gremiales, como se muestra en el Cuadro N°42.

Cuadro N° 42: Organizaciones reconocidas legalmente para la designación conjunta de representantes para el Directorio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)

Actor	Asegurados	Empleadores
Organizaciones legalmente reconocidas	Confederación Nacional de Servidores Públicos	Federaciones Nacionales de Cámaras:
	Unión Nacional de Educadores	- de Industrias
	Confederación Nacional de Jubilados	- de Comercio
	Organizaciones legalmente constituidas de los afiliados al Seguro Social Campesino	- de Agricultura y Ganadería
		- de la Construcción
		- de la Pequeña Industria

Fuente: Parágrafo 2 de la Ley de Seguridad Social No. 2001-55.

Respecto al proceso de elección del directorio colegiado del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones Políticas establece que el Colegio Nacional Electoral debe colaborar con la organización de estos procesos; así, colaboran en el proceso de elecciones de representantes llevado a cabo a través del establecimiento de colegios

¹⁵³ Llamado también representante de la *función ejecutiva*.

electorales por parte de asegurados y empleadores, conformados por organizaciones sociales (sindicatos y asociaciones gremiales).

b) Normativa

En términos de las normativas vigentes, el Artículo 85 de la carta magna se garantiza la participación de “personas, comunidades, pueblos y nacionalidades” en las etapas de formulación, ejecución, evaluación y control e las políticas públicas y servicios públicos. Por su parte, el artículo 100 de la carta fundamental reconoce la conformación de “instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos.”

Sobre la jubilación y las pensiones en particular, la constitución plantea la aseguración de derechos sociales a personas adultas mayores a través del artículo 37 de la Constitución Política¹⁵⁴.

En cuanto a la integración del Consejo Directivo del IESS, esta está establecida en el Parágrafo 2 de la Ley de Seguridad Social No. 2001-55. A su vez, sus competencias y las funciones y responsabilidades de la Presidencia del Consejo se encuentran estipuladas en la Resolución N°.C.D. 457¹⁵⁵.

c) Funcionamiento de la entidad

Como cualquier órgano colegiado, el Consejo Directivo del IESS opera mediante la convocatoria a sesiones ordinarias o extraordinarias, de acuerdo a lo estimado por el presidente o los otros miembros, ante una posible negativa por parte de la cabeza de la entidad. En uno u otro caso, debe existir un aviso previo de a lo menos veinticuatro horas, no obstante, se contempla la posibilidad que la unanimidad de sus miembros acuerde sesionar sin aviso previo, lo que se denomina auto convocatoria. A las sesiones se puede convocar también a los funcionarios del Instituto, pero teniendo solo una participación informativa. De forma similar, se encuentra instituido un procedimiento por el cual los funcionarios del Instituto o terceros que quieran exponer ante el consejo pueden acceder al mismo previa solicitud (comisiones generales), la cual supone la generación escrita de la solicitud (indicando la persona y tema de la misma) y su consideración por el consejo. En caso de aceptarse, se comunica por escrito el día y hora que serán recibidos y, en la sesión correspondiente, el tiempo que tienen para su exposición, termina la cual deben abandonar la misma.

Las sesiones ordinarias han de realizarse dos veces por semana, en la hora y día que el propio consejo determine, tratando aquellos temas que se incorporen en la “orden del día” al momento de su convocatoria, teniendo un quórum de sesión de a lo menos dos miembros. Cada uno de los participantes puede proponer mociones o acuerdos, llamándose a votación una vez cerrado el debate por el presidente. El quórum de aprobación es de mayoría absoluta de los miembros. Es

¹⁵⁴ Esta cuenta con las siguientes concordancias legales: Ley de Seguridad Social, Arts. 175, 185, 188; Codificación del Código del Trabajo, Arts. 216; Ley de Aguas, Codificación, Arts. 15.

¹⁵⁵ Resolución disponible en <URL> <https://www.iess.gob.ec/documents/10162/ab7e9305-5e7f-4251-aebd-0c02c594718f>

interesante señalar que la votación de los miembros del consejo es obligatoria, en el sentido de tener que expresar fundadamente alguna alternativa, siendo válidas también las opciones de abstención o voto en blanco.

La duración de las sesiones ordinarias también se limita a un máximo de cuatro horas, con la posibilidad, de una hora adicional, de acuerdo a la solicitud de uno de sus miembros. Si no se alcanzara el quórum de sesión a treinta minutos de la hora de inicio de la sesión ordinaria, se entiende como no realizada.

No obstante ser materia de sesiones ordinarias, el reglamento de sesiones del Consejo Directivo específica que el presupuesto anual del instituto, así como los proyectos de reglamentos y refirmas, deben ser tratados en sesiones independientes.

Adicionalmente, es posible citar a sesiones extraordinarias siempre que las circunstancias lo requieran. Éstas se diferencian en que solamente es posible tratar los temas por los cuales fueron convocadas, aplicándose el resto de la reglamentación de igual manera. Tanto las sesiones ordinarias como las extraordinarias, a decisión del consejo, pueden tener el carácter de reservadas, en cuyo caso las actas de la misma son mantenidas en sobre lacrado y guardadas en una caja de seguridad, pudiéndose conocer su contenido solamente con acuerdo del consejo mismo.

d) Atribuciones, Funciones y Reglamento de la entidad

Junto con los miembros específicos de esta entidad, se cuenta con el apoyo de una secretaria, función que corresponde al Director General del Instituto, quien participa con derecho a voz en las sesiones, y cuyas funciones corresponden a la verificación de quóruns y resultado de votaciones, redacción de las actas y acuerdos, y el cumplimiento de los encargos que realice el Consejo.¹⁵⁶

- Al ser el máximo órgano de gobierno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social las atribuciones del Consejo son fuertemente resolutivas, contemplando: la aprobación de las políticas y los programas de aplicación del Seguro General Obligatorio.
- Regulación administrativa para la prestación del Seguro General Obligatorio.
- Expedición de las normas técnicas y resoluciones de cumplimiento obligatorio por las demás autoridades del IESS.
- La elaboración del Reglamento General de la Ley de Seguridad Social y sus reformas.
- Aprobación de la división administrativa del Instituto por circunscripciones territoriales.
- La expedición de los reglamentos internos del IESS.
- La designación del Director General, Subdirector General, de los miembros de la comisión Nacional de Apelaciones, de los miembros de la comisión Técnica de Inversiones, del Director Actuarial, del Auditor Interno, del Director de la Administradora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, del Director de la Administradora del Sistema de Pensiones, del Director del Seguro Social Campesino, y del Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo.

¹⁵⁶ En este sentido, la institución en general opera de forma similar al directorio de una sociedad anónima en Chile.

- Reglamentación de los procesos de adquisición, conservación y enajenación de los bienes raíces y demás activos del IESS.
- Aprobación del presupuesto general de operaciones del IESS.
- Aprobación del fondo presupuestario anual de cada seguro, y su correspondiente evaluación de resultados.
- Aprobación del presupuesto general de inversiones del IESS.
- Conocimiento y aprobación de los estados financieros del IESS y de la liquidación del presupuesto consolidado del Seguro General Obligatorio.
- La autorización de los actos, contratos, inversiones, transferencias de dominio y de toda operación económica y financiera que exceda la cuantía máxima autorizada al Director General.
- El conocimiento y aprobación del informe de situación general del IESS.
- El conocimiento y aprobación de los informes anuales de labores de los Directores de las administradoras del Seguro General de Salud Individual y Familiar, del Sistema de Pensiones, del Seguro General de Riesgos del Trabajo, y del Seguro Social Campesino.
- El conocimiento de los balances actuariales.
- La aplicación de las recomendaciones y la imposición de las sanciones administrativas que devinieren de los informes de los auditores.
- La autorización previa a la suscripción de acuerdos y convenios internacionales.

Se aprecia que las facultades del Consejo Directivo combinan atribuciones de orden administrativo, consultivo e incluso regulatorio, lo cual en otros contextos legislativos les correspondería a otros poderes del Estado.

El caso constituye una situación excepcional, producto de la posición que tiene en el sistema de Seguridad Social ecuatoriano: sus disposiciones se materializan a través de acuerdo en las sesiones del Consejo, contemplando un procedimiento de reconsideración que es iniciado por sus propios miembros en la misma sesión donde se adopta la resolución, para suspender sus efectos hasta una nueva votación en la sesión siguiente.

Por su parte, las funciones y responsabilidades de la Presidencia del Consejo Directivo son detalladas en la Resolución No. C.D 457. La Presidencia es designada por el representante que a su vez es designado por el gobierno de turno. A través de este mecanismo, el poder político ocupa una posición importante en un organismo que legalmente es autónomo. A continuación, se presentan las funciones y responsabilidades de la Presidencia del Consejo Directivo:

- Ejercer la representación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).
- Elaborar el orden del día para las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo.
- Convocar, instalar, presidir, dirigir, suspender y clausurar las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Directivo.
- Precisar los asuntos que se discuten, ordenar la votación una vez cerrado el debate y disponer que se proclamen los resultados.

- Dirimir la votación interna del Consejo Directivo en caso de suscitarse empate.
- Cumplir y hacer cumplir las decisiones del Consejo.
- Suscribir, con el Secretario, las actas de las sesiones del Consejo.
- Requerir la presencia de los miembros alternos a las sesiones del Consejo Directivo, en caso de excusa o ausencia de los principales.
- Realizar las actividades que le encargue el Consejo Directivo.
- Las demás que señalen la Constitución de la República y la Ley.

e) Funciones y atribuciones y rol que tienen en la educación previsional

Habiendo examinado al Directorio del IESS como la máxima instancia representativa de los usuarios del Sistema de Pensiones, se establece que este no tiene atribuciones explícitas en la educación previsional o financiera, la cual recae en organismos como la Superintendencia de Bancos. A través de la Resolución N°SB-2015-665¹⁵⁷, dicha entidad establece que las entidades que sean controladas por la Superintendencia de Bancos están obligadas a desarrollar “Programas de Formación Financiera” para sus clientes o usuarios (p.2). Junto con esto, cabe destacar la normativa específica para La Junta Bancaria del Ecuador, integrando al sector privado a esta estrategia a través de la Resolución No. JB-2013-2393, considerando educación del consumidor en materias financieras.

f) Prácticas establecidas de articulación con los usuarios.

El mecanismo de representación de los usuarios en el Sistema de Pensiones analizado corresponde a la representación de los trabajadores dentro del directorio del IESS, el cual está integrado de forma tripartita. Se considera que se trata de un mecanismo de representación al existir elecciones libres de las autoridades sindicales, las cuales a su vez cuentan con un representante en la institución más importante del órgano estatal vinculado a la Seguridad Social. Sin embargo, se trata de un país en la que el número de trabajadores sindicalizados es bajo, por lo cual hablar de la representación de estos usuarios del sistema deja fuera a una gran proporción de la fuerza laboral afiliada al seguro social obligatorio.

g) Contenidos abordados

A modo de presentación de los contenidos que se abordan a través del directorio del IESS, a continuación se presentan las principales atribuciones del Consejo directivo de acuerdo a lo que consagra la Ley de Seguridad Social¹⁵⁸:

- Aprobación de las políticas y los programas de aplicación del Seguro General Obligatorio.
- Regulación administrativa para la prestación del Seguro General Obligatorio.
- Expedición de las normas técnicas y resoluciones de cumplimiento obligatorio por las demás autoridades del IESS.

¹⁵⁷ Resolución disponible en <URL> <https://www.cfn.fin.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/08/Resolucio%CC%81n-SB-2015-665-17-agosto-2015.pdf>

¹⁵⁸ Disponible en <URL> https://www.iess.gob.ec/documents/10162/33701/Ley_de_Seguridad_Social.pdf?version=1.0

- Elaboración del Reglamento General de la presente Ley y sus reformas, que serán expedidos por el Presidente de la República.
- Aprobación de la división administrativa del Instituto por circunscripciones territoriales.
- Expedición de los reglamentos internos del IESS
- Designación del Director General, Subdirector General, de los miembros de la Comisión Nacional de Apelaciones, del Director Actuarial, del Auditor Interno, del Director de la Administradora del Seguro General de Salud Individual y Familiar, del Director de la Administradora del Sistema de Pensiones, del Director del Seguro Social Campesino, y del Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo. Las designaciones de período fijo que corresponden a la atribución del Consejo Directivo no se considerarán terminadas con la finalización del período del Presidente de la República¹⁵⁹.
- Reglamentación de los procesos de adquisición, conservación y enajenación de los bienes raíces y demás activos del IESS, con sujeción a los principios de la contratación pública, y la decisión de constituir encargos fiduciarios o fideicomisos para administrar o gestionar la titularidad de sus bienes patrimoniales.
- Aprobación del presupuesto general de operaciones del IESS, preparado por el Director General y sometido a informe previo del Ministro de Economía y Finanzas, hasta el 31 de diciembre de cada año¹⁶⁰.
- Aprobación del fondo presupuestario anual de cada seguro, y su correspondiente evaluación de resultados, cuya proforma será preparada por el Director de cada administradora;
- Conocimiento y aprobación de los estados financieros del IESS y de la liquidación del presupuesto consolidado del Seguro General Obligatorio previamente examinados por auditores externos independientes, que serán presentados semestralmente por el Director General, hasta el 30 de septiembre y el 30 de marzo.
- Autorización de los actos, contratos, transferencias de dominio y de toda operación económica y financiera que exceda la cuantía máxima autorizada al Director General en las Disposiciones Generales del Presupuesto del IES¹⁶¹.
- Conocimiento y aprobación del informe de situación general del IESS, que será presentado anualmente por el Director General, hasta el 31 de julio.
- Conocimiento y aprobación de los informes anuales de labores de los Directores de las administradoras del Seguro General de Salud Individual y Familiar, del Sistema de Pensiones, del Seguro General de Riesgos del Trabajo, y del Seguro Social Campesino, hasta el 31 de julio.
- Conocimiento de los balances actuariales preparados por el Director Actuarial y aprobados previamente por actuarios externos independientes, con la periodicidad que determine el

¹⁵⁹ Reformado por la Disposición Reformatoria y Derogatoria Segunda de la Ley s/n, R.O. 587-S, 11-V-2009

¹⁶⁰ Debido a la reforma establecida por el D.E. 854 (R.O. 253, 16-I-2008) al Art. 16 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, la denominación del Ministerio de Economía y Finanzas fue sustituida por la de Ministerio de Finanzas.

¹⁶¹ Reformado por la Disposición Reformatoria y Derogatoria Segunda de la Ley s/n, R.O. 587-S, 11-V-2009

Reglamento General, y la expedición oportuna de las regulaciones técnicas más convenientes para el sano equilibrio de los seguros sociales administrados por el IESS.

- Aplicación de las recomendaciones y la imposición de las sanciones administrativas que devinieren de los informes de los auditores.
- Autorización previa a la suscripción de acuerdos y convenios internacionales.
- Las demás que señalen la Constitución Política de la República y la Ley.

h) Inserción de estas iniciativas en el sistema previsional.

Este punto no aplica, ya que no se encuentran iniciativas de educación financiera asociadas a la representación de usuarios del Sistema de Pensiones ecuatoriano. No obstante puede destacarse como caso ilustrativo que la superintendencia de Bancos cuenta con un portal sobre educación financiera llamado “Portal del usuario financiero”¹⁶², centrado en las temáticas informativas al consumidor de productos financieros y la banca en general. Junto con proporcionar información sobre el sistema financiero en general, permite a los usuarios acceder a un “Campus Virtual”, plataforma de aprendizaje virtual (*e-learning*) sobre la temática y talleres en educación financiera, con Profesores y pruebas en torno al cuidado de dinero, planificación de gastos futuros y mejorar la “economía de las personas”.

i) Resultados logrados y evaluación de los mismos.

En la página oficial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es posible acceder a un banco de datos que contiene las resoluciones del Consejo Directivo en diversas materias¹⁶³, en concordancia con sus atribuciones, lo que abarca tanto el sistema previsional como también la salud temáticas laborales.

¹⁶² Disponible en <URL> <http://portaldelusuario.sbs.gob.ec/>

¹⁶³ Disponible en <https://www.iess.gob.ec/es/consejo-directivo>

vii. FRANCIA

I. Características principales del sistema previsional

a) Descripción de los pilares del sistema previsional

El Sistema de Pensiones francés se compone, a grandes rasgos, de cinco regímenes previsionales, asociados a las categorías socio profesionales, empleadas para clasificar a los trabajadores activos; trabajadores del sector privado, público, independiente, entre otros, conforman las grandes categorías a través de las cuales se realiza el ahorro profesional, para lo cual existen diferentes cajas de ahorro. En este sentido, se trata de un sistema previsional heterogéneo, ya que los regímenes previsionales cuentan con diferentes reglamentos y parámetros contributivos, especialmente si se observa el régimen de previsión de los funcionarios públicos y los otros “regímenes especiales”.

El ahorro previsional del pilar contributivo se estructura en un sistema de reparto, a través de cajas de ahorro diferenciadas para las diferentes categorías profesionales. Se trata de un sistema basado en la solidaridad intergeneracional, que se nutre de cotizaciones obligatorias de contribución definida a la Seguridad Social por parte de empleadores y empleados. Esta “pensión de ingresos” es complementada con planes previsionales ocupacionales. Este mecanismo adicional, si bien no es obligatorio, se encuentra generalizado en el contexto de un mercado laboral altamente formalizado. En este escenario, las pensiones ocupacionales ocupan un lugar cuasi obligatorio, al existir una tradición de acuerdos intersectoriales tarifarios, previsionales y laborales, celebrados entre las organizaciones de trabajadores y empleadores. Este tipo de mecanismos son comunes a sistemas en los que estos actores que participan periódicamente en la co-determinación de asuntos laborales y previsionales. Por último, cabe mencionar la existencia de mecanismos de ahorro individual voluntario, los cuales sin embargo no cuentan con un peso significativo en el sistema previsional en la actualidad.

b) Iniciativas y Estrategia de Educación Financiera

El país se encuentra en etapa de implementación de su estrategia nacional en materia de educación financiera. En paralelo a este proceso en desarrollo desde 2014, existen diversos grupos de interés asociados a la temática cuentan con sus propias iniciativas en la materia, tales como gremios, Asociaciones de Bancos y otros actores del sector financiero, junto con entidades públicas como el Banco Central del País.

II. Entidad representante de los usuarios

a) Descripción de la Entidad: Consejo de Orientación de las Pensiones

La serie de reformas efectuadas al sistema previsional francés durante las últimas décadas se han desarrollado en el marco de procesos deliberativos no exentos de tensiones entre los diferentes grupos de interés. En este contexto, en el año 2000 se crea el Consejo de Orientación de Pensiones (Conseil d’Orientation des Retraites o COR), cuerpo de trabajo independiente encargado del seguimiento y pilotaje del Sistema de Pensiones. La entidad está asociada al Consejo de Ministros, pero sin embargo de un. La institución puede considerarse como una entidad que representa a los usuarios del Sistema de Pensiones, al contar con representantes de los diversos grupos de interés que componen el sistema, formado en base a un criterio pluralista y de carácter independiente.

En cuanto a la composición de la entidad, El COR se está integrado por representantes del poder legislativo, de organizaciones profesionales y sindicales, miembros de la administración pública y

expertos, tal como se detalla en el Cuadro N°43. Los miembros de los trabajadores y empleadores son presentados por las organizaciones sindicales y profesionales, en tanto los expertos son nombrados por el Primer Ministro, siendo presidido por el Inspector General de Asuntos Sociales.

Cuadro N° 43: Representantes del Consejo de Orientación de la Previsión

Ámbito de Representación	Representante	N°	Mecanismo de elección
Poder Legislativo	Senadores y Diputados	4+4	Designados por la asamblea General y el Senado, respectivamente
Estado	El Comisionado del Plan (<i>Le commissaire au Plan</i>) Director General de la Administración Pública (<i>Le directeur général de l'administration et de la fonction publique</i>) El director de la Seguridad Social (<i>Le directeur de la sécurité sociale</i>) Director del Presupuesto (<i>Le directeur du budget</i>) Delegado General del Empleo y la Formación Laboral (<i>Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle</i>) El Director de la Previsión (<i>Le directeur de la prévision</i>)	6	Entidades en el cargo
Organizaciones Profesionales y sindicales	Dos representantes de la Confederación General del Trabajo (CGT) Dos representantes de la Confederación Francesa de Democrática del Trabajo (CFDT) Dos representantes de la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) Un representante de la Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos (CFTC) Un representante de la Confederación Francesa de los trabajadores directivos- Confederación General de trabajadores directivos (CFE-CGC) Dos representantes del Movimiento de Empresas de Francia (MEDEF) Un representante de la Confederación General de Pequeñas y Medianas Empresas (CGPME) Un representante de Unión de Empresas Locales (U2P2 ¹⁶⁴). Un representante designado por la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores Agrícolas (FNSEA) Un representante de la Unión Nacional de Profesiones Liberales (UNAPL) Un representante Federación Sindical Unitaria (FSU) Un representante de la Unión de Federaciones de Funcionarios (UNSA)	16	Designados por cada organización

¹⁶⁴ Actualizado, de acuerdo a su cambio de nombre en 2016.

Ámbito de Representación	Representante	N°	Mecanismo de elección
Asociación de Familias	Un representante de la Unión Nacional de Asociaciones Familiares (UNAF)	1	Presidente de la entidad o su representante
Organización de pensionados	Comité Nacional de Pensionados y de Personas Adultas Mayores	1	Vice-Presidente de la entidad o su representante
Expertos	Personalidades elegidas en base a su conocimiento y experiencia en la temática previsional	6	Personas elegidas

Fuente: Decreto N° 2004-453 del 28 de mayo de 2004, Sección 4.

En la actualidad, el Consejo es presidido por Pierre-Louis Bras, Inspector General de Asuntos Sociales (IGAS), y cuenta de 40 miembros, junto con un secretariado general compuesto por nueve miembros adicionales. En el Cuadro N°44 se detallan las organizaciones de empleadores y trabajadores que actúan como social partners de carácter intersectoriales y estando representadas en el COR.

Cuadro N° 44: Principales organizaciones de empleadores y trabajadores considerados para la deliberación sobre pensiones

Tipo de Organización	Organización
Empleador	Confederación Francesa de Democrática del Trabajo (CFDT) Confederación Francesa de los trabajadores directivos- Confederación General de trabajadores directivos (CFE-CGC) Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos (CFTC) Confederación General de Trabajo (CGT) Confederación General del Trabajo-Mano de Obra (CGT-FO)
Trabajador asalariado	Movimiento de Empresas de Francia (MEDEF) Confederación General de Pequeñas y Medianas Empresas (CGPME) Un representante de Unión de Empresas Locales (U2P2)

Fuente: (Sarfati & Ghellab, 2012, págs. 77-78).

Entre las tres principales asociaciones de empleadores reconocidas a nivel nacional, participantes en la co-determinación de los acuerdos tarifarios y previsionales, el Movimiento de Empresas de Francia (MEDEF) predomina como la organización con mayor representatividad dentro del COR.

En cuanto a las organizaciones de trabajadores asalariados, se trata de 5 entidades intersectoriales, lo que implica que son consideradas dentro de los procesos consultivos o “cumbres sociales” convocadas por el gobierno, junto con ejercer su función de negociación intersectorial a nivel nacional. En 2008 se introdujo un cambio a la ley que establece la representatividad sindical, basándose en miembros sindicales que actúan como representantes a nivel de la empresa (Sarfati & Ghellab, 2012).

b) Normativa

Las leyes que asociadas al Consejo de Orientación de las Pensiones (COR) son las siguientes:

- Decreto N°2000-393 del 10 de mayo del 2000: Creación del COR.
- Ley N°2003-755 del 21 de agosto de 2003¹⁶⁵ y Ley N° 2010-1330 del 9 de noviembre de

¹⁶⁵ Disponible en <URL>

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000781627&categorieLien=id>

- 2010¹⁶⁶: Dotación de protagonismo y alcance del organismo.
- Decreto n° 2004-453 del 28 de mayo de 2004¹⁶⁷: Establecimiento de su composición y organización.
- Ley N°2014-40 del 20 de enero de 2014: Papel más relevante del Consejo, en el nuevo procedimiento de seguimiento del Sistema de Pensiones. Institución de paridad de género como criterio de representación.

c) Funcionamiento, operación de la entidad

En las reuniones periódicas del Consejo son discutidas temáticas transversales sobre el Sistema de Pensiones, principalmente la sostenibilidad en el tiempo del sistema y la aseguración de su principio de solidaridad intergeneracional. A modo de ejemplo, a continuación, se exponen algunos de los abordajes concretos a temáticas sobre la base de reuniones recientes del consejo en instancias en las que confluyen actores académicos, gubernamentales y de la sociedad civil, entre otros:

- Audiencia a Yannick Moreau, Presidente del Comité de Monitoreo de las Pensiones (CSR) (20 de septiembre de 2016)
- Efectos de la reforma al Sistema de Pensiones, con un horizonte a 2060 (14 de diciembre de 2016).
- Evaluación y adopción del Reporte Anual del COR, “Evoluciones y perspectivas de las pensiones en Francia”, del 15 de junio de 2016.
- Audiencia a Bertrand Fragonard, Presidente Delegado del Alto Consejo de la Familia, la Infancia y la Vejez, sobre los derechos familiares de pensiones (28 de enero de 2015).

A través de estos ejemplos para apreciar la forma de trabajo del Consejo, cubriendo temáticas relevantes al Sistema de Pensiones a través de la elaboración de informes, audiencias y exposiciones de carácter técnico. Dentro de estas últimas, cabe destacar que cuentan con un horizonte temporal de más de dos décadas, llegando incluso hasta el año 2060 en algunas temáticas. A su vez, el Consejo evalúa las reformas al sistema. La entidad genera un documento de trabajo sobre la base de cada una de estas reuniones¹⁶⁸, el cual es puesto a disposición del público general.

En su comunicado periódico, “La Carta de COR”, se evalúan aspectos técnicos como la salud financiera del Sistema de Pensiones francés, considerando los diferentes componentes que contribuyen a su equilibrio y sostenibilidad en el tiempo. Esto se corresponde con su misión de analizar la evolución del sistema a mediano y largo plazo, junto con la formulación de políticas públicas y propuestas. Cabe destacar que a partir de 2014 se publica “Evolución y Perspectivas de las Pensiones Francia”¹⁶⁹, informe con miras a monitorear y seguir las pensiones en el país. Para esto, con los resultados de sus observaciones anuales del sistema previsional, destacando asuntos vinculados a la evolución demográfica, económica, normativa y la estructura del financiamiento del sistema previsional (COR, 2017).

¹⁶⁶ Disponible en

<URL><https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023022127&categorieLien=id>

¹⁶⁷ Disponible en <URL><https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2004/5/28/PRMX0407369D/jo>

¹⁶⁸ Documentos de trabajo de las reuniones del COR disponibles en <URL> <http://www.cor-retraites.fr/rubrique2.html>

¹⁶⁹ *Évolutions et Perspectives des Retraites en France*.

Para planificar sus actividades, la entidad se fija la en su programa de trabajo¹⁷⁰ el objetivo de sesionar durante el año en reuniones mensuales¹⁷¹ (a excepción del mes de marzo y mayo de 2017, en las cuales sesionó 2 veces), para cerrar con un coloquio anual.

d) Funciones y atribuciones y rol que tienen en la educación previsional

En concordancia con las funciones y las atribuciones del Consejo Orientación Previsional (COR), no es posible vincularlo a materias de educación previsional, ya que esta comprende su propia estructura institucional tras el delineamiento de una estrategia nacional de educación financiera en 2015.

e) Funciones, Atribuciones y Reglamento de la entidad

Con respecto al COR, el objetivo de esta entidad es posibilitar el diálogo tripartito sobre la materia, con cuatro responsabilidades principales (Sarfati & Ghellab, 2012):

- Monitoreo de los cambios y supervisión de los esquemas de pensiones públicos de tipo obligatorio.
- Monitoreo de los estándares de vida de la población activa y jubilada.
- Difusión de información sobre el Sistema de Pensiones y sobre los efectos de las reformas planificadas e implementadas.
- Asesoría para los requerimientos para asegurar la sustentabilidad a largo plazo e los regímenes de pensiones.

El consejo realiza recomendaciones periódicas y propuestas, junto con la elaboración de indicadores de seguimiento publicados a partir de 2014. Por su parte, existe el Comité de Seguimiento de Pensiones (CSR), a cargo de asegurar la sostenibilidad en el tiempo del Sistema de Pensiones del país. Al tener un mandato vinculado al análisis de las tendencias y la evolución del Sistema de Pensiones en el mediano y largo plazo y la situación de las personas jubiladas, el COR no cuenta con facultades vinculantes en materia de política previsional.

f) Prácticas establecidas de articulación con los usuarios

En general, el COR opera como instancia de representación de las partes involucradas, cumpliendo un papel informativo crucial sobre el estado actual del sistema previsional, al monitorear el sistema. La entidad se reúne periódicamente de manera mensual, con algunos casos aislados de dos reuniones mensuales, como fue el caso de marzo y mayo de 2017. Por su parte, el Consejo no sesiona en el mes de agosto.

g) Contenidos abordados

Los temas tratados por el Consejo de Orientación de las Pensiones en Francia pueden agruparse en once grupos:

- Asuntos previsionales en generales.
- Regímenes previsionales en Francia.
- Actividad laboral y retiro (jubilación).

¹⁷⁰ Disponible en <URL><http://www.cor-retraites.fr/article3.html>

¹⁷¹ Celebradas a las 09:30 hrs.

- Monto de pensión.
- Financiamiento del Sistema de Pensiones.
- Perspectivas financieras, demografía.
- Diversidad, desigualdades: cabe destacar en este punto que la ley contempla especialmente que el Consejo se enfoque en las desigualdades entre hombres y mujeres en materia de pensiones.
- Ventajas familiares y conyugales.
- Pensiones y ahorro.
- Panorama International en Pensiones.
- Información sobre los asegurados.

h) Inserción de estas iniciativas en el sistema previsional

No es posible establecer la manera en las que las actividades informativas se insertan dentro del sistema previsional; sin embargo, puede indicarse que la labor del COR constituye una instancia importante para el diálogo entre las partes que componen el sistema previsional francés, y que sus indicaciones pueden ser objeto de atención en materia de política pública. Dentro del Estado, el COR informa al Comité de Seguimiento de las Pensiones (CSR), entidad integrada de manera paritaria por expertos en materia de pensiones. Sus miembros ocupan el cargo por cinco años, y es presidida por un presidente nombrado por el consejo de ministros. El presidente del CSR debe comparecer a una audición anual frente al COR.

i) Resultados logrados y evaluación de los mismos

La labor del COR ha logrado concertar a los diferentes actores que componen el campo del sistema de previsión en Francia, si bien no realiza labores específicas en materia de educación previsional. La entidad ha contribuido generando diálogos públicos, rendición de cuentas, labores que a su vez sirven de insumo para la política pública. A la fecha, el Comité cuenta con la publicación de 15 “cartas” informativas¹⁷² y 14 coloquios anuales¹⁷³ sobre diversas temáticas del sistema previsional, e informes anuales desde su fundación en el año 2000, las cuales se encuentran disponibles para el público general.

¹⁷² Disponibles en <URL> <http://www.cor-retraites.fr/rubrique66.html>

¹⁷³ Considerando hasta diciembre de 2016.

viii. MÉXICO

I. Características principales del sistema previsional

a) Descripción de los pilares del sistema previsional

El Sistema de Pensiones en México se compone de tres pilares. Así, cuenta con un pilar no contributivo múltiple, que comprende programas tanto federales como estatales, cada uno con sus propios requisitos, siendo muy fragmentado; un segundo pilar de capitalización individual en México, administrado por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y un tercer pilar con ahorro voluntario tanto ocupacional como individual. En tal sentido, la estructura del sistema mexicano es bastante similar al de Chile, ya que en el segundo y tercer pilar conviven instituciones puramente previsionales que se encargan de administrar los fondos previsionales, tanto obligatorios como voluntarios, con otras entidades diversas que pueden competir en la administración de este último.

II. Entidad representante de los usuarios

a) Descripción de la Entidad: Comité Consultivo de Vigilancia

Regulado por la Ley de Ahorro para el retiro, de 1996, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) es el órgano público encargado de la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas previsionales de México. Esta institución se encuentra dirigida por tres órganos, la Junta de Gobierno, compuesta por el Secretario de Hacienda, dos vicepresidentes y trece vocales¹⁷⁴; la Presidencia, correspondiente a un nombramiento realizado por el Secretario de Hacienda; y el Comité Consultivo y de Vigilancia (CCV).

El Comité Consultivo de Vigilancia (CCV), es una entidad tripartita donde se genera un espacio de representación de los usuarios del sistema previsional, velando por los intereses de sus representantes “efecto de que siempre se guarde armonía y equilibrio entre los intereses mencionados para el mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro¹⁷⁵”. A este efecto, su rol es similar al entregado a la Comisión de Usuarios chilena, en cuanto se desarrolla en la amplitud del sistema previsional, no obstante, es importante notar que a diferencia de aquella es una parte integrante del regulador.

El Comité se compone de diecinueve miembros, seis de los cuales corresponden a representantes de los empleadores y otros seis a representantes de los trabajadores, los cuales, conforme a la ley, son designados “de acuerdo a las formas utilizadas por la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, conforme a los usos y costumbres en comités análogos”¹⁷⁶.

En la práctica, esto se ha traducido en que los representantes patronales y de los trabajadores corresponden a las instituciones determinadas por la autoridad en la correspondiente normativa¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Estas corresponden a funcionarios de instituciones relevantes: Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Banco de México, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Director General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

¹⁷⁵ Artículo 13, ley de los sistemas de ahorro para el retiro.

¹⁷⁶ Artículo 15, ley de los sistemas de ahorro para el retiro.

¹⁷⁷ Véase el apartado normativo.

En el caso de la representación de los trabajadores, la propia ley determina que uno de sus cupos corresponda a un representante de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Los siete cargos restantes corresponden al presidente de la Comisión y a representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Banco de México.

En todos los casos, la designación corresponde a los representantes legales de cada entidad, quienes designan tanto al titular como a un suplente. Cabe destacar que la ley no fija un periodo de duración, mientras que los acuerdos que fijan las bases para llamar a la designación de los representantes de trabajadores y empleadores indican que, en caso de producirse una vacante, se aplicarán las misma normativa para la nueva designación y que, además, la respectiva entidad (sindicato o representante patronal) puede cambiar de representante cuando lo deseen, siguiendo idéntico procedimiento para la nueva designación, con lo cual la duración de cada miembro en el cargo depende de la voluntad de quien lo designa. Para ser representante se deben cumplir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadanos mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- Tener conocimientos en materia financiera, jurídica o de Seguridad Social.
- Acreditar el nombramiento respectivo de la dependencia, entidad u organización que los proponga.
- No ser funcionario o consejero de algún participante en los sistemas de ahorro para el retiro.

Internamente la presidencia del Comité corresponde, de forma rotativa, a un representante patronal y a uno de los trabajadores, por periodos anuales. Además de sus miembros, el Comité cuenta con un Secretario y un Prosecretario. Estos últimos son nombrados a propuesta del Presidente de la Comisión (CONSAR), quienes tienen obligaciones en materia de materialización de las convocatorias a reuniones; certificación del quórum de sesión o votación, registro y seguimiento de los acuerdos alcanzados y el cumplimiento de la normativa de transparencia de la información pública.

b) Funcionamiento, operación de la entidad

Por disposición legal, el Comité tiene que realizar reuniones ordinarias a lo menos cada dos meses, para lo cual la convocatoria del mismo debe ser realizada por su presidente, siendo suscrita por el Secretario (o el Prosecretario en ausencia del anterior) con a lo menos cinco días de anticipación a la fecha de convocación; de forma similar es posible citar a reuniones extraordinarias, con iguales formalidades, pero con un plazo de dos días de antelación tal solo. Cabe destacar que, en la versión de 2012 de la reglamentación interna de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, era posible que, en caso de asuntos extraordinarios, sus miembros pudieran emitir opinión sin necesidad de reunirse, pudiendo incluso votar acuerdos con la opinión y el voto firmados por el respectivo miembro. Esta facultad desaparece en la versión vigente (2015) del reglamento.

La ejecución de los acuerdos corresponde al Presidente una vez aprobados los mismos, aprobación que requiere del voto mayoritario de los miembros presentes en la reunión, teniendo el presidente el voto dirimente en caso de empate. Cualquiera de los miembros puede requerir que se deje

establecida expresamente su opinión en el acta respectiva. El ejercicio de los mismos es gratuito, no devengando salario o remuneración.

De las actas tenidas a la vista puede apreciarse que, si bien el Comité suele contar en sus reuniones con numerosos invitados, estos suelen ser participantes internos, esto es, funcionarios de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro que realizan una exposición de los informes y funciones de los otros órganos que conforman esta institución. Con todo, las facultades del Comité están lejos de ser irrelevantes, puesto que sus funciones en materia de comisiones de administración y en materia antimonopólica tienen efectos importantes. Sin embargo, a diferencia del caso chileno, donde es una instancia de opinión de los usuarios hacia el sistema; el Comité refleja más un interés en el control del sistema por sus usuarios, con poca materialización concreta de opinión.

Finalmente, puede destacarse el nivel de seguimiento que se hace de los acuerdos alcanzados por el Comité, siendo reportados los avances y responsables en cada una de sus sesiones ordinarias.

c) Funciones, Atribuciones y Reglamento de la entidad

Las funciones del CCV son principalmente informativas (tomar conocimiento de ciertas materias y directrices) y consultivas (dar opinión) y solo en casos específicos cuenta con facultades vinculantes:

- Informativas:
 - Conocer de los asuntos que le someta el Presidente de la Comisión, relativos a la adopción de criterios y políticas de aplicación general en materia de los sistemas de ahorro para el retiro.
 - Conocer lo referente a la administración de cuentas individuales y a los procedimientos a través de los cuales se transmitan los recursos o la información entre las dependencias, entidades públicas, institutos de Seguridad Social y participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.
 - Conocer sobre las autorizaciones para la constitución de las administradoras y sociedades de inversión.
 - Conocer sobre las modificaciones y revocaciones de las autorizaciones otorgadas a las administradoras y sociedades de inversión.
 - Conocer de la amonestación, suspensión, remoción e inhabilitación de los contralores normativos y de los consejeros independientes de las administradoras y de las sociedades de inversión.
 - Conocer sobre los criterios generales para la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;
 - Conocer de la Información relativa a las reclamaciones presentadas ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros en contra de las administradoras.
 - Tomar conocimiento del informe de las sanciones impuestas por la Comisión.
- Consultivas:
 - Emitir opinión respecto de las reglas generales relativas al régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión, así como de su aplicación. En caso de que

esta opinión sea favorable las reglas respectivas se deberán someter a la aprobación de la Junta de Gobierno.

- Emitir opinión a la Junta de Gobierno respecto de las reglas de carácter general sobre el régimen de comisiones y su estructura, así como de su aplicación. En caso de que esta opinión sea favorable las reglas respectivas se deberán someter a la aprobación de la Junta de Gobierno.
- Recomendar medidas preventivas para el sano desarrollo de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- Emitir opinión sobre el procedimiento de contratación de seguros de vida o de invalidez con cargo a los recursos de la subcuenta de ahorro para el retiro de los trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Emitir opinión sobre las reglas de carácter general que en materia de publicidad y comercialización expida la Comisión.
- Emitir opinión sobre la aplicación de los mecanismos que adopte la Comisión para evitar que se presenten prácticas monopólicas absolutas o relativas como resultado de la conducta de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro o por una concentración de mercado.
- Otras:
 - Vigilar el desarrollo de los sistemas de ahorro para el retiro para prevenir posibles situaciones que presenten conflicto de interés y prácticas monopólicas.
 - Aprobar los nombramientos de los contralores normativos y de los consejeros independientes de las administradoras y de las sociedades de inversión.
 - Conocer y aprobar la destitución de sus miembros que incumplan la obligación de confidencialidad.
 - Presentar un informe anual por escrito sobre el desarrollo de sus actividades a la Junta de Gobierno de la Comisión con las recomendaciones pertinentes para el mejor funcionamiento de los sistemas.
 - Dar seguimiento a las publicaciones que está obligada a realizar la Comisión.
 - Someter a consideración de la Junta de Gobierno los demás asuntos que estime pertinentes

La importancia de sus funciones tiende a diluirse significativamente debido a esta combinación de facultades consultivas, reuniones bimensuales, participación ad honorem e inserción dentro de la orgánica de otra entidad hacen que.

d) Funciones y atribuciones y rol que tienen en la educación previsional

Si bien el Comité Consultivo y de Vigilancia presenta similitudes con el caso chileno, su inclusión como parte de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y la cantidad no menor de materias de orden administrativo que revisa han restado espacio para su relación con los usuarios

que representa. En el plano de la educación previsional no cuenta con facultades específicas, ni se ha podido encontrar ningún antecedente que la vincule con su desarrollo.

e) Prácticas establecidas de articulación con los usuarios

No se cuenta con evidencia respecto a que el Comité desarrolle algún tipo de articulación con los usuarios, sin perjuicio de su conformación tripartita. El informe anual que elabora, a diferencia del caso chileno que es de uso abierto, está destinado específicamente a la Junta de Gobierno de la CONSAR, sin que sean fácilmente accesibles. Respecto a sus reuniones, el grueso de su actividad se encuentra destinada a la aprobación de cargos y recomendaciones específicas de la actividad del Sistema de Pensiones. Esta aparente poca relevancia de la actividad del Comité puede deberse a que la implementación de aquellas sugerencias aceptadas por la autoridad (toda vez que no son vinculantes) es implementada por la Comisión de la que forma parte.

f) Contenidos abordados

La actividad del Comité se desarrolla principalmente en torno a funciones administrativas correspondientes a la aprobación de nombramientos. Existen pocas constancias de las oportunidades en que ha correspondido emitir opinión en alguna materia o ha tratado un tema de alcance más general.

g) Inserción de estas iniciativas en el sistema previsional

El Comité es un órgano que forma parte de la entidad reguladora, por lo que su actividad se ve reflejada de forma indirecta en el sistema previsional a través de las acciones de la institución de la que forma parte, la cual, además de su actividad regulatoria y fiscalizadora, ha desplegado algunas iniciativas modestas en torno a la educación financiera, principalmente a través de herramientas de cálculo previsional y tutoriales simplificados de trámites.

h) Resultados logrados y evaluación de los mismos

No se ha encontrado ninguna evaluación respecto al funcionamiento de esta entidad.

ix. SUECIA

I. Características principales del sistema previsional

a) Descripción de los pilares del sistema previsional

El Sistema de Pensiones sueco se estructura en torno a tres pilares, presentados en el Cuadro N° 45. Junto con los esquemas de ahorro provisional a través de las cuentas nocionales de contribución definida y de la cuenta de capitalización individual, un noventa por ciento de los trabajadores en Suecia cuenta con algún tipo de ahorro provisional ocupacional. Este pilar voluntario, que de acto opera como cuasi-obligatorio es fundamental para complementar el total de jubilación de las provenientes del ahorro previsional obligatorio. Cabe destacar por último que el sistema cuenta con una pensión garantizada como parte del pilar no contributivo; ya que el beneficio no está asociado a cotización previsional, como mecanismo para personas con ingresos bajos o sin ingresos que hayan residido en Suecia por 40 años.

Cuadro N° 45: Sistema de Pensiones Sueco

Pilar	Mecanismo de ahorro previsional		
Tercer Pilar	Pensiones individuales (impuestos diferidos)		
Segundo Pilar	Esquemas ocupacionales (90% de cobertura)		
Primer Pilar	Pensión de Ingresos - Sistema de Reparto - Cuentas Nocionales de Contribución Definida	Pensión <i>Premium</i> - Capitalización individual - Contribución definida	Pensión Garantizada

Fuente: Elaboración Propia.

II. Entidad representante de los usuarios

a) Descripción de la Entidad: participación en planes previsionales ocupacionales

A diferencia de las otras experiencias internacionales examinadas en el presente informe, la representación de los afiliados al sistema previsional sueco no se efectúa a través de una Comisión de Usuarios propiamente tal. Cabe considerar que a través del estudio se establece que los mecanismos de representación de los usuarios del sistema varían de acuerdo a las características propias del sistema previsional de cada país. En lo que refiere a la representación de los usuarios del sistema, existen mecanismos de participación en las organizaciones sindicales de empleadores y trabajadores. A diferencia de Chile, se trata de un país con niveles significativos de participación sindical, organizaciones que negocian con los empleadores en el establecimiento de planes tarifarios, laborales y entre otros, de pensiones. En su mayor parte, se trata de planes de capitalización individual de contribución definida.

En la actualidad, existen cuatro acuerdos colectivos entre sindicatos y empleadores; estos contienen planes previsionales principales de tipo ocupacional. Quienes son miembros de esta entidad pueden realizar una pensión complementaria para trabajadores asalariados (ITP), junto con un seguro de vida grupal (TGL); para quienes no sean miembros de la Confederación Empresarial Sueca, pueden acordar la pensión suplementaria ITPK, a través de un acuerdo con el Consejo para la Negociación y

Cooperación (o PTK por sus siglas en sueco.). Por su parte, la Confederación Sindical Sueca constituye la organización más importante por el lado de los trabajadores.

b) Normativa

El código de Seguridad Social Sueca (*Socialförsäkringsbalk*) (2010:110), fue adoptado en 2010 y detalla las provisiones generales vinculadas al sistema de Seguridad Social y sus prestaciones.

Con respecto a la legislación laboral, las normas y acuerdos legales se encuentran regulados por el Código del Trabajo (*Arbetsrätt*), conteniendo normas como la participación de los empleados en la gestión corporativa y organización de trabajadores y de empleadores.

c) Funciones y atribuciones y rol que tienen en la educación previsional

La representación de los usuarios del sistema previsional a través de los mecanismos expuestos no se encuentra vinculada a las diferentes iniciativas que existen en materia de educación previsional; la red “Cómo Tus Finanzas”, quizás la más importante impulsada desde el Estado, se vincula a autoridades financieras y no a la temática de pensiones.

d) Prácticas establecidas de articulación con los usuarios.

En el contexto de un sistema previsional con un pilar ocupacional cuasi obligatorio, sindicatos y empleadores son concebidos como actores asociados a la co-determinación de estas materias o *social partners*; estos también tienen un importante papel en la participación en la definición de política pública; deben ser consultados ante cualquier tipo de reforma al Sistema de Pensiones. Se trata de un modelo de co-determinación que filtra la influencia de estos actores a través de los partidos políticos (Marier, 2008).

En relación a los mecanismos de participación de los pensionados en material de pensiones, no se identifica una entidad formal que represente una comisión de usuarios del Sistema de Pensiones. Sí existen diversas organizaciones de pensionados, por una parte, junto con las organizaciones sindicales que actúan como contrapartes a los empleadores en la configuración de acuerdos ocupacionales que también abarcan planes de ahorro previsional¹⁷⁸. De esta manera, la concepción de “Usuario” en el Sistema de Pensiones suecos concibe a los empleadores organizados y su contraparte sindical como las partes involucradas en la configuración de planes previsionales de tipo ocupacional. La participación que estos actores en el diseño la reforma al Sistema de Pensiones es sobre todo de tipo política (Marier, 2008); los sindicatos y los gremios de empleadores buscan influir políticamente a través del apoyo a fuerzas políticas o derechamente integrando del estado.

e) Contenidos abordados

Los contenidos abordados por empleadores organizados, organizaciones sindicales y las organizaciones de pensionados juegan un rol a nivel deliberativo en la legislación sobre el Sistema de Pensiones, sin tener derecho a veto sobre las decisiones del poder político; el papel de co-determinación de los *social partners* en las políticas públicas y la legislación en general sobre el Sistema de Pensiones sueco se restringe instancias participativas no vinculantes, las cuales sin embargo contribuyen elementos al diseño del sistema, junto con el papel de actores sociales que

¹⁷⁸ Mayor información sobre las dinámicas de estos acuerdos, disponible e <URL> <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Sweden/Collective-Bargaining>

cumplen al influenciar la opinión pública a través del sistema de consulta (Eurofound¹⁷⁹). Cabe destacar que la serie de opiniones expresadas estos actores se encuentran disponible en sueco y se presentan en forma de recomendaciones sobre temas como la edad de jubilación y la composición de los fondos de pensiones.

f) Inserción de estas iniciativas en el sistema previsional.

Los actores que operan como representantes de los trabajadores en el Sistema de Pensiones sueco han tenido una injerencia en el diseño de políticas públicas a lo largo del proceso de reforma al Sistema provisional sueco, el cual cuenta con una instancia permanente que ha ido llevando adelante sus reformas, iniciadas en los años noventa. En este sentido se entiende que hecho de elegir a los representantes sería la forma de articular a los usuarios con las instancias de administración de los esquemas ocupacionales.

En cuanto a su influencia política, desde la decisión del poder legislativo sueco (*Riksdag*) de reformar el Sistema de Pensiones del país en la década de los noventa es producto de un acuerdo nacional amplio a cargo del Grupo de Implementación, comité político que ejerció entre 1994 y 2006, reemplazado luego por el nuevo Grupo de Pensiones. Este grupo, a cargo de las políticas públicas sobre el sistema previsional, tiene una composición pluralista en cuanto a las fuerzas políticas existentes. Las decisiones en materia de política pública son sometidas a consulta previa a los *social partners*, existiendo un sistema de consulta que se ha incorporado dentro de los procesos legislativos en esta materia. La participación de empleadores y sindicatos se expresa más bien en asuntos laborales y en el ámbito de la enfermedad laboral, mientras que la temática de pensiones ha sido asignada a una agencia controlada por el Estado (Marier, 2008).

g) Resultados logrados y evaluación de los mismos.

No es posible vincular la participación de los afiliados al Sistema de Pensiones a resultados directos en materia de política de pensiones, sino que más bien se trata de una injerencia a través de los procesos deliberativos en la generación de políticas públicas. Por su parte, el de acuerdos colectivos por parte de las principales entidades sindicales pueden verse como un resultado concreto de la representación de los usuarios del Sistema de Pensiones.

¹⁷⁹ Disponible en <URL> <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/sweden/sweden-questionnaire-social-partners-involvement-in-the-reforms-of-pension-systems>

x. URUGUAY

I. Características principales del sistema previsional

a) Descripción de los pilares del sistema previsional

El Sistema de Pensiones actual en Uruguay es producto del proceso de reforma efectuado a su sistema de reparto basado en un principio de solidaridad intergeneracional, introduciendo un mecanismo contributivo de ahorro previsional obligatorio en cuentas de capitalización individual. Se caracteriza por combinar mecanismos para alcanzar el nivel de jubilación deseado.

A partir de la reforma en los años noventa se crearon administradoras privadas de los fondos de pensiones o AFAP, las están subordinadas a la supervisión del Banco de Previsión Social, entidad estatal a cargo de la recaudación y del ahorro previsional del pilar de reparto. Esta entidad autónoma de origen constitucional reúne en torno a un 90% de la Seguridad Social del país, pagando 438 mil jubilaciones, 256 mil pensiones y 87 mil pensiones no contributivas por vejez y discapacidad.

b) Iniciativas y Estrategia de Educación Financiera

Desde el año 2007, el Banco de Previsión Social ha actuado en conjunto con el Sistema de Educación del país para desarrollar un programa de educación en Seguridad Social. La institución de Seguridad Social asume así un rol activo en la difusión de información previsional a diversos grupos objetivos (mujeres, trabajadores independientes, informales, entre otros), a través de recursos comunicacionales de diversa índole (spots publicitarios, radio, televisión, entre otros). Se busca así contribuir a la toma de decisiones informada en materia previsional y también en el ejercicio de derechos y deberes en materia de Seguridad Social en general.

Si bien el BPS tiene un foco educativo en la Seguridad Social, el Banco Central del país se destaca como actor destacado en materia de educación financiera, contando con talleres, semanas educativas y una serie de actividades educativas al respecto, con la iniciativa “BCueduca”, principalmente dirigido a niños y adolescentes en etapa escolar.

A nivel de la educación formal, el Banco de Previsión Social se dirige al público a través de estrategias de alfabetización financiera, contando con textos y recursos de acceso universal; dentro de estos, destaca la creación de material educativo destinado a la educación formal, empleado en el programa “Conoce tus deberes y obligaciones en Seguridad Social”, llevado a cabo con la Administradora Nacional de Educación Pública.

II. Entidad representante de los usuarios del sistema previsional

a) Descripción de la Entidad: Directorio del Banco de Previsión Social

La representación de los usuarios del Sistema de Pensiones en Uruguay opera bajo un principio tripartito, empleando el concepto de “participación social”, buscando incorporar los todos los actores, trabajadores activos, inactivos y también a los empleadores. Cabe considerar que estos se encuentran organizados tanto por entidades sindicales y gremiales, junto con organizaciones de la

sociedad civil que agrupan a jubilados y pensionados. Estas cuentan con mecanismos de elección de autoridades y representantes que dan cuenta de sus intereses en diferentes instancias.

Considerando la representación de los usuarios del Sistema de Pensiones, el mecanismo más importante de representación de usuarios del Sistema de Pensiones se enmarca dentro de las denominadas “representaciones sociales”, en el máximo nivel decisional del principal órgano institucional del Banco de Previsión Social. Cuenta con una trayectoria de más de 25 años de participación social permanente; en 1992, se decidió la conformación de un directorio del BPS integrado, conforme a las directrices de participación establecidas en la constitución del país. Actualmente, se considera la estructura del directorio del BPS como una de las administraciones públicas con mayor nivel de participación social, la cual cuenta con amplio reconocimiento internacional (ONSC, 2012).

El Banco de Previsión Social cuenta así con un directorio con carácter ejecutivo, cuya composición es cuatripartita:

- 4 Representantes Políticos: designados por el ejecutivo, con venia del Senado.
- 3 Representantes Sociales: empresarios, trabajadores y jubilados, elegidos directamente por cada uno de estos actores.

En tanto el proceso de elección de los miembros del Directorio, en primer lugar, los requisitos para presentarse como candidato¹⁸⁰ se encuentran para cada orden (afiliados activos, pasivos y empresas), principalmente, se exige que tanto los candidatos afiliados activos y pasivos (titulares o suplentes) como los candidatos de las empresas (titulares o suplentes) cuenten con residencia en el país, tengan más de 25 años de edad y deben contar con ciudadanía natural en ejercicio, o legal con cinco años de ejercicio.

La elección de estos representantes¹⁸¹ se organiza a través de tres grupos; Los votantes se dividen en tres grupos, de acuerdo a las partes u “órdenes” representadas en el Directorio.

En el caso de los trabajadores activos, votan los trabajadores dependientes (públicos y privados) con al menos un año de afiliación al BPS de requisito, sin interrupciones, al 30 de junio de 2015. Por su parte, los trabajadores pasivos (jubilados y pensionistas por supervivencia, vejez o invalidez) al 30 de junio de 2015 y las empresas contribuyentes no estatales con 1 año de antigüedad, anteriores al 30 de junio de 2015, con el pago de sus obligaciones al día. De acuerdo al Banco de Previsión Social, en 2012 había más de 1,5 millones de votantes registrados en el padrón electoral, con un total de 693.853 trabajadores activos, 511.541 pasivos y 133.895 de empresas contribuyentes. Cabe considerar que un afiliado puede integrar más de un orden, teniendo el deber de hacerlo en cada orden que integre. Es decir, si un trabajador inactivo es a su vez empleador, pasará a votar por ambos órdenes¹⁸².

El artículo 1 de la Ley N° 16241, de 1992, establece como fecha de votación “día domingo, en el mes de marzo del segundo año siguiente al de la celebración de las elecciones nacionales previstas en el numeral 9º) del artículo 77 de la Constitución de la República.” La Corte Electoral es la entidad

¹⁸⁰ De acuerdo a lo establecido en el artículo 13 de la Ley N° 16241, de 1992.

¹⁸¹ La última versión fue efectuada en marzo de 2016.

¹⁸² El Artículo 1 de la ley N° 16241 establece que “El afiliado que reúna en su persona las cualidades inherentes a dos o más órdenes, deberá votar en todos los órdenes cuyos padrones efectivamente integre. Podrá sumar a su condición de elector integrante de cualquiera de los tres órdenes la de mandatario de las empresas contribuyentes.”

estatal a la que corresponde apoyar el proceso de elecciones¹⁸³. El voto es de carácter obligatorio a excepción de las personas mayores a setenta y cinco años, y está sujeto a multa si acaso no se justifica. Las personas mayores de 75 se encuentran exonerados de la obligación de ir a votar.

Pese a contar con elecciones periódicas, llama la atención que existen personeros que se han mantenido vinculados durante décadas al directorio de la entidad, tales como Ernesto Murro. A su vez, el presidente elegido en 2015, Heber Galli, integra la dirección hace 2 décadas, como representante de los trabajadores.

Las personas que no votan corresponden a Contribuyentes de aportación bancaria o notarial, Titulares de obra (construcción), Titulares de servicio doméstico y Empresas unipersonales profesionales.

b) Normativa

- N° 16241, de 1992

c) Funcionamiento, operación de la entidad

En su funcionamiento, la principal labor del directorio se basa en dictar resoluciones y tomar otras determinaciones en amplias materias, en el entendido de que se trata de una instancia que representa la integración de los diversos grupos de interés en asuntos de Seguridad Social.

Por su parte Cabe destacar el importante papel que el Directorio juega en los procesos internos de fiscalización del BPS, tanto a nivel administrativo (con un papel decisivo importante en los sumarios, por ejemplo), como también en la solicitud de auditorías internas.

El quorum para sesionar está regulado de acuerdo al Artículo 18 de la Ley N° 15.800 de 17.01.86 en la redacción dada por el Art. 553 Ley N° 16.170 de 28.12.90. Dicha normativa establece un quorum absoluto como es necesario un contar con mayoría absoluta. Cabe recordar la existencia de suplentes para los directores; en el caso de los miembros que son designados por el poder ejecutivo, si su ausencia impide el funcionamiento del directorio, la ley establece su reemplazo por parte a través del Directorio del Banco de Seguros del Estado.

Tanto el Presidente como los directores del BPS cuentan con honorarios, los cuales se construyen sobre un sueldo base complementado por gastos de representación y un monto adicional por dedicación permanente al cargo.

d) Funciones, Atribuciones y Reglamento de la entidad

En cuanto al papel del Directorio del BPS, este cuenta con amplias atribuciones, según la ley N° 15.800 “Se reinstitucionaliza el Banco de Previsión Social y se suprime la dirección general de la Seguridad Social”, de 7 de enero de 1986:

- Designar y destituir a los miembros de los Consejos Desconcentrados Prestaciones de Pasividad y Ancianidad¹⁸⁴.
- Dirigir el servicio a su cargo con las más amplias facultades de administración y

¹⁸³ Para una muestra de cómo se organizó el proceso electoral de marzo de 2016 ver <URL> <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx?3,26,504,0,S,0>,

¹⁸⁴ Órganos del Banco de Previsión Social.

disposición.

- Considerar, aprobar o rechazar las prestaciones proyectadas por los Consejos Desconcentrados.
- A propuesta de los Consejos Desconcentrados, aplicar sanciones disciplinarias de conformidad con los reglamentos y destituir a sus empleados por ineptitud, omisión o delito, por resolución fundada y previo sumario administrativo. Para la destitución se requerirá cuatro votos conformes. Mientras el Directorio no esté integrado con los miembros electivos, serán necesarios tres votos conformes.
- Dictar, cumplir y hacer cumplir las reglamentaciones internas necesarias para el funcionamiento del servicio.
- Proyectar el Reglamento General y el Estatuto del Funcionario del Banco.
- Proyectar su presupuesto como Banco del Estado y elevarlo al Poder Ejecutivo, en todo de conformidad con el artículo 220 de la Constitución, sin perjuicio de lo cual sus funcionarios mantendrán su actual afiliación jubilatoria. 8) Designar al personal del Banco de Previsión Social y disponer los ascensos y traslados, según lo establezcan las normas correspondientes.
- Elevar y publicar el balance anual y divulgar la memoria de gestión.
- Recibir inmuebles en pago de sus créditos en cuyo caso el valor que se les asigne no podrá ser superior a la tasación practicada por la Dirección General de Catastro Nacional y Administración de Inmuebles del Estado. Tales inmuebles podrá transferirlos, mediante acuerdo, al Banco Hipotecario del Uruguay o a las Intendencias Municipales. El Banco de Previsión Social podrá asimismo recibir en pago de sus créditos bienes inmuebles, los que sean aceptados por el valor que se les asigne un cuerpo de tres tasadores, uno designado por el Directorio del Ente, otro por el deudor proponente y el tercero por los dos anteriores de común acuerdo. En caso de que el deudor no designe su tasador, o que no exista acuerdo para nombrar al tercer perito, el Directorio del Banco, queda facultado para aceptar la tasación que formule el perito por el designado.
- Integrar Comisiones Asesoras Honorarias cuyas competencias serán fijadas por la reglamentación respectiva.
- Designar al Secretario General con cargo de particular confianza.
- El Directorio del Banco de Previsión Social ejercerá sobre los Consejos Desconcentrados, a fin de asegurar la coordinación de los respectivos servicios a su cargo, la superintendencia directiva, correctiva y funcional.

Considerando lo anterior, se trata de atribuciones que dotan al Directorio del BPS de un carácter eminentemente resolutivo, en estrecha colaboración con la Gerencia General, la Secretaría General y demás gerencias y los trabajadores de la institución.

e) Funciones y atribuciones y rol que tienen en la educación previsional.

Si bien la política pública más importante en materia de educación previsional es impulsada por el Banco de Previsión Social (BPS)¹⁸⁵, el programa sobre educación en materia de Seguridad Social “Derechos y deberes en Seguridad Social” no está directamente vinculado al accionar del directorio, considerando que además funciona en alianza con entidades gubernamentales asociadas al ámbito de la educación.

En las negociaciones de aumento de montos de las prestaciones realizadas a jubilados y pensionistas, el BPS participa en conjunto con organizaciones de jubilados y pensionados, cuyo máximo exponente es la organización de carácter nacional ONAJPU. A su vez, tiene que dialogar con sus contrapartes en el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Stari, 2008).

f) Prácticas establecidas de articulación con los usuarios

Es posible acceder a datos específicos de las actividades y el funcionamiento del Directorio del Banco de Previsión Social en 2009¹⁸⁶; se trata de información desactualizada, pero que permite entender la manera en la que lleva a cabo sus diversas funciones.

En primer lugar, celebró un total de 42 sesiones ordinarias semanales, en las que dictó más de mil resoluciones, decretos, memorandos y decretos. Cabe destacar aquí que el directorio también debió ratificar las 32 resoluciones de carácter de urgencia emanadas desde la presidencia del BPS.

Por su parte, los miembros del directorio, pertenecientes a distintos órdenes, realizan reuniones en diferentes lugares a lo largo del territorio nacional, con sus respectivas organizaciones (sindicatos de trabajadores, agrupaciones de jubilados y pensionistas, entre otras).

Desde el Estado existe interés por generar condiciones de participación social en materia de formulación de políticas públicas en materia de pensiones puede encontrarse en la creación de la Comisión Sectorial de la Seguridad Social (CSSS) por parte del Poder Ejecutivo en 2005, integrado por instituciones del estado, cuyo plenario también se integró por representantes de las cajas de ahorro previsional y por representantes de los trabajadores, jubilados y los empresarios en el Banco de Previsión social (DNSS, 2008, pág. 59).

Entre 2007 y 2008, La administración de Tabaré Vázquez impulsó los Diálogos Nacionales sobre Seguridad Social (DNSS), los cuales constituyen un hito en las prácticas participativas en materia de política pública en diversas de temáticas vinculadas a Seguridad Social: Demografía, Inclusión, Trabajo, Protección Social, Cobertura y financiamiento del sistema de Seguridad Social. El proceso se organizó en un plenario para compartir ideas, y un comité ejecutivo para la negociación de los acuerdos; integrados por diversos actores:

- Instituciones Gubernamentales y otros representantes del sector público.
- Representantes del Poder Legislativo (partidos políticos).
- Representantes de los trabajadores activos, jubilados y empleadores.
- Organismos Internacionales: OISS, OIT, BM, CEPAL, UNIFEM, y PNUD.

¹⁸⁵ Con domicilio en Montevideo.

¹⁸⁶ Puestos a disposición del público general a través del sitio oficial de la Presidencia del país, disponible en <URL> http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2009/MTSS_BPS.pdf

El gobierno invitó a más de 100 instituciones a integrar los comités de discusión y negociación a un acceso más flexible a pagos previsionales, obteniendo una respuesta positiva en términos de participación de entre un 50 a 60 por ciento de los invitados (Sarfati & Ghellab, 2012).

g) Contenidos abordados

A través de las resoluciones del Directorio¹⁸⁷ es posible constata la importancia que tiene el organismo en la fijación de los ajustes salariales; tanto a través de Consejos de Salarios como a sectores específicos, tales como el de los trabajadores domésticos, y su salario mínimo. A su vez, el directorio también cuenta con resoluciones vinculadas a desastres naturales, beneficios en el ámbito de la salud y organización de foros. La multiplicidad de temáticas sobre las cuales trabaja la entidad tiene que ver con que esta abarca tanto a la previsión social como a la salud y a asuntos vinculados a los trabajadores activos.

Por su parte, como medida destacada en materia de educación previsional puede nombrarse el Programa de Educación de Seguridad Social impulsado por el Banco de Previsión Social (BPS), el cual ha logrado generar contenidos desde el año 2007; la decisión de implementar esta medida se vincula a constatación de falta de conocimiento sobre la temática por parte de las personas, en particular la población con mayor vulnerabilidad¹⁸⁸. La iniciativa no solamente enfatiza los derechos de los ciudadanos en materia de Seguridad Social, sino que también hace hincapié en los deberes, con énfasis en todas las etapas de vida. En cuanto a la concientización de los niños en esta materia, en la actualidad los establecimientos cuentan con material curricular de uso escolar, manuales interactivos “Conoce tus Derechos y Obligaciones en Seguridad Social”. El programa busca que los niños, niñas y adolescentes se apropien de estos contenidos, los cuales están diseñados considerando su impacto sobre la familia y el entorno de estos.

h) Inserción de estas iniciativas en el sistema previsional

Como ya se ha mostrado, el papel del BPS ha sido crucial en la participación de reformas, tanto en la etapa de elaboración como también durante la implementación y gestión de las mismas. Así, el proceso de reforma el Sistema de Pensiones del país. En los resultados de este proceso de diálogo, se logró reunir visiones y aportes de los diferentes actores a partir de un enfoque de participación social, de acuerdo a un enfoque consultivo y de asesoramiento. Sin embargo, no se trata de una aproximación vinculante. De acuerdo a los informes oficiales de los diálogos (DNSS, 2008, pág. 50), en los plenarios predominaron las propuestas de ajuste al sistema más que una reformulación estructural a este; los niveles de participación de los actores de la sociedad civil y del gobierno fueron satisfactorios, mientras que en términos de los representantes políticos no participó mayormente el Partido Nacional y el Partido Colorado mostró nula participación; por último, los participantes evaluaron positivamente el proceso y la generación de vínculos y confianza entre las partes. Se trata de una política transversal que buscando así promover la inclusión social en materia

¹⁸⁷ Resoluciones disponibles en <URL> http://www.bps.gub.uy/3856/resoluciones_de_directorio.html

¹⁸⁸ Descripción del programa disponible en <URL> <http://www.bps.gub.uy/3374/programa-educacion-en-seguridad-social.html>

de Seguridad Social, siendo una iniciativa universal para todos los niños y niñas desde los cinco años de edad.

i) Resultados logrados y evaluación de los mismos.

Considerando los mecanismos revisados, se establece la existencia de instancias de participación de usuarios del Sistema de Pensiones, bajo la forma de representantes de asociaciones de pensionados; sin embargo, su injerencia en términos de la formulación de política pública en materia de pensiones se limita a un papel consultivo. La participación de los usuarios en este proceso es más bien consultiva, con excepción de la ley de flexibilización del acceso a la jubilación Ley N° 18.395 de 2008, elaborada sobre la base de los documentos de los diálogos (Rodríguez, 2010); en este sentido, se trata de instancias que si bien no tienen poder vinculante son recogidas en la elaboración de políticas públicas como insumos que las dotan de legitimidad. Entre las principales modificaciones de dicha ley se encuentra la reducción de años de servicios para la configuración de la causal de jubilación común, bajándola de 35 a años.

Junto a lo anterior, se flexibilizan las condiciones de acceso a la conjuración de la causal por edad avanzada, recalculándose de acuerdo a años de edad y de servicios; oscilando entre los 70 años de edad y 15 años de servicios, a 65 años de edad y 25 años de servicios. Se destaca que la normativa cuenta con un efecto positivo para las mujeres (Santos S. , 2015), dada la introducción de un “cómputo ficto de servicio de mujer por cargas de familia”, beneficio previsional que permitiendo agregar un año adicional de servicios por este concepto.