UN NUEVO SISTEMA DE PENSIONES PARA CHILE

LA VISIÓN Y LOS APORTES DE LA BANCADA DE SENADORES DEL PARTIDO SOCIALISTA

ANEXO REIMPRESIÓN

UNA POLÍTICA PÚBLICA PRO CRECIMIENTO Y DESARROLLO

NUEVA LEY MARCO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

UN NUEVO SISTEMA DE PENSIONES PARA CHILE

La visión y los aportes de la Bancada de Senadores del Partido Socialista

Reimpresión: Reactivación Económica y Educación Pública

ISBN: 978-956-398-016-5

Agosto, 2018

Bancada de Senadores del Partido Socialista
Isabel Allende Bussi
Alfonso De Urresti Longton
Álvaro Elizalde Soto
José Miguel Insulza Salinas
Juan Pablo Letelier Morel
Carlos Montes Cisternas
Rabindranath Quinteros Lara

Autores
Hernán Frigolett Córdova
Andras Uthoff Botka
Héctor Valladares Vargas

Diseño y diagramación
Giovanna Pozzo Díaz

Impreso en Chile por Imprex

Obra sujeta a la licencia Reconocimiento -No Comercial- Compartir Igual: 4.0 Internacional de Creative Commons.

Para ver una copia de esta licencia, visite http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

ÍNDICE

Prólogo *7*

Presentación *11*

I.- UN NUEVO SISTEMA DE PENSIONES PARA CHILE *13*

1. Seguridad social y sistema de pensiones en Chile *15*

2. La Estructura del sistema de pensiones *19*

- Sistema de reparto: FFAA, Gendarmería y Carabineros, y cotizantes IPS
- Sistema solidario
- Sistema de capitalización individual
- La lógica del sistema solidario en el ciclo de desacumulación

3. El modelo previsional de las AFP *27*

- Mercado laboral
- Las administradoras de fondos de pensiones

4. Una propuesta de sistema mixto *38*

- Hacia un sistema mixto de capitalización colectiva y solidario
- Objetivos del nuevo esquema
- Financiamiento y lógica de funcionamiento del nuevo sistema
- Rediseño del pilar solidario
- Implicancias en las finanzas públicas de la creación del pilar de solidaridad

5. Para superar la ineficiencia e inequidad del sistema AFP *62*

- Sobre el sistema de AFP
- Sobre el ahorro previsional voluntario y depósitos convenidos
- Otras correcciones que enfrentan profundas debilidades

Referencias bibliográficas *68*

II.- UNA POLÍTICA PÚBLICA PRO CRECIMIENTO Y DESARROLLO *75*

1.- La necesidad política y económica de impulsar el crecimiento *77*

2.- Elementos para el análisis de la actual coyuntura *78*

3.- Los desafíos del momento económico actual *80*

4.- Nueve condiciones mínimas de una agenda reactivadora de corto plazo *82*

5.- Las cinco prioridades en materia de inversión *85*

- Agenda de proyectos de infraestructura física para los próximos 18 meses
- Agenda de proyectos en infraestructura social para los próximos 18 meses
- Agenda de infraestructura energética y de recursos hídricos
- Agenda de infraestructura de banda ancha para Chile
- La agenda del cobre y el rol de CODELCO

6.- Prioridades de política de desarrollo liderada por la innovación *89*

- Siete medidas para ser implementadas en el transcurso de los próximos dos años
- Cinco medidas, con una mirada de largo plazo

7.- Conclusiones *93*

III.- NUEVA LEY MARCO DE EDUCACIÓN SUPERIOR *95*

Presentación *97*

1.- Valoración del actual sistema de Educación Superior *99*

2.- Principios y definiciones generales *101*

- La Educación Superior como un derecho social
- Una Educación Superior para el siglo XXI
- Educación Superior, desarrollo regional y equidad territorial

3.- Un nuevo modelo de Educación Superior *103*

- Sistema mixto de Educación Superior y su financiamiento
- Comprensión de la Universidad como una institución compleja: docencia de pre y postgrado, investigación y vinculación con el medio
- Sistema de Educación Técnico Superior
- Autonomía universitaria
- Sistema de Educación Superior y nueva Constitución Política

4.- Estrategia de reforma estructural a la Educación Superior *108*

- Ejes orientadores
- Medidas específicas en diversos ámbitos
- Referidas a la institucionalidad
- Medidas urgentes respecto del subsistema de Educación Privada con compromiso y responsabilidad pública
- Medidas urgentes respecto del subsistema de Educación Superior
- Financiamiento
- Otras Acciones

PRÓLOGO

En los próximos 20 años, las personas mayores de 65 años aumentarán en el total de la población chilena, pasando desde un 11 % a 20 %. Es decir, mientras en Chile hoy poco más de uno de cada diez personas son adultos mayores, en el año 2038 lo será uno de cada cinco personas.

Bajo la promesa de diversas bondades de la capitalización y del ahorro individual, la dictadura instauró en el año 1981 un nuevo sistema de pensiones basado en el acceso a mercados obligatorios de ahorro y de seguros. Los primeros, como pilar fundamental de un sistema de pensiones, y los segundos como complemento al ahorro obligatorio.

Por más de 37 años hemos visto que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) permiten a sus dueños obtener buenas utilidades, por una labor que les genera un gran poder económico a través del mercado de capitales, pero que no se ha traducido en mejores pensiones para nuestros ciudadanos y por ende en una mejor calidad de vida para nuestros adultos mayores.

Las industrias que se desarrollaron en torno a estas iniciativas privadas tendieron a establecer contratos individuales y no un sistema de seguridad social. Ofrecieron beneficios previsionales en función de la capacidad de ahorro de cada afiliado, desplazando a quienes no tenían condiciones para contribuir o a quienes realizan actividades informales o no remuneradas como por ejemplo las mujeres, quienes empiezan a cotizar más tardíamente y se retiran antes del sistema previsional. Es decir, se entrega a cada individuo el valor de sus aportes bajo la lógica de un contrato individual.

En 2008, durante el primer mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, se aprobó la Ley 20.255, que establece una Reforma Previsional en nuestro país, cuya finalidad es ir en apoyo de los adultos mayores que quedaban excluidos del sistema previsional por no tener cotizaciones o ser esta de muy baja cantidad. Como resultado se constituyó un Pilar Solidario, financiado con impuestos generales, para aquellos que tienen las pensiones más bajas o, simplemente, agotaron sus ahorros previsionales. Este aporte estatal introdujo por primera vez el criterio de responsabilidad del Estado para con sus ciudadanos más pobres, asegurando un piso mínimo financiado por el Estado. Este primer paso fue fundamental para romper la lógica de un sistema individualista que reproduce las desigualdades de mercado. Su valor simbólico y sus impactos concretos son innegables.

Durante el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, se advirtió que esto no fue suficiente y se debían buscar otras fórmulas para reforzar lo

ya existente. Un dato empírico permite advertir la magnitud de la tarea y del problema: al llegar a la edad de jubilación, más del 79% de los pensionados recibe mensualmente una pensión menor al sueldo mínimo.

En consecuencia, la etapa de jubilación representa para millones de chilenos una caída abrupta y drástica en la calidad de vida y en los niveles de consumo de esa población. Podríamos advertir que con ese ingreso quedan en una situación de sobrevivencia y vulnerabilidad que es apalancada por el aporte de familiares y otras redes que asumen esta carga.

Este libro presenta una alternativa para pensar un modelo distinto, que busca acercar una reforma que llegue a las clases medias y que mueva el eje desde el neoliberalismo del actual sistema hacia un modelo solidario que entregue mejores pensiones.

Es por eso que, ante la posibilidad de una nueva reforma, presentamos una propuesta de pensiones donde la solidaridad aparece como eje fundamental, basado en tres pilares:

1.- Un énfasis en los derechos y deberes sociales. Los primeros para diseñar el marco normativo que debe guiar la reforma. Los segundos, para comprender las desigualdades y restricciones presupuestarias que actúan como limitantes que es necesario superar.

2.- La eliminación o reducción del porcentaje de las cotizaciones de los trabajadores y trabajadoras de Chile, que se administran en industrias de mercados de contratos financieros individuales.

3.- El reconocimiento de que las pensiones se financian con la capacidad contributiva de todos los actores de la sociedad y, por tanto, la necesidad de construir un instrumento de solidaridad integral, promoviendo mecanismos contributivos y no contributivos de financiamiento.

Tenemos la certeza que a través de esta propuesta donde se pone el foco en la solidaridad, podremos ofrecer a las y los adultos mayores una vejez más digna donde no se les castigue por no haber cotizado lo suficiente y donde el Estado y los empleadores tengan un rol más activo.

Agradecemos en esta presentación el trabajo realizado por Andras Uthoff, Hernán Frigolett y Héctor Valladares, que durante meses se abocaron a trabajar en el presente documento. Especialmente destacable es el trabajo de Andras, que en distintos espacios académicos, foros, seminarios y desde el Instituto Igualdad ha tratado de influir para que los actores políticos tomemos un compromiso fuerte por un cambio al sistema pensado desde la

seguridad social. Queremos ratificar el compromiso de los socialistas con estos valores y objetivos.

Llegar a un sistema distinto será muy complejo, habrá que sortear el enorme poder económico que actualmente tienen las administradoras privadas sobre un fondo de doscientos mil millones de dólares. Qué duda cabe que solo abrir la discusión sobre mayor regulación y sobre la gobernabilidad de ese fondo (tanto del stock como del flujo futuro) requerirá articular un enorme poder social y cultural. Pero ningún sistema nuevo posible, que tenga como eje la seguridad social, puede hacerse sin iniciar este debate. Pues bien, este documento busca poner una semilla para que florezca este debate, valorando los aspectos positivos de un sistema sustentable de ahorros para la pensión, pero poniendo el eje en otro lugar, en la seguridad social.

Carlos Montes C.
Presidente del Senado

Álvaro Elizalde S.
Presidente del Partido Socialista

INTEGRAN LA BANCADA DE SENADORES DEL PARTIDO SOCIALISTA

Isabel Allende Bussi
Región de Valparaíso

Alfonso De Urresti Longton
Región de Los Ríos

Alvaro Elizalde Soto
Región del Maule

José Miguel Insulza Salinas
Región de Arica y Parinacota

Juan Pablo Letelier Morel
Región del Libertador General Bernardo O'Higgins

Carlos Montes Cisternas
Región Metropolitana de Santiago

Rabindranath Quinteros Lara
Región de Los Lagos

PRESENTACIÓN

La bancada de senadores socialistas tiene un compromiso fuerte por estimular un debate de políticas públicas serio y profundo. Por esta razón, históricamente la bancada ha fomentado la conformación de equipos de trabajo con profesionales y académicos destacados para reflexionar sobre las materias que para Chile son imprescindibles. Los años 2016 y 2017, siendo jefe de bancada Carlos Montes, se constituyeron equipos en las áreas de economía y educación. En la reflexión económica, tratamos de respondernos cómo era posible implementar una serie de medidas que pensaran el crecimiento económico desde otro lugar, más desarrollista si se quiere, y no desde las fórmulas clásicas del neo liberalismo que hegemonizan el pensamiento de los economistas en Chile. Tratamos de abrir en este punto una reflexión contracultural al ambiente que predomina esta área. En la segunda reflexión, tratamos de pensar fórmulas para implementar una política de recuperación de la educación pública. Creemos que esta reflexión tuvo algún impacto en las leyes sobre educación tramitadas en el gobierno de la presidenta Bachelet, leyes que enfrentan, al parecer, una amenaza de regresión bajo el enfoque de la actual administración. Esperamos que esto finalmente no ocurra. Ambas reflexiones son re impresas en este libro, ya que nos pareció que su discusión, debate y evaluación siguen estando vigentes.

Hoy los Senadores Socialistas, queremos presentar un nuevo libro, que aborda una propuesta de cambio profundo al sistema de pensiones. Esta propuesta se enmarca en una solución de sistema mixto, o de propuesta B, si es que tuviéramos que hablar en el lenguaje de la comisión presidencial de pensiones (Comisión Bravo).

La propuesta busca enfrentar el dato empírico de que los montos de las pensiones que reciben nuestros jubilados están en un 79% por debajo del sueldo mínimo. Estos datos nos demuestran que tenemos una deuda como Estado y como sociedad. Además de los montos de las pensiones, consideramos que la regulación del sistema privado ha sido insuficiente y no se ha vigilado ni fiscalizado el poder de los esquemas financieros construidos detrás de las AFP. Acá hay un desafío técnico de gran entidad.

Es a la idea de la reforma y del cambio a la que dedicamos estas páginas. Especial mención resulta necesaria para destacar el trabajo de los autores

de la propuesta: Andras Uthoff, Hernan Frigolett y Héctor Valladares. La persistencia de Andras en la promoción de esta reforma sin duda que le hará ocupar un lugar especial por su persistencia y voluntad de que es posible construir un país distinto con este cambio al sistema.

Esperamos que la propuesta de reforma al sistema de pensiones sea un aporte concreto en la discusión actual, permitiendo solucionar un aspecto que el mercado, hasta ahora, ha fracasado rotundamente en dar una respuesta justa.

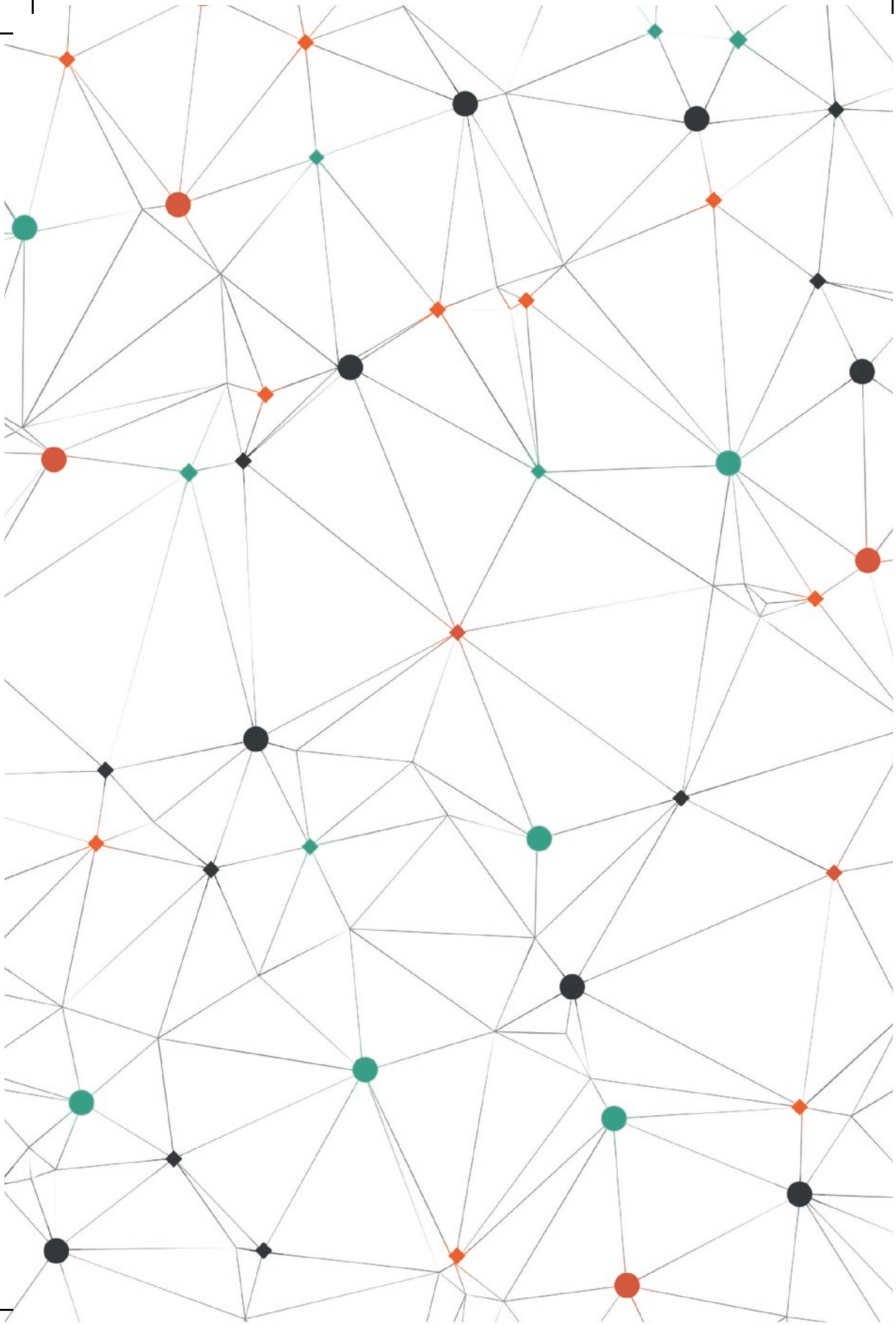
Rabindranath Quinteros L.
Senador
Jefe de Bancada

José Miguel Insulza S.
Senador
Sub Jefe de Bancada

I

UN NUEVO SISTEMA DE PENSIONES PARA CHILE

Aportes de la Bancada de
Senadores Socialistas



1.- SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

El sistema de pensiones en régimen, impuesto en condiciones no democráticas, alteró el rol del Estado en materia de seguridad social, y dejó a muchos chilenos y chilenas expuestos a que su previsión para la vejez dependiese exclusivamente de su situación individual.

Lejos de guiarse por los principios de la seguridad social, el actual sistema de pensiones se sustenta sobre un concepto de justicia individualista en virtud del cual las personas reciben una pensión que depende de su ahorro en una cuenta de capitalización individual, por la cual debe pagar por los costos de administración y las utilidades que cobran las empresas privadas que administran los fondos de pensiones.

El sistema de pensiones vigente se gestiona en una industria privada y rentable de administración de fondos, sobre la base de contratos actuarialmente equivalentes a nivel de cada individuo, lo que está reñido con la posible solidaridad entre afiliados.

Los aportes a la seguridad social se han constituido así, en cuotas de ahorro, de propiedad de cada afiliado. Los montos que se acumulan en la cuenta de capitalización individual dependen del registro en ella, del historial de contribuciones y de su capitalización y, por ende, discriminan contra aquellos con poca posibilidad de ahorrar en forma continua, condenándolos a una vejez, invalidez o sobrevivencia pobre.

Dado que este es un sistema donde la pensión depende de la capacidad de ahorro individual, el tipo de empleo y los tramos de renta a los que se accede, estos terminan siendo factores determinantes para definir la capacidad de ahorro previsional y la pensión que autofinancia cada cotizante.

El sistema termina excluyendo de una vejez digna a los sectores cuyas vidas activas fueron vulnerables, aunque en muchos de estos casos las personas detrás de estas estadísticas hayan trabajado durante años de forma continua y responsable, aportando dentro de sus limitantes al bienestar de sus familias y del país.

Adicionalmente, este esquema de ahorro individual tiende a reproducir las diferencias del mercado de trabajo en la etapa de jubilación, produciendo alta

precarización en la vejez en personas que durante su vida laboral han estado expuestas a situaciones que generan lagunas en sus cotizaciones: (i) por tener que ejercer roles del cuidado del hogar, de menores o de adultos mayores [1]; (ii) por evasión laboral, ausencia de cotización, sub declaración y otros[2]; (iii) por ejercer empleos informales de ingresos bajos o medios[3], entre las principales.

Estas tres causas dan motivo a la necesidad de mejorar el sistema, fortaleciendo los mecanismos de compensación a quienes ejercen labores del cuidado del hogar, los mecanismos de fiscalización de la evasión y elusión, y los mecanismos de solidaridad de ingreso con los más vulnerables.

La Comisión Presidencial de Pensiones (Bravo), reportó que, entre 2007 y 2014, incluyendo los subsidios fiscales, la pensión mediana, es decir aquella que separa a los beneficiarios entre el 50 % que recibe por debajo de ese valor y el 50 % que recibe por sobre ese valor, fue tan solo de $82.650.

Respecto al valor de las remuneraciones con que cotizaban al sistema, la Comisión también reportó que el 50% de los jubilados de Chile autofinancia una pensión que es igual o menor al 34% de su sueldo promedio de los últimos 10 años (tasa de reemplazo).

Esta tasa de reemplazo se eleva a 45 % cuando consideramos el impacto del subsidio estatal[4], con importantes diferencias entre hombres (para quienes esta tasa es de 60 %) y mujeres (para quienes esta tasa es de 31 %)[5].

Ahora bien, hay una cifra gruesa que permite observar cómo el hecho de que el sistema reproduzca la precariedad del mercado de trabajo termina enviando a una inmensa mayoría de chilenos a la pobreza en la vejez.

1 *En particular mujeres que deben atender las tareas del hogar y del cuidado de menores, discapacitados y adultos mayores.*
2 *Trabajadores cuyos empleadores realizan los descuentos, pero no registran las cotizaciones, trabajadores a honorarios u otros.*
3 *Esto se explica dado que al acceder a un ingreso medio o bajo, el ahorro es menor en comparación a los trabajadores de mayores ingresos que realizan una mayor acumulación en su cuenta de capitalización individual. Profundizan estas diferencias los premios tributarios que se otorgan a los contribuyentes de mayores ingresos cuando hacen uso de instrumentos de ahorro como el APV o el Ahorro Convenido. También el que habitualmente ejerce empleos inestables por cuenta propia.*
4 *Comisión Presidencial de Pensiones (2015) Informe Final, Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Cuadro 12 y 13, páginas 87 y 89*
5 *Véanse los Cuadros 12 y 13 del Informe de la Comisión Presidencial.*

Según datos entregados por el sistema, a junio de 2016 el 79% de las pensiones pagadas están bajo el sueldo mínimo. Este dato permite medir el impacto y la profundidad de la precarización en la que termina la clase media y las clases populares en Chile, cuando han concluido su vida laboral activa[6].

El sistema de pensiones en régimen en nuestro país, sigue sustentado, en su parte contributiva, en un diseño de ahorro individual que adolece de limitaciones fundamentales y que se contrapone a los principios básicos de la seguridad social.

1. **Tiene una cobertura limitada** por la relación del afiliado con el mercado de trabajo, ya que condiciona el acceso a un derecho humano, cual es, disponer de ingresos dignos en casos de invalidez, vejez y sobrevivencia, al resultado de la capacidad de acumular ahorro mediante esfuerzos individuales. Antes de la reforma de 2008 se estimaba que solo el 50% de los adultos mayores autofinanciaba una pensión o era elegible para la pensión mínima garantizada, Solo después de la reforma la cobertura se expandió, pero como consecuencia del efecto de subsidios estatales para el alivio de la pobreza en la vejez.

2. **Carece de solidaridad en el financiamiento,** dado que se exige a cada persona autofinanciar su pensión, excluyendo a los empleadores del financiamiento. De esta forma, para que opere el mercado, establece contratos actuarialmente equivalentes al nivel de cada persona lo que impide la aplicación de la solidaridad entre cotizantes. En particular, carece de mecanismos universales de compensación por las tareas del cuidado que no son remuneradas, de fiscalización de trabajadores y empleados que evaden sus obligaciones, y de apoyo al ahorro de grupos vulnerables.

3. **Excluye el derecho a prestaciones definidas**, al sustituir la entrega de beneficios del sistema, definidos de antemano sobre la base de condiciones de elegibilidad (por ejemplo, una tasa de reemplazo conocida y clara, que permita a los cotizantes saber cuál es el monto de la pensión a la que accederán), por una regla que privilegia el esfuerzo de ahorro, sin precisar de antemano el beneficio y monto de la pensión, ya que los contratos individuales de ahorro se sustentan en reglas exclusivas de contribuciones definidas pero no permiten conocer el monto de la pensión.

6 *Ya en la Comisión Presidencial de Pensiones de 2015 se indica que el 79 % de las pensiones son inferiores al salario mínimo y el 44 % son menores a la línea de la pobreza. Op cit, página 92.*

4. **Entrega beneficios insuficientes.** Según la Comisión Bravo, las tasas de reemplazo son bajas y los niveles de beneficios por debajo del salario mínimo (79 % de los actuales pensionados) y de la línea de la pobreza (44 % de los actuales pensionados)[7].

5. **Es discriminatorio** al privilegiar contratos actuarialmente equivalentes, que reproducen en el sistema las desigualdades y discriminaciones de la vida activa, en particular de las mujeres, de los trabajadores vulnerables y pobres.

6. **Limita la responsabilidad general y primordial del Estado**, al circunscribirla solo al ámbito de la regulación y supervisión de una industria de administración de fondos de pensiones, la administración de cierre del sistema antiguo y la entrega de beneficios de un Pilar Solidario no universal.

7. **Carece de transparencia**, pues no ha sido capaz de superar las asimetrías de información e ineficiencias que caracterizan la gestión total, financiera y administrativa del sistema. Los cotizantes carecen de educación financiera que haga real la competencia entre administradoras de fondos.

8. **Excluye a los interlocutores sociales** de la participación de la administración y gestión del sistema. Son solo los operadores de las administradoras de fondos de pensiones los que utilizan el poder financiero de su cartera para colocar directores de empresas donde el fondo tiene participación, sin que existan criterios objetivos y reglas de responsabilidad que garanticen que sea el interés público el que prime siempre y no el interés de los grupos financieros controladores de las AFP.

9. **Condiciona la solvencia del sistema a reglas de sostenibilidad fiscal, económica y financiera, pero no a la calidad de las pensiones.** El sistema garantiza equilibrios fiscales, económicos y financieros, lo que es positivo, pero no existe un foco por los equilibrios sociales. Esto se expresa en el escaso compromiso estatal (% PIB) en la mejora de pensiones y en un sobre cuidado (que se expresa en el discurso de los agentes económicos) por mantener los flujos de los fondos en el sistema financiero y no destinarlos a mejorar pensiones. Mientras la implementación del sistema ha significado un alto gasto fiscal por los costos de la transición, el Estado limita hoy su aporte al sistema, acotando y focalizando sus subsidios.

7 *OP, cit, página 92.*

10. **El Estado se ha restado de la responsabilidad administrativa y de financiamiento.** El Estado no solo manifiesta una regulación débil que no aprovecha las economías de escala del sistema que servirían para mejorar las eficiencias y, por esa vía, las pensiones, sino que también ha descuidado su compromiso por arbitrar y co-medir el tremendo poder que se entrega a los esquemas financieros detrás de las AFP.

2.- LA ESTRUCTURA DEL ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES

El sistema de pensiones en Chile está conformado por tres subsistemas: sistema de reparto, sistema solidario y sistema de capitalización individual.

Sistema de reparto: FFAA, Gendarmería y Carabineros, y cotizantes IPS

Es un sistema público, que se financia en su mayor parte con recursos fiscales y, en menor medida, con los aportes de los cotizantes. En esta modalidad, el Estado se hace cargo del sistema previsional de las FFAA, de Gendarmería y de Carabineros, así como del cierre del antiguo sistema de reparto, y otras pensiones otorgadas por ley para fines de reparaciones e indemnizaciones.

Los diferentes regímenes de administración generan importantes diferencias entre sus beneficiarios.

1. Los más importantes por el número de beneficiarios son los del régimen de reparto, seguidos de las FFAA y de Orden, aquellos exonerados y sujetos de pensiones de reparación, y, finalmente, los constituidos por indemnización del carbón. Sin embargo, mientras los del régimen de reparto y por reparación e indemnizaciones están llamados a desaparecer, aquellos de las FFAA y de Orden permanecerán en el tiempo.

2. Los montos de beneficio mensual promedio difieren notablemente, siendo muy superiores los de las FFAA y de Orden (en torno a $ 700 mil promedio de 2015); le siguen, en valor descendente, los de reparación por la ley Rettig ($ 445 mil de 2015); y, finalmente, aquellos de régimen de reparto sustituido y otras reparaciones (entre $ 167 y 322 mil de 2015).

3. En total, la carga para el fisco de estas prestaciones fue de aproximadamente **2,09%** del PIB en 2015, sin incluir los bonos de reconocimiento que corresponden a aquella parte del costo de la transición por concepto de las cotizaciones hechas al sistema de reparto antiguo por los afiliados que se cambiaron al nuevo sistema. En total, en 2015 lo que el Estado gastó en pagar las pensiones del antiguo sistema de reparto representó 1 % del PIB. Por las prestaciones de seguridad social de CAPREDENA y DIPRECA gastó el equivalente a 0,94% del PIB. Por concepto de reparaciones gastó el equivalente a 0,13% del PIB. En total, MM$ 3.285.578 ó **2,09%** del PIB.

El detalle del gasto se presenta en la siguiente tabla:

Cuadro 1
Gasto Prestaciones Sistema Reparto (2015)

INSTITUCIÓN	TIPO BENEFICIO	GASTO ANUAL	%PIB
IPS	Reparto	1.580.074	1,00%
	Exonerados	149.263	0,09%
	Valech	53.388	0,03%
	Rettig	11.936	0,01%
	Indemnización Carbón	1.734	0,00%
CAPREDENA		915.261	0,58%
DIPRECA		573.923	0,36%
	TOTAL	**3.285.578**	**2,09%**

Fuente: IPS; Ley de Presupuesto 2015 y BCCH
Memo: PIB 157.510.721 millones de pesos de 2015

Sistema solidario

Es de carácter solidario y redistributivo. Su objetivo es aliviar la pobreza en la vejez. Se financia con recursos públicos (Gastos Generales de la Nación) y está orientado a entregar pensiones básicas a la población que no tiene derecho a pensión y a financiar aportes solidarios para quienes han obtenido una pensión pero cuyo nivel es insuficiente.

Son parte de este pilar la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el aporte previsional solidario (APS) complementario a la pensión contributiva del sistema de capitalización individual. Este aporte estatal fue introducido con la reforma de la Presidenta Bachelet del año 2008.

1. **La Pensión Básica Solidaria (PBS)** es el beneficio financiado por el Estado al que pueden acceder las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia, y que reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley 20.255.

   Requisitos para acceder al beneficio:

   Son beneficiarias de la pensión básica solidaria de vejez, las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y que reúnan los requisitos siguientes:

   a) Haber cumplido sesenta y cinco años de edad.

   b) Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile en régimen.

   c) Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, contados desde que el peticionario haya cumplido veinte años de edad; y, en todo caso, por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

2. **El Aporte Previsional Solidario (APS)** de vejez es el beneficio financiado por el Estado, para quienes hayan cotizado al sistema de pensiones contributivo de capitalización individual, al que pueden acceder

las personas que tengan una pensión base mayor que cero e inferior o igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) y reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley N° 20.255.

Requisitos para acceder al beneficio

a) Tener a lo menos 65 años de edad al momento de la solicitud.

b) Tener una pensión base inferior a la PMAS.

c) No ser imponente de Dipreca o Capredena, ni percibir pensiones en dichos regímenes, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia.

d) Acreditar 20 años continuos o discontinuos de residencia en Chile contados desde los 20 años de edad; y por un lapso no inferior a 4 años en los últimos 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios.

e) Integrar un grupo familiar perteneciente al 60 % más pobre de la población.

El detalle del gasto financiado con cargo al Tesoro Público se presenta en la siguiente tabla:

Cuadro 2

Gasto Prestaciones Pilar Solidario (2015)

BENEFICIO	N° BENEFICIARIOS	GASTO MENSUAL MM$	GASTO ANUAL MM$	% PIB
PBS Vejez	399.215	37.312	447.743	0,27%
PBS Invalidez	181.710	16.846	202.156	0,12%
APS Vejez	723.109	42.812	513.739	0,31%
APS Invalidez	64.529	5.655	67.863	0,04%
Reforma Previsional	1.368.563	102.625	1.231.501	0,74%

Sistema de capitalización individual

Pilar contributivo obligatorio: de capitalización individual y de carácter privado, obligatorio, que se financia con los aportes de los cotizantes, que corresponde al actual sistema de capitalización individual administrado por las AFP.

En su fase de recaudación equivale a una contribución definida de 10% de la renta imponible con tope de UF 74,3 ($ 1.951.230), que es gestionado por el sistema privado de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) las cuales cobran una comisión por hacerlo, que también se expresa como porcentaje de la renta imponible[8].

Pilar contributivo voluntario: de capitalización individual y de carácter privado, para sistema de ahorro voluntario, cuyo propósito es mejorar las pensiones al momento del retiro. Está pensado para premiar el ahorro en las rentas más altas, ya que otorga beneficios tributarios que permiten diferir el pago de impuestos si se destinan esos recursos a ahorro previsional.

Esta modalidad tiene varias opciones, las cuales operan mediante incentivo tributario.

a) **El Ahorro Previsional Voluntario Individual** es una alternativa de ahorro adicional al ahorro obligatorio, tiene como principal objetivo incrementar el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual, con lo cual es posible aumentar el monto de la pensión a recibir o, alternativamente, anticipar la fecha de jubilación. Del mismo modo, estas cotizaciones pueden compensar períodos no cotizados, generados por desempleo u otras causas, o simplemente en algunos casos servir como ahorro para los fines que el afiliado determine. Los afiliados pueden cotizar libremente, con acceso a una exención tributaria, hasta UF 600 anuales.

8 *Se asume que la comisión la determina la competencia en el mercado, pero se ha visto que, dada la asimetría de información con que debe actuar el afiliado, no es sensible al valor de ésta. De hecho, existen diversos valores y no uno solo. Desde la reforma de 2008, la comisión se ha tratado de reducir, mediante la licitación de la cartera de nuevos entrantes al sistema.*

b) **El Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC)** es un mecanismo de ahorro que puede ofrecer una empresa, según el cual los ahorros voluntarios realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores. Los montos de ahorro bajo esta modalidad se suman a los individuales para efectos del tope de la exención tributaria.

c) **Cuenta de Ahorro Voluntario:** también llamada "cuenta dos", se crea como complemento de la cuenta de capitalización individual, con el objetivo de constituir una fuente de ahorro adicional para los afiliados. La cuenta de ahorro voluntario es independiente de todas las demás cuentas administradas por las AFP. Desde el punto de vista tributario, el impuesto se devenga hasta cuando los fondos son retirados y el trabajador puede optar por los siguientes sistemas de tributación: Régimen Tributario General y Régimen Opcional.

d) **Depósitos Convenidos:** El trabajador puede convenir con su empleador el depósito de sumas en dinero en su cuenta de capitalización individual, con el único propósito de incrementar el monto de su pensión de vejez o de anticiparla. Los depósitos convenidos que se enteren en una AFP o institución autorizada no se consideran renta para fines tributarios por la parte que no exceda de un monto máximo anual de UF 900 por cada trabajador. Las entidades deben informar al Servicio de Impuestos Internos los montos anuales de los aportes por depósitos convenidos de cada trabajador. Los fondos acumulados como depósitos convenidos no pueden ser retirados antes de pensionarse.

Cabe consignar que estos beneficios tributarios importan significativos recursos fiscales, que, según la metodología de cálculo, implican montos equivalentes a entre un 0,28 y 0,44% del PIB.

Cuadro 3
Gasto Tributario 2017

TRATAMIENTO DE LAS RENTAS DEL SISTEMA DE FONDOS DE PENSIONES

Metodología Tradicional (*)		
Millones de $	*Millones de US $*	*% del PIB*
761.331	1.088	0,44%
Metodología VPN2 (**)		
Millones de $	*Millones de US $*	*% del PIB*
480.104	686	0,28%

(*) Impuesto a la Renta: se emplean básicamente dos métodos de medición. El primero está basado en simulaciones, las cuales suponen rehacer la declaración de impuesto de cada uno de los contribuyentes, agregando a su base imponible la renta exenta o no gravada, o la deducción, o revirtiendo el efecto de los diferimientos. El segundo método corresponde a las estimaciones basadas en datos agregados de las declaraciones o estadísticas de ingresos. En este caso, el dato básico se obtiene directamente de las declaraciones agregadas o de los ingresos tributarios, y luego se aplican los ajustes para reflejar la situación con la franquicia derogada.

(**) Método que consiste en estimar el efecto de la franquicia en Valor Presente Neto (VPN) de los impuestos diferidos, específicamente para las rentas empresariales retenidas en el FUT, las rentas del sistema de fondos de pensiones y las rentas de las cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos y ahorro previsional voluntario y colectivo. En este método se calcula mediante procesos de micro-simulación los flujos de impuestos futuros que se originan a partir de los diferimientos de impuesto, trayéndose a valor presente para cuantificar el efecto de la franquicia.

La lógica del sistema solidario en el ciclo de desacumulación

Componente contributivo: AFP y Compañías de Seguros

Mediante sucesivas cotizaciones (aportes) que el afiliado realiza a su cuenta de ahorro, éste acumula y rentabiliza un monto de su propiedad que, una vez elegible, le permite autofinanciar una pensión. La relación del afiliado con el sistema, es una que se da en dos etapas: de acumulación y de desacumulación.

1. **En la etapa de acumulación** el afiliado actúa como consumidor de los servicios de una AFP, en la que ésta le cobra una comisión por la administración financiera de sus cotizaciones (cuotas de ahorro obligatorias o voluntarias), lo que resulta en un monto de ahorro acumulado que se reporta al afiliado. Este último solo tiene "libertad" para elegir la administradora y el tipo de exposición al riesgo de inversión implícita en alguno de los cinco fondos que ésta le ofrece.

2 **En la etapa de desacumulación** el afiliado, ahora en calidad de beneficiario, debe actuar como consumidor en la compra de los servicios de la propia AFP o de una compañía de seguros, con el único propósito de traducir su ahorro acumulado en una renta de tipo retiro programado o vitalicia.

En su componente contributivo el sistema privilegia la justicia actuarial al nivel de cada individuo. Confunde los derechos sociales de acceso a la protección y previsión para una vejez digna, con los derechos de un consumidor para adquirir servicios de administración financiera de cuotas obligatorias y voluntarias de ahorro y de la transformación de éstas en rentas para el retiro. Todo sobre la base de decisiones individuales.

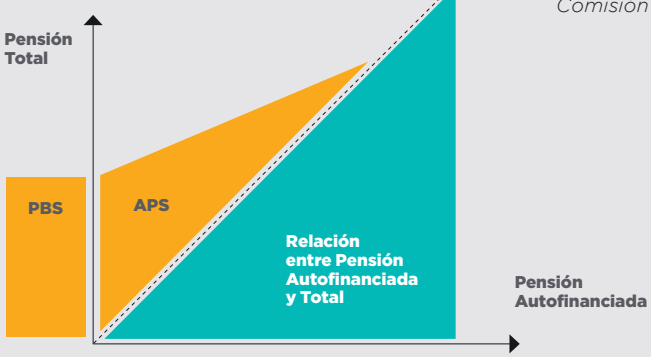
Componente no contributivo

Al operar bajo la lógica de un nivel de pensión autofinanciada por cada afiliado en forma individual, las autoridades reconocieron en el año 2008 el riesgo cierto de que muchos afiliados no pudieran ahorrar en absoluto y otros que, pudiendo ahorrar, no lo hicieran a niveles de una pensión digna. Por ello, para mejorar la suficiencia se instauró el Pilar Solidario, con sus dos beneficios, la PBS y el APS.

En el siguiente gráfico, se representa la lógica del componente no contributivo. La figura del triángulo celeste, representa la relación que existiría entre la pensión autofinanciada y la total si no existieran subsidios del Estado y la pensión autofinanciada se midiera en el eje horizontal y la total en el eje vertical. Para incrementar la pensión total de quienes no ahorran o ahorraron poco, se incluyeron la PBS y el APS. La primera para dar un monto no contributivo a quienes no ahorraron (rectángulo de color naranjo a la izquierda del eje vertical) y un complemento a la pensión autofinanciada a quienes ahorraron algo (triángulo de color naranjo a la derecha del eje vertical). De esta forma, con recursos no contributivos, el Estado va en ayuda de los que ahorraron poco o nada y pertenecen al 60 % de las familias más pobres.

Gráfico 1
Componente no contributivo pensión autofinanciada y total

Fuente Informe de la Comisión Marcel (2006)



3 .- EL MODELO PREVISIONAL DE LAS AFP

El actual sistema de pensiones produce, en la parte final del ciclo, una pensión que depende fundamentalmente de la capacidad de ahorro individual y de la eficiencia y rentabilidad con que se intermedian financieramente esos ahorros. Por ende, sus resultados dependen de la interacción del sistema fundamentalmente con dos mercados: el laboral y el financiero.

Mercado laboral

Continuidad y nivel del ingreso imponible del afiliado

Bajo la lógica del actual sistema, los montos que se acumulan en las cuentas de capitalización individual dependen del historial de contribuciones que se registren en ésta y, por tanto, discriminan contra aquellos que no cuentan con un ingreso imponible suficiente, condenándolos a una vejez, invalidez o sobrevivencia con ingresos insuficientes.

Desde esta perspectiva, existen cuatro grandes motivos por los cuales se obtiene una baja pensión.

1. No se participa en la actividad económica.
2. Se participa con un monto de ahorro mensual bajo debido a que se cotiza poco y por salarios bajos.
3. La irregularidad con que se cotiza durante la vida activa.
4. Se accede a un tipo de empleo o actividad económica donde no se tiene obligación de cotizar (boleta de honorarios e informalidad).

Estos cuatro factores tienen que ver implícita o explícitamente con el mercado de trabajo.

Tasa específica de participación en el sistema por edad, sexo y tramo de ingreso.

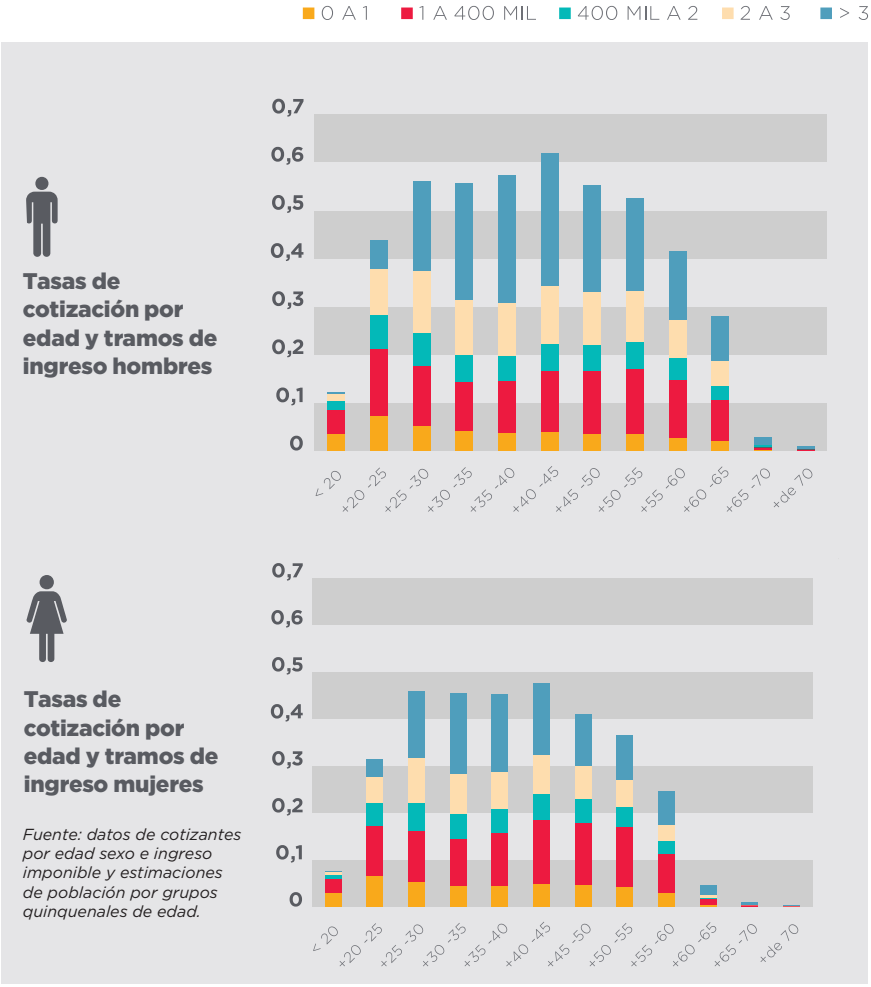
Por la configuración del sistema, es posible observar que el mercado de trabajo influye determinantemente en el monto de la pensión a la que se accede. De esta forma, el tipo de empleo, la regularidad en la cotización, los tramos

de renta y otros factores propios del mercado del trabajo determinarán el monto de la pensión[9].

Observemos los datos empíricos que nos permiten entender cómo se ordenan estos factores del mercado laboral diferenciando entre hombres y mujeres.

Gráfico 2

Patrones de cotización por grupos de edad, sexo y tramos de ingreso



Fuente: datos de cotizantes por edad sexo e ingreso imponible y estimaciones de población por grupos quinquenales de edad.

9 *Por diferentes edades de trabajo y por sexo, las personas se diferencian en la forma que participan en la actividad económica y, si lo hacen, en su decisión/capacidad de cotizar o no en el sistema y con cuáles niveles de ingreso imponible.*

Representa para hombres y mujeres, por grupos quinquenales de edad y por tramos de ingreso imponible, el porcentaje de aquellos que cotizan al sistema. Se destacan varias características.

1. **Las mujeres cotizan menos que los hombres.** El porcentaje de las mujeres que cotiza para ningún grupo de edad supera el 50 %, en cambio, ese porcentaje para los hombres es superior en todos los tramos de edad.
   Las tasas de cotizantes por edades son siempre inferiores al 64 % en los hombres y al 47 % en las mujeres.

2. **La reducción de la participación en la actividad económica mediante una cotización se produce a una edad más temprana en las mujeres.** La tasa específica de (participación) cotización se reduce a menos de la mitad a la edad de 60 años para los hombres y a la edad de 55 años para las mujeres.

3. **Las mujeres cotizan por una renta menor.** En todos los grupos de edades, la mayoría (más del 50 % de ellos) de los hombres cotiza por menos de 3 salarios mínimos; en el caso de las mujeres la mayoría lo hace por menos de 2 salarios mínimos.

4. **El término de la cotización se produce antes en las mujeres**[10]. La cotización entre las mujeres es casi inexistente a edades mayores de 60 años, lo mismo ocurre en los hombres a edades mayores de 65 años.

En tanto el sistema no se corrija para comprender, compensar y enmendar las causas de las diferencias en las tasas de participación y cotización en el sistema por edades y género, seguirá reproduciendo estas desigualdades en las pensiones.

10 *Esto se explica, entre otras razones por la diferencia entre hombres y mujeres en la edad obligatoria de cotización.*

El gráfico también permite observar el impacto que tiene el mercado laboral sobre un sistema de pensiones que se estructura bajo la idea de ahorro individual. Si el mercado de trabajo produce discriminaciones de género, el actual sistema de pensiones se encarga de reproducir esas diferencias en la pensión.

Si bien la comparación del gráfico permite observar las diferencias entre hombres y mujeres, también se puede apreciar que, en general, hombres y mujeres participan de un mercado de trabajo que excluye a una parte importante de la población de la posibilidad de ahorrar para su jubilación.

El rol de la seguridad social de garantizar a la población el acceso a pensiones dignas está totalmente ausente en el esquema del actual sistema.

El Nivel de la Tasa de Cotización

En la siguiente tabla se presentan las tasas de cotización de los países miembros de la OCDE.

Tres características llaman la atención.

1. Solo en Nueva Zelanda y México (que copió el sistema chileno) la tasa de cotización es exclusivamente para un régimen de administración privado, todos los otros países tienen un componente contributivo público.

2. En todos los países, excepto Chile, el empleador cotiza un porcentaje mayor o igual al del empleado.

3. Chile tiene la sexta tasa de cotización más baja, muy inferior a la media y la mediana.

Esta situación responde al paradigma neoliberal implementado durante el régimen militar que intentó mejorar la competitividad del país mediante reducciones en el costo de la mano de obra. El argumento era que esto traería inversión, crecimiento y mejores empleos, cuestión que no se ha dado en la magnitud necesaria para calificar a Chile como un caso de desarrollo inclusivo. A su vez, la baja tasa de cotización fue utilizada para incentivar a los trabajadores a trasladarse al nuevo sistema por la vía de generar un aumento de su remuneración líquida mensual al tener menores descuentos para fines de pensión.

Cuadro 4

Tasa de contribución obligatoria de sistemas de pensiones en países OCDE 2014 / Trabajador ingreso promedio (% renta imponible)

	PÚBLICO		PRIVADO		TOTAL
	Trabajador	Empleador	Trabajador	Empleador	
Australia	0,0	9,5	0,0	0,0	9,5
Bélgica	7,5	8,9	0,0	0,0	16,4
Canadá	5,0	5,0	0,0	0,0	9,9
Chile	0,0	0,0	11,2	1,2	12,3
Dinamarca	0,5	0,8	0,0	12,0	13,4
Finlandia	7,1	17,8	0,0	0,0	24,8
Francia	6,8	8,5	3,0	3,0	21,3
Alemania	9,5	9,5	0,0	0,0	18,9
Islandia	0,0	7,8	4,0	8,0	19,8
Israel	3,8	3,8	5,5	12,0	25,0
Italia	9,2	23,8	0,0	0,0	33,0
Japón	8,7	8,7	0,0	0,0	17,5
Corea del Sur	4,5	4,5	0,0	0,0	9,0
Luxemburgo	8,0	8,0	0,0	0,0	16,0
Holanda	17,9	0,0	0,0	16,0	20,9
Nueva Zelanda	0,0	0,0	3,0	3,0	6,0
México	0,0	0,0	1,1	5,2	6,3
Polonia	9,8	9,8	0,0	0,0	19,5
Suecia	7,0	11,4	0,0	4,5	22,9
Suiza	4,2	4,2	7,7	10,4	26,6
Turquía	9,0	11,0	0,0	0,0	20,0

Fuente: Pensions at a Glance 2015, página 177; Cuadro 9.1. Dato actualizado según StatLink, 10.11.2015

Salario bajos

La siguiente tabla muestra cómo se distribuyen los cotizantes (mujeres, hombres y total) según el nivel de ingreso imponible, conforme a los registros de septiembre de 2016. Son aproximadamente 5 millones 161 mil cotizantes, de los cuales 2 millones 163 son mujeres y 2 millones 998 son hombres. Hay aproximadamente 830 mil más hombres que mujeres cotizando.

En el cuadro se puede apreciar que 533 mil personas cotizan por menos del salario mínimo, similar número de hombres (261 mil) que mujeres (272 mil). 1,9 millones cotizan por menos de 400 mil pesos, y 3,3 millones por más de ese monto.

Cuadro 5

Número de cotizantes hombres, mujeres y total por ingreso imponible

Septiembre 2016

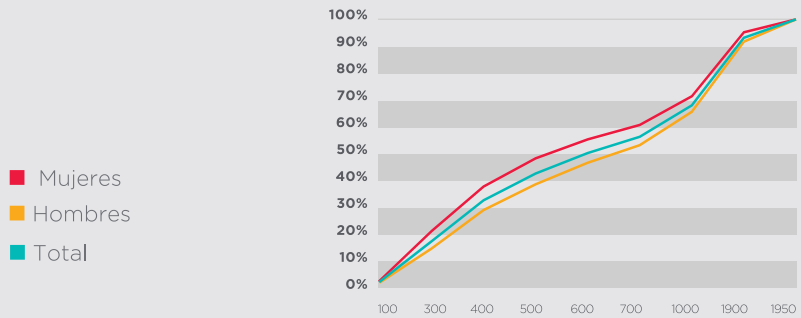
INGRESO IMPONIBLE	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
0 – 100	68.546	76.687	145233
101- 150	72.924	62.723	135.647
151 200	64.477	58.060	122.537
201 250	66.348	63.037	129.385
251 300	228.045	230.553	458.598
301 350	220.284	303.426	523.710
351 400	169.805	188.536	358.341
401 450	141.738	170.235	311.973
450 500	123.611	160.907	284.518
501 550	99.248	146.125	245.373
551 600	82.087	132.978	215.065
601 650	74.821	126.769	201.590
650 700	65.078	103.951	169.029
700 1000	260.527	429.857	690.384
262	302.105	454.418	756.523
1900 1950	123.083	290.085	413.168
TOTAL	**2.162.727**	**2.998.347**	**5.161.074**

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2016). Informe Estadístico Trimestral de Afiliados y Cotizantes. Corresponde al número de afiliados hombres que cotizaron en septiembre de 2016, por remuneraciones devengadas en agosto de 2016.

El gráfico siguiente ilustra en su eje vertical el porcentaje de hombres, mujeres y total, que cotiza por niveles de ingreso imponible inferiores a los que se registran en el eje horizontal. Observamos, por ejemplo, que el 50 % de las mujeres cotiza por ingresos imponibles inferiores a $ 500 mil, y los hombres lo hacen por ingresos inferiores a $ 650 mil, lo que hará una diferencia en la pensión a la que se accederá dado que estamos en un esquema de acumulación individual sin solidaridad entre cotizantes.

Gráfico 3

Porcentaje de mujeres, hombres y total que cotizan por valores menores a los indicados



La densidad de cotizaciones

Las personas de bajos ingresos logran un escaso ahorro, porque acceden apenas a rentas de subsistencia. Además, están expuestos a períodos sin cotizar que son más prolongados, debido a que tienen una menor estabilidad en el empleo, en una relación de 1 a 3 en comparación a las personas de mayores ingresos.

El siguiente gráfico, reporta, en los gráficos de torta, la forma como se distribuyeron hombres y mujeres que ya están jubilados según el tiempo de su vida activa (medido en meses) que estuvieron cotizando. En el gráfico de barras se presenta el nivel de la pensión y de la tasa de reemplazo que ésta representa respecto al salario de los últimos 10 años del individuo. Cada una de estas últimas, para la pensión autofinanciada, y para esta más el aporte previsional solidario (APS) del Estado.

1. Los gráficos de torta ilustran que las mujeres tienen una densidad de cotizaciones muy inferior a la de los hombres. El 40 % de ellas cotiza por menos de la mitad del número de meses que una persona debiera "potencialmente" dedicar al trabajo, y solo un 32 % lo hace por más del 75 % de ese tiempo. En el caso de los hombres solo un 24 % cotiza por menos del 50 % del tiempo y el 42 % lo hace por más del 75 % del tiempo de trabajo.

2. En los gráficos de barra vemos que, a igual frecuencia de cotizaciones, las mujeres obtienen tasas de reemplazo inferiores a las de los hombres, y el Aporte Previsional Solidario (APS) las beneficia mucho menos. Ello por cuanto son beneficiarias preferenciales de la Pensión Básica Solidaria (PBS).

3. En las otras columnas del **gráfico**, se observa que, a igual frecuencia de cotizaciones, las mujeres financian niveles de pensiones muy inferiores a los de los hombres, y el aporte previsional solidario (APS) las beneficia menos.

Concluimos que, por su carácter contributivo, las pensiones autofinanciadas se ven severamente afectadas por la densidad de cotizaciones, es decir, por la proporción de meses que cotiza el afiliado en relación al total de meses de su vida en edad de trabajar.

La Comisión Bravo reporta que estas no superan el 50 % para el total de la población afiliada, con una distribución muy desigual. La mitad de los afiliados tiene una densidad de cotización menor al 39,8 % (la mediana); y 25 % de la población registra una igual o menor a 11,5 %. Las mujeres presentan densidades de cotización siempre más bajas que los hombres. Sus

bajos niveles están asociados a trayectorias laborales en empleos precarios, a períodos de desempleo, al desempeño en trabajos informales, por cuenta propia y a los períodos de inactividad laboral a lo largo del ciclo de vida. Aunque la mayor incidencia la tienen los períodos sin empleo, también resultan importantes los períodos en que las personas, estando ocupadas, no cotizan (por ejemplo, por tratarse de un empleo por cuenta propia o por evasión o elusión previsional).

En Chile existe una alta evasión previsional y laboral, que llega a aproximadamente 18 % en su conjunto (CASEN, 2013).

Distribución de los Beneficiarios por Meses Cotizados y Resultado en Términos de Suficiencia

Gráfico 4
Tramos de meses cotizados

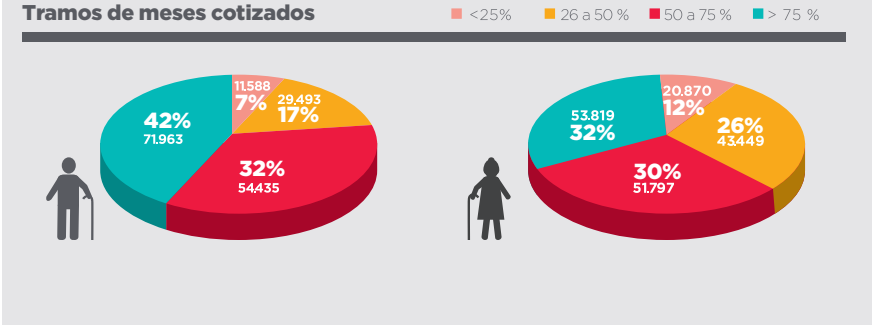


Gráfico 5
Tasas de reemplazo

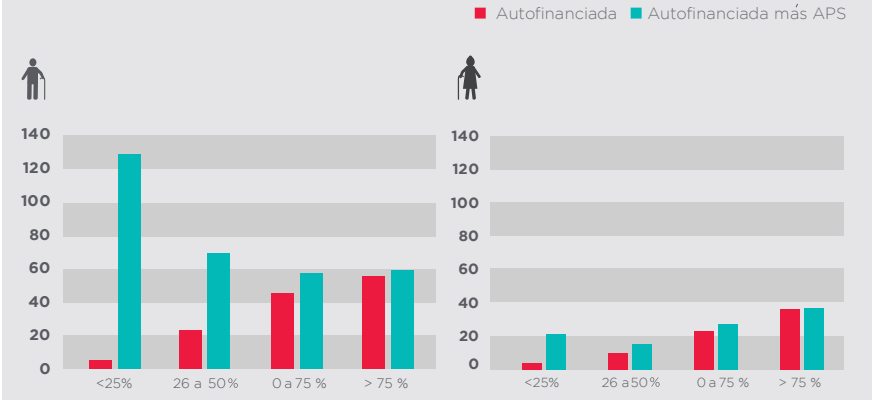
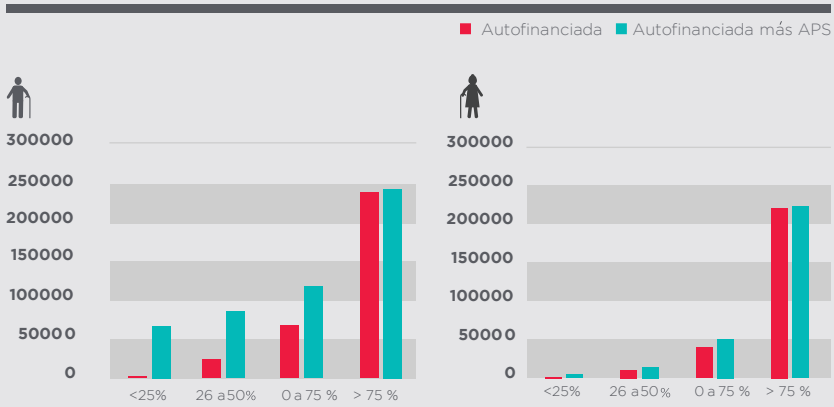


Gráfico 6
Niveles de pensiones



Las Administradoras de Fondos de Pensiones

La lógica del sistema descansa en que los mecanismos de mercado sean los encargados de definir la oferta óptima de servicios de las AFP, las que, guiadas por las elecciones de los afiliados, van compitiendo en diversas variables tales como precio y rentabilidad esperada. Para mejorar la competencia, la reforma de 2008 estableció el mecanismo de las licitaciones. Los nuevos cotizantes se adjudicaban a la cartera de aquella AFP que ofreciera la menor comisión por sus servicios.

Competencia y Comisiones

Según la teoría, la competencia entre las AFP debería fomentar altas rentabilidades en los fondos y bajas comisiones, en directo beneficio para los resultados de pensiones. Todo ello dentro de las restricciones que impone el marco regulador, en términos de inversiones permitidas, encaje, entrega de información, etc.

Actualmente, la comisión promedio cobrada por las AFP es de 1,14 % del salario imponible[11]. A pesar de los esfuerzos por regular la industria mediante la licitación de carteras de afiliados, existe evidencia de baja competencia en

11 *Estudios que calculan el valor de las comisiones en Chile comparándolas con otros países latinoamericanos concluyen que, a través de una vida de ahorro de 40 años, las comisiones en Chile están en el rango medio.*

precio, existiendo un reducido porcentaje de cotizantes que operan en las AFP que ganaron la licitación introducida por la Reforma de 2008 y un gran porcentaje que sigue pagando comisiones más elevadas. La gran mayoría de la gente no se cambia de AFP, y los supuestos de competencia no operan en la práctica.

La rentabilidad del negocio de las AFP durante la última década, exceptuando el año 2008, **promedia una tasa de rentabilidad de 27 %** para éstas, situación desalineada con el bajo riesgo que representa la prestación del servicio de administración de Fondos de Pensiones.

Rentabilidad bruta versus rentabilidad de la cuenta individual

Debido a la existencia de comisiones que cobran las AFP, la rentabilidad observada de los fondos de pensiones, usualmente informada por la industria, es superior a la rentabilidad de la cuenta individual medida a través de la tasa interna de retorno (TIR). Se estiman pérdidas significativas por este concepto. Entre 1981 y 2009 existen importantes diferencias entre la TIR con y sin comisiones. La TIR real para mujeres es de 3,0 % y 5,4 % considerando y sin considerar las comisiones, respectivamente. En el caso de los hombres los valores corresponden a 3,1 % y 5,4 %, respectivamente.

Las comisiones cobradas por las AFP son importantes para explicar diferenciales en el retorno de las cuentas de capitalización individual, estas juegan un rol importante a la hora de explicar la mayor o menor rentabilidad de las cuentas de capitalización individual.

Rentabilidad mercado financiero

La rentabilidad real bruta (sin descuento de comisiones) anual promedio de los fondos de pensiones entre los años 1981 y 2013 ha sido de 8,6 %, la que es históricamente alta en comparación a los rendimientos que se esperaban cuando se diseñó el sistema. En los primeros años de funcionamiento del Sistema de Pensiones se observaron rentabilidades superiores a dos dígitos.

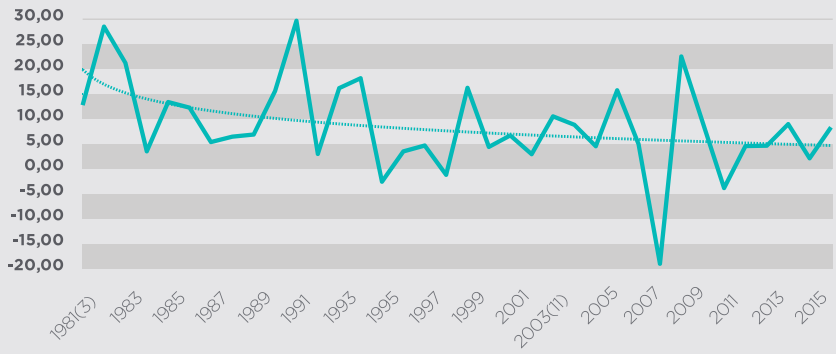
Pero, si bien la rentabilidad histórica de los fondos muestra una rentabilidad superior a aquella que se esperaba cuando se diseñó el sistema previsional (4 %), la rentabilidad efectivamente percibida por los individuos, aunque importante, está por debajo de lo que tradicionalmente se ha publicitado por la industria de AFP como rentabilidad bruta de los fondos.

Es difícil determinar hasta qué punto el desempeño de los fondos obedece a una buena gestión de las AFP, a un buen desempeño generalizado del mercado donde se invierten los fondos, o a una cautelosa regulación. En este sentido, mientras no exista un estudio que muestre el desempeño de

los fondos contra ciertas carteras de referencia adecuadas para efectuar la comparación, el juicio respecto del desempeño de los fondos versus el desempeño del mercado será complejo.

Gráfico 7
Rentabilidad real Fondo C

Fuente Superintendencia de AFP



Lo relevante es que como se ilustra en el gráfico, las rentabilidades han ido paulatinamente decreciendo en el tiempo y se proyecta que continúen bajando toda vez que, debido a su creciente diversificación internacional, los portafolios de los fondos de pensiones debiesen tender a tener rentabilidades similares a los de sus símiles de países más desarrollados. Así, menores retornos afectarán directamente el proceso de acumulación de los fondos de pensiones, traduciéndose en menores pensiones.

4.- UNA PROPUESTA DE SISTEMA MIXTO

El actual sistema está construido bajo supuestos estrictamente individualistas que, junto con castigar al afiliado por su baja capacidad de ahorro, transfiere a grupos empresariales privados un enorme poder sobre la economía nacional y le asegura una ganancia a todo evento a la industria en perjuicio de los cotizantes.

Creemos que ha llegado el momento de transitar desde el individualismo absoluto del actual sistema hacia un esquema de seguridad social que ponga el foco en la solidaridad. Y que el Estado, que construye su poder desde la legitimidad democrática, refuerce su rol regulatorio y asuma un nuevo papel en la administración de los fondos de pensiones, con plenas garantías para todos.

Para los socialistas, todo trabajo es trabajo social, y el destino de cada ciudadano y ciudadana existe en situación de comunidad y responsabilidad respecto del otro. Para nosotros, el fin debe ser trabajar para construir un sistema común que proteja con la misma lógica solidaria y, sin estigmatizar, tanto al desposeído como a quienes enfrentan el tránsito de esta vida con mejor pasar. Quienes por distribución azarosa de la naturaleza gozan de talento para enfrentarla o quienes, por herencia, están en mejor posición para sobrellevar sus avatares, tienen una responsabilidad para con sus conciudadanos más débiles. La idea de estar juntos y ser responsables del resto, nos lleva a mancomunar riesgos y a poner el paradigma en la solidaridad, en la concepción más radical que sea posible establecer, de acuerdo a las posibilidades que actualmente nos permitan nuestras fuerzas como país.

Sabemos también que todo cambio sostenible en el tiempo debe ser gradual y ganado por la vía de la persuasión democrática para que perdure y florezca. Como nunca antes, existe una legitimidad social a favor de cambiar el eje del sistema de pensiones desde el individualismo a la solidaridad. Pero será necesario todo el empuje de las fuerzas progresistas para explicar, movilizar y hacer vencer la idea de constituir un nuevo régimen de seguridad social.

Hacia un sistema mixto de capitalización colectiva y solidario

Proponemos un nuevo sistema de pensiones de carácter mixto que mantenga elementos positivos vinculados con el incentivo al ahorro de la sociedad, pero enmarcado en un esquema de seguridad social.

Se requiere conciliar los imperativos éticos que sirven de marco a un nuevo pacto social centrado en derechos sociales con las restricciones que impone la responsabilidad fiscal[12].

Los socialistas proponemos iniciar el tránsito hacia un sistema previsional (propuesta B del Informe Bravo) transformando el actual sistema de capitalización individual en uno mixto constituido por cuatro pilares. El primer pilar lo denominaremos **Pilar Básico Solidario**; el segundo será un **Pilar de Capitalización Colectivo Solidario**; el tercero, mantener un **Pilar de Capitalización Individual** y; el cuarto será un **Pilar de Ahorro Voluntario**.

a) Pilar Básico Solidario (no contributivo)

Este pilar asegura a cada chileno y chilena que cumpla con el requisito de residencia, que el Estado le garantice un piso de 120 mil pesos[13] para su pensión. La cobertura pasará del 60 % al 80 % de los chilenos. Este pilar se financia con cargo a rentas generales de la nación y no es contributivo.

b) Pilar de Capitalización Colectivo Solidario (PCCS)

Este pilar garantiza un beneficio definido para aquellos pensionados que sean contribuyentes del sistema, equivalente a un sueldo mínimo. Con el fondo común que se crea para el financiamiento de este pilar, se compromete duplicar el aporte individual (match 1x1) estableciéndose una tasa de cotización máxima de 20 % en función de la densidad de cotizaciones que se vaya logrando. La duplicación total de la tasa de cotización se hará para quienes cumplan con los mayores requisitos de densidad de cotizaciones y se fraccionará proporcionalmente en la medida que la densidad disminuya. Las mujeres tendrán una escala menos exigente de densidad para ser elegibles, y de esta manera se les financia la opción de retiro a los 60 años sin menoscabo de su pensión.

Este pilar se financia con los aportes de todos los cotizantes sobre la base de sus remuneraciones hasta un tope de 400 mil pesos (pesos del 2016).

12 *CEPAL, 2016, op cit.*
13 *Cifra estimada para 2017 que puede ser indexada conforme a la inflación y productividad.*

Entonces, sobre el piso de 120 mil pesos del primer pilar, la solidaridad general entre todos los cotizantes construye el segundo piso o pilar hasta llegar a la tasa de reemplazo integral. Esta tasa de reemplazo integral resulta de agregarle al piso la pensión vinculada a la tasa de cotización general (10 % + 5 %) complementada con los premios obtenidos por densidad plena de cotizaciones, con lo cual su base de cotizaciones para capitalización podría llegar a 20 % (10+5+5).

Este pilar considera financiamiento solidario, para lo cual supone la destinación de la cotización con cargo a los empleadores (5 %), el uso del actual Fondo de Reserva de Pensiones, y un aporte estatal.

Para resguardar el conocimiento del aporte que cada uno realiza a este fondo se construye el concepto de **cuenta nocional individual** que permite informar a los ahorrantes cuál es el monto del aporte que se le computa a cada cotizante al fondo común, pero también es el que va registrando el cumplimiento de las densidades de cotización y la obtención del premio a la tasa de cotización.

c) Pilar de Capitalización Individual Obligatorio

Este pilar mantiene el sistema de capitalización individual y ahorro para todas las cotizaciones que se hagan de las remuneraciones por sobre los 400 mil pesos, hasta el tope.

Este pilar se constituye con un Fondo que se financia con cargo a los aportes de los propios cotizantes aplicando la tasa de cotización individual obligatoria (10 %) a la remuneración que exceda los 400 mil pesos, hasta el tope vigente.

d) Pilar de Capitalización Voluntario

Se mantiene con importantes ajustes que eliminan distorsiones que premian tributariamente el ahorro en las rentas más altas. Así, el APV tendrá un monto máximo de UF 200, y se elimina la opción de Depósito Convenido.

En síntesis un trabajador con una renta de $ 700.000, cotizaría en el pilar b) de capitalización colectivo y solidario por los primeros $ 400.000 ganados. Y lo que excede a esta cifra, $ 300.000, cotiza en el pilar c) de capitalización individual.

Bajo este esquema, el sistema colectivo y solidario permitiría obtener como piso un beneficio definido de una pensión equivalente al salario

mínimo, y visualizar una esperanza de tasa de reemplazo de 80 % para aquellos que alcancen la mayor densidad de cotizaciones y accedan a la tasa de cotización de 20 % de la remuneración imponible. Adicionalmente, tendría una pensión vinculada a la cotización obligatoria de lo que exceda los 400.000 (hasta el tope de UF 74,3) con una tasa de cotización del 10 % y que se destina al Fondo de Capitalización Individual. A las pensiones estimadas del pilar colectivo y del individual obligatorio, se le agregarían los eventuales ingresos adicionales derivados del ahorro voluntario.

Objetivos del Nuevo Esquema

1. **Aumenta la cobertura del sistema,** ofreciendo un beneficio ciudadano mínimo, con un test de afluencia (una prueba de medios que permita excluir de estos beneficios a quienes pertenecen al 20 % de las familias más ricas) que evite beneficiar a quienes tienen más recursos.

2. **Reintroduce la solidaridad en el financiamiento,** al establecer cotizaciones del Estado y de los empleadores que complementan las contribuciones del trabajador, hasta un ingreso imponible igual o inferior a $ 400 mil, y con los cuales se financian los subsidios cruzados.

3. **Recupera una fórmula de beneficio definido**, en forma acotada, para otorgar garantías sobre la base de premiar los esfuerzos contributivos (ver rediseño del pilar solidario) mediante una regla que duplica la pensión autofinanciada, hasta que la pensión total de este pilar sea igual o superior al salario mínimo. Esta fórmula reconoce los esfuerzos de ahorro de las personas y los estimula, pero también compensa a quienes tienen una baja capacidad de hacerlo.

4. **Mejora la suficiencia de las prestaciones,** estableciendo metas graduales, para mejorar los actuales beneficios. Inicialmente se sugiere que el afiliado con apoyo solidario logre avanzar hacia el financiamiento de una pensión equivalente a un sueldo mínimo.

5. **Reduce la discriminación** del sistema hacia los más vulnerables, en particular, las mujeres, al establecer un contrato colectivo de ahorro, con un componente de solidaridad, por sobre el de ahorro individual.

6. **Refuerza la responsabilidad general y primordial del Estado** en la administración del sistema, al darle gobernabilidad a un pilar colectivo de ahorro para los ingresos imponibles inferiores a $ 400 mil. Se crea una nueva institucionalidad estatal para su administración.

7. **Fortalece la transparencia** al hacerse cargo de las asimetrías de información e ineficiencias que caracterizan la gestión total, financiera y administrativa del sistema. Los cotizantes vulnerables, que carecen de educación financiera, acceden a un componente especializado de administración de fondos con garantías de beneficio definido.

8. **Restituye a los interlocutores sociales** de la participación en la administración y gestión del sistema, al establecer un operador representativo de los patrocinadores y afiliados al sistema en la administración del fondo de pensiones colectivo y solidario.

9. **Reincorpora al Estado en la responsabilidad administrativa y de financiamiento**, al ser parte activa de la recaudación, administración y gestión de la mitad del flujo del sistema actual de los aportes de los trabajadores.

10. **Liga la solvencia del sistema a reglas de sostenibilidad fiscal, económica y financiera en función de la calidad de las pensiones** al establecer como norma la evaluación actuarial del subsistema solidario, mediante técnicas modernas, que examinen periódicamente sus parámetros y relación con los equilibrios fiscales, económicos y financieros.

Financiamiento y Lógica de Funcionamiento del Nuevo Sistema

El sistema propuesto tiene una lógica para el componente no contributivo y el contributivo. Este último tiene ahora contribuciones del trabajador, del empleador y del Estado.

Componente no contributivo

Con recursos del Estado, el sistema provee una pensión ciudadana a los beneficiarios pertenecientes al 80% de las familias. Para ello se sugiere un

test de *afluencia*. Mediante éste se propone ofrecer una pensión ciudadana sin estigmatizar a la persona por su carácter de pobre (focalizando en las familias más vulnerables).

Por el contrario, se sugiere establecer un criterio para excluir del beneficio a aquellas personas que pertenecen a familias del quintil más rico, ya sea porque disponen de propiedades, especialmente un stock de bienes útiles que tienen valor económico, durante cualquier periodo de existencia y que los califica como no vulnerables. Esto es para excluir a personas que en vez de cotizar en el sistema, optan por invertir en propiedades raíces u otros activos. El ministerio de Desarrollo Social confeccionará la **ficha previsional** para determinar el universo de beneficiarios.

Componente contributivo del nuevo sistema

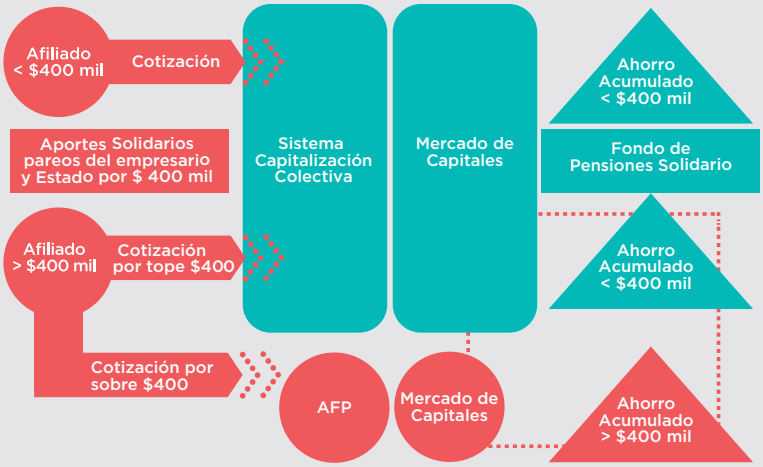
En el siguiente gráfico se ilustra la lógica del sistema propuesto, donde destaca la distinción de los afiliados según su nivel de ingreso imponible. En la etapa de acumulación, cuando el afiliado cotiza por menos de $ 400 mil, la totalidad de su cotización es administrada por un ente centralizado especializado. Para el afilado que cotiza por más de $ 400 mil, debe cotizar hasta un tope de $ 400 mil y, el saldo, va a su cuenta de capitalización individual administrada por las AFP.

Un nuevo ente público especializado que llamaremos **Administradora Pública de Fondos de Pensiones,** se encargará de: (i) recaudar, administrar y registrar en una cuenta nocional el ahorro del trabajador; (ii) recaudar, administrar y registrar en un fondo solidario de pensiones el pareo hecho por el empleador y el Estado; (iii) determinar la pensión autofinanciada por el trabajador, por sus propios ahorros; (iv) determinar el pareo de la pensión autofinanciada, con la cotización básica (10+5%) incrementada en el premio de cotización al que accede de acuerdo a la densidad de cotizaciones alcanzado (podría llegar a un máximo de pensión autofinanciada con una cotización máxima (10+5+5%).

Cuadro 6

Lógica del Sistema Mixto

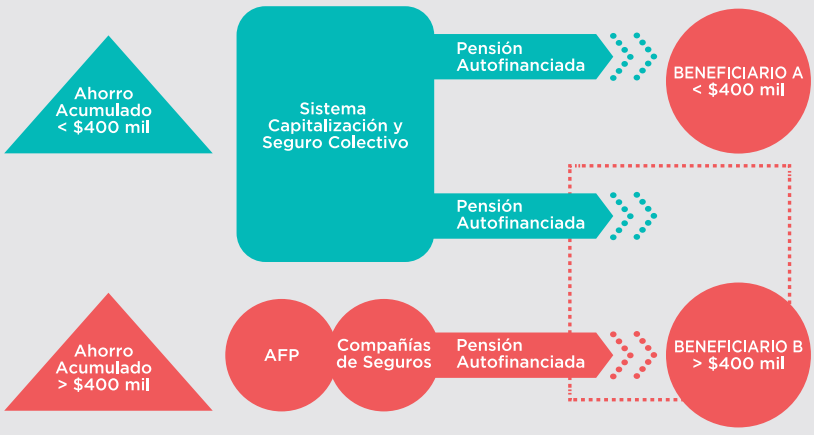
A. Componente Contributivo: Etapa de acumulación



Cuadro 7

Lógica del Sistema Mixto

B. Componente Contributivo: Etapa de desacumulación

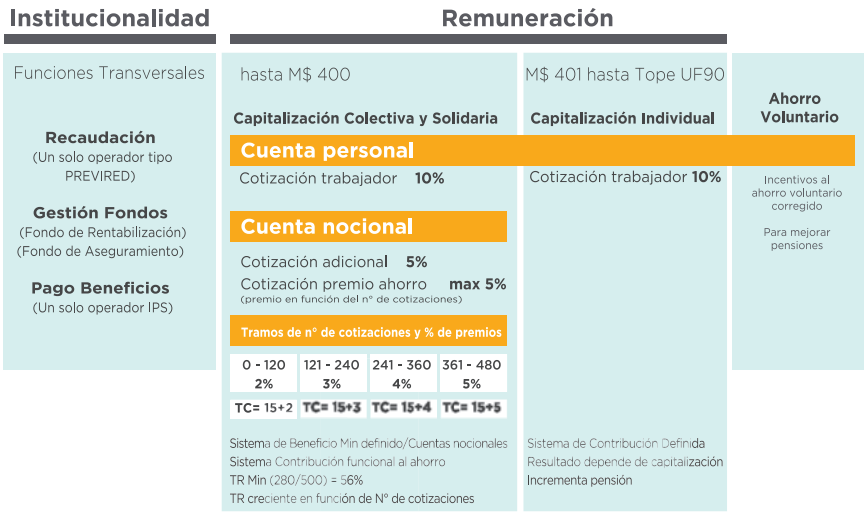


En la etapa de des acumulación, el componente exclusivamente contributivo entrega dos beneficios, el de los ahorros que se acumulan en el ente centralizado (verde) y aquel que se acumula en las AFP (rojo). Por ende, quienes han cotizado por menos de $ 400 mil solo reciben la pensión del ente centralizado, pero, quienes han cotizado por más de $ 400 mil, reciben una pensión por su ahorro en el componente centralizado (verde) y otra por su ahorro en las AFP (rojo).

Finalmente, el pilar de solidaridad debe ser reconstruido. Éste contendrá dos tipos de beneficios: la pensión ciudadana, para los beneficiarios pertenecientes al 80 % de las familias, a aquellos que, habiendo cotizado, su pensión autofinanciada es complementada por el sistema hasta alcanzar el sueldo mínimo como beneficio definido.

Cuadro 8

ESQUEMA SISTEMA MIXTO DE PENSIONES (Parte Contributiva)

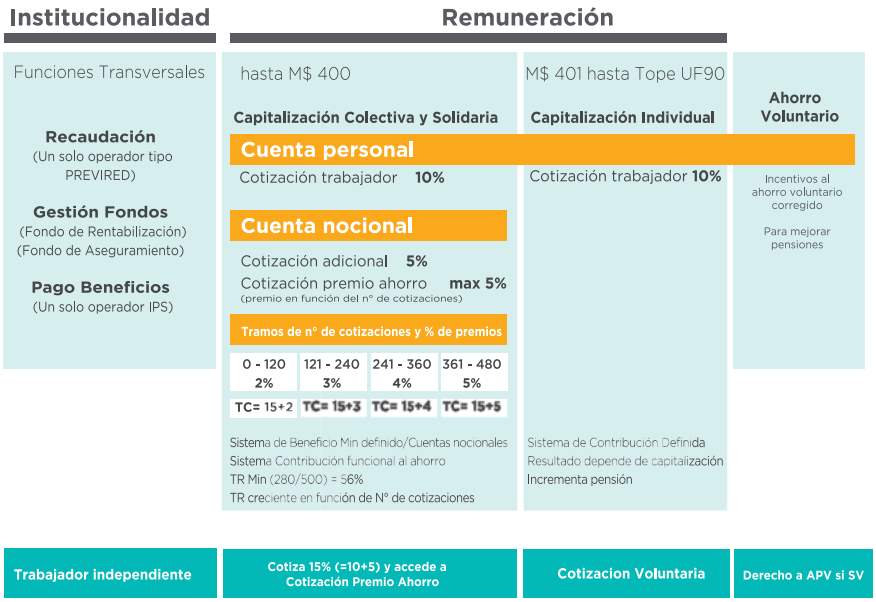


De acuerdo al esquema del Sistema Mixto de Pensiones, un trabajador que realiza un aporte mayor a 360 cotizaciones, obtendrá para efecto del cálculo de su pensión una tasa de cotización de 20 % (10+5+premio 5 %) para el cálculo de su pensión. Los trabajadores que tengan más dificultades de inserción en el mercado laboral y superan las 120 cotizaciones lograrían un premio de 3 % y lograrían una tasa de cotización de 18 %.

Ahora bien, este sistema permite una mayor incorporación de los trabajadores independientes, y podrían acceder a los premios de ahorro en función de la densidad de cotizaciones logradas. (Véase la fila verde al final Cuadro 9)

Cuadro 9

ESQUEMA SISTEMA MIXTO DE PENSIONES (Parte Contributiva)

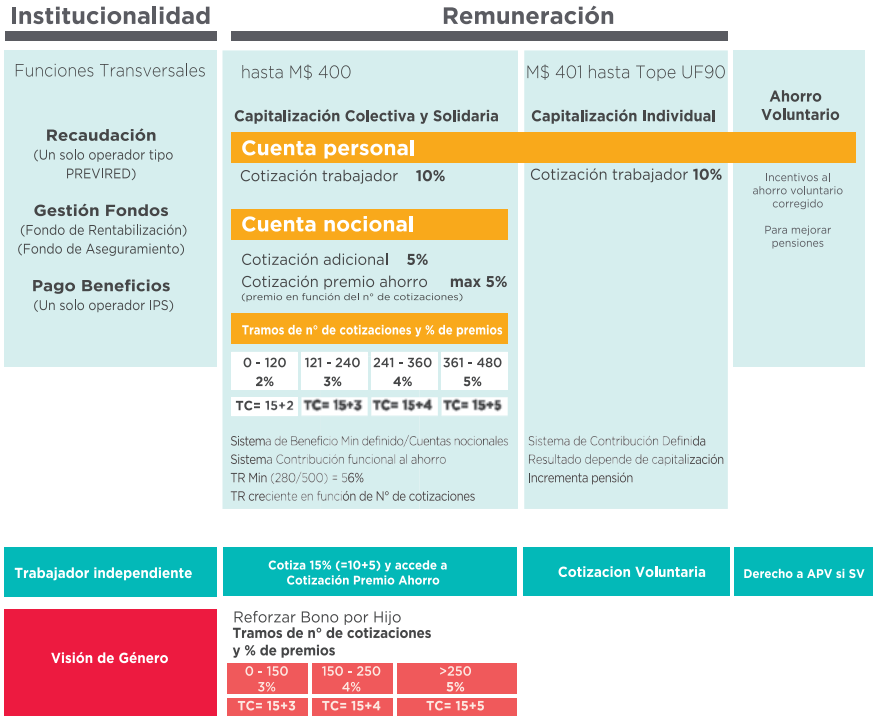


En el caso de los independientes, se condiciona su posibilidad de acceso al APV a aportar al sistema una cotización que supere el ingreso de referencia de $ 400 mil pesos, es decir una cotización voluntaria al sistema privado de al menos 20 % de la que realiza al pilar de capitalización colectiva.

El esquema provee una herramienta para lograr una compensación a las mujeres que se acojan a pensión a la edad de 60 años, pero también condicionado a una persistencia en el ahorro, ya que los premios se asocian a menores cotizaciones enteradas al sistema.

Cuadro 10

ESQUEMA SISTEMA MIXTO DE PENSIONES (Parte Contributiva)



Así, el premio máximo de 5 % adicional de la tasa de cotización se logra cuando se enteran 250 cotizaciones, con lo cual el capital acumulado a los 60 años compensaría el que se logra a los 65 años en el caso de cotizantes hombres fruto del reconocimiento de una tasa de cotización de 20 % capitalizada hasta los 60 años.

Rediseño del Pilar Solidario

El Pilar Solidario creado con la reforma de 2008, incorporó dos tipos de beneficios: la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, transformándose así en el instrumento con el cual se aumentó la cobertura de beneficiarios desde 50 % a 86 % de los adultos mayores de 65 años.

Estos avances se ven limitados por dos motivos: (i) la insuficiencia de las prestaciones, dado que la gran mayoría recibe pensiones totales (autofinanciadas, más subsidio) inferiores al salario mínimo: y (ii) los desincentivos que genera a la cotización, ya que este piso no exige como requisito un mínimo específico de cotización.

El diseño del actual Pilar Solidario, genera desincentivos a la cotización, toda vez que, el subsidio disminuye en la medida que aumenta el nivel de la pensión autofinanciada (Caso APS). El mayor subsidio lo reciben quienes no ahorran y luego éste se reduce hasta desaparecer, lo cual genera disconformidad entre quienes comparan sus pensiones.

Según el informe de la Comisión Bravo, el aumento porcentual que genera el beneficio subsidiado disminuye con el aumento de la pensión autofinanciada, es decir mientras mayor ahorro se logró. Según el informe de la Comisión Bravo, en todos los tramos de cotizaciones considerados, la pensión autofinanciada mediana, incluyendo el subsidio promedio, es inferior al salario mínimo.

Con el objeto de incentivar los esfuerzos de ahorro en la población de los primeros tramos de ingreso, la propuesta sugiere rediseñar el pilar solidario, y llamarlo Pilar Ciudadano beneficiando, con una Pensión Ciudadana, al 80 % de las familias, y complementarlo con un subsidio adicional financiado con los aportes contributivos del Estado y empleadores y acumulados en el Fondo de Pensiones Solidario, como se explicó.

Como se aprecia en el **gráfico 11**, la propuesta de rediseño del actual pilar solidario permitiría a una mayor proporción de beneficiarios alcanzar, mediante esfuerzos adicionales de ahorro, rápidamente un valor de pensiones total (autofinanciada más subsidio), igual o superior al salario mínimo.

El nuevo diseño institucional que se propone, equivale a la creación de dos pilares: el Pilar Ciudadano (con cobertura al 80%) y aquel correspondiente al Pilar Colectivo Solidario (PCS), administrado por un ente estatal.

Para apreciar las diferencias entre los beneficios del actual sistema y los que se propone instaurar, observemos a continuación el **cuadro 4**, que ilustra la pensión mediana que reciben hoy personas con diferentes densidades de cotización y que son plenamente beneficiarias del Pilar Solidario, y lo que recibirían con iguales densidades en el sistema propuesto. El nuevo diseño del Pilar Solidario reconoce que para las personas de bajos ingresos el ahorro es un lujo, y sus esfuerzos son duplicados con subsidios provenientes de los

aportes del Estado y de los empleadores. Se genera una modalidad donde **Chile Ahorra Contigo**.

La propuesta es claramente superior en cuanto a beneficiar a los más pobres, que el diseño actual. La pobreza ya no es una amenaza para los trabajadores que han logrado un mínimo de cotizaciones a los que se les asegura un beneficio definido equivalente al salario mínimo y tasas de reemplazo que pueden llegar al 80 % para el 80 % de las familias, y les duplica las pensiones autofinanciadas.

Así, la totalidad de los pensionados estará fuera de la pobreza, y quienes realizan esfuerzos de ahorro, verán rápidamente mejoradas sus pensiones, respecto al sistema anterior.

Cuadro 11 a
Simulación de pensiones con sistema actual

SALARIO IMPONIBLE	TIEMPO COTIZADO	PENSION AUTOFINANCIADA FCI	TASA DE REEMPLAZO	CON PILAR SOLIDARIO	TASA DE REEMPLAZO
280	100	$112	40%	$176	63%
280	50 +	$74	26%	$150	53%
280	50	$55	20%	$137	49%
280	50 -	$41	15%	$128	46%
400	100	$161	40%	$208	52%
400	50 +	$106	26%	$171	43%
400	50	$79	20%	$153	38%
400	50 -	$59	15%	$139	35%
800	100	$350	44%	$350	44%
800	50 +	$221	28%	$249	31%
800	50	$174	22%	$217	27%
800	50 -	$137	17%	$192	24%
1200	100	$488	41%	$488	41%
1200	50 +	$321	27%	$321	27%
1200	50	$239	20%	$261	22%
1200	50 -	$178	15%	$220	18%
1600	100	$642	40%	$642	40%
1600	50 +	$434	27%	$434	27%
1600	50	$315	20%	$315	20%
1600	50 -	$234	15%	$234	15%
2000	100	$803	40%	$803	40%
2000	50 +	$543	27%	$543	27%
2000	50	$393	20%	$393	20%
2000	50 -	$293	15%	$297	15%

Fuente: cálculos de los autores, basados en diferentes ingreso disponibles y 100 % y 50% de densidad de cotizaciones, al comienzo (+), mitad y final (-) de ciclo de vida activa.

Cuadro 11 b

Simulación de la pensión autofinanciada y obtenida en las diferentes etapas del aporte solidario según ingreso imponible

SALARIO IMPONIBLE	TIEMPO COTIZADO	PENSIÓN AUTOFINANCIADA FCS + FCI	TASA DE REEMPLAZO	PBS	TOTAL	TASA DE REEMPLAZO	SALARIO MÍNIMO	CON APS HOMBRE	TASA DE REEMPLAZO	CON APS MUJERES	TASA DE REEMPLAZO
280	100	$169	60%	$110	$279	99%	$255	$335	120%	$335	120%
280	50 +	$111	40%	$110	$221	79%	$255	$239	86%	$247	88%
280	50	$ 83	29%	$110	$193	69%	$255	$206	74%	$212	76%
280	50 -	$61	22%	$110	$171	61%	$255	$182	65%	$186	66%
400	100	$241	60%	$110	$351	88%	$255	$431	108%	$431	108%
400	50 +	$159	40%	$110	$269	67%	$255	$295	74%	$306	76%
400	50	$118	29%	$110	$228	57%	$255	$248	62%	$256	64%
400	50 -	$88	22%	$110	$198	49%	$255	$212	53%	$218	55%
800	100	$430	54%	$110	$540	68%	$255	$752	94%	$752	94%
800	50 +	$274	34%	$110	$384	48%	$255	$411	51%	$421	53%
800	50	$213	27%	$110	$323	40%	$255	$343	43%	$351	44%
800	50 -	$156	21%	$110	$276	34%	$255	$291	36%	$296	37%
1200	100	$732	61%	$110	$842	70%	$255	$1.087	91%	$1.087	91%
1200	50 +	$482	40%	$110	$592	49%	$255	$673	56%	$705	59%
1200	50	$359	30%	$110	$469	39%	$255	$529	44%	$553	46%
1200	50 -	$267	22%	$110	$377	31%	$255	$422	35%	$439	37%
1600	100	$953	60%	$110	$1.073	67%	$255	$1.394	87%	$1.394	87%
1600	50 +	$650	41%	$110	$760	48%	$255	$869	54%	$912	57%
1600	50	$472	29%	$110	$582	36%	$255	$661	41%	$692	43%
1600	50 -	$351	22%	$110	$461	29%	$255	$520	32%	$543	34%
2000	100	$1.204	60%	$110	$1.314	66%	$255	$1.605	86%	$1.605	86%
2000	50 +	$814	41%	$110	$924	46%	$255	$1.060	53%	$1.114	56%
2000	50	$590	29%	$110	$700	35%	$255	$798	40%	$838	42%
2000	50 -	$439	22%	$110	$549	27%	$255	$622	31%	$651	33%

Fuente: cálculos de los autores, sobre la base de diferentes tramos de ingreso imponible y 100% y 50% de densidad de cotizaciones al comienzo (+), mitad y final (-) del ciclo de vida

Implicancias en las Finanzas Públicas de la creación del Pilar de Solidaridad[14]

Existirán demandas financieras desde el Estado para financiar esta propuesta. Éstas derivan de los desarrollos institucionales necesarios, así como de las nuevas garantías que se establece: la pensión básica ciudadana para el 80% de las familias más pobres y los aportes solidarios tanto para el pareo como en su calidad de empleador.

Crear una Administradora Pública de Pensiones

Se propone la creación de una **Administradora Pública de Pensiones** que se integra dentro de la lógica de funcionamiento del actual sistema de pensiones, administrando un fondo colectivo y solidario, mediante el mecanismo de cuentas nocionales, registrando los aportes de los afiliados.

Para cumplir con estos objetivos:

1. Se divide a la población de afiliados según su nivel de ingreso imponible. Para un techo de ingreso imponible (en la gráfica $ 400 mil) se obliga a los trabajadores a aportar a la administradora pública de ahorro colectivo y solidario.

2. Los aportes son sumados al Fondo de Reserva de Pensiones y pareados en igual monto por cotizaciones compartidas entre el Estado y el Empleador.

3. La Administradora actúa como una **Caja de Compensación** que lleva registro de los aportes individuales de los trabajadores e informa periódicamente de los beneficios autofinanciados que lograría. Los aportes del trabajador y su respectiva capitalización se registran por separado en cuentas nocionales.

4. La **Administradora Pública de Pensiones** igualmente intermedia financieramente la totalidad de lo recaudado menos el flujo que destina al pago de las actuales pensiones.

5. Los aportes del Estado y de los empleadores, se utilizan para cumplir con **una regla de beneficios definido**, que implica, en este caso, duplicar la pensión autofinanciada, mientras ésta sea inferior a la mitad del saldo entre el valor del salario mínimo y la Pensión Básica

14 Los detalles del Financiamiento del Pilar Colectivo Solidario se incluyen en Anexo 1.

Ciudadana. De este modo el pilar colectivo solidario (que opera con un tope de ingreso imponible) financia una pensión total que es igual a la Pensión Básica Ciudadana más la pensión autofinanciada y más un aporte solidario del igual a ese valor, mientras la suma total no supere el salario mínimo.

6. La administradora debe reportar el resultado actuarial de su gestión.

El Costo del desarrollo de esta institución fue estimado por DIPRES en $MM 97.797 para una propuesta similar planteada en la Comisión Presidencial (ver recuadro a continuación), éste incluye los siguientes detalles:

a) Crear una Caja de Compensación para ser administrada por un Comité Mixto de Pensiones de los afiliados que cotizan por un tope de $ 400 mil pesos, por un comité de pensiones del personal en cada una de las organizaciones afiliadas y por una secretaría para el Comité Mixto.

b) Elaborar para su administración los estatutos y un reglamento administrativo acorde con estos, que el Comité Mixto elaborará y comunicará al Gobierno al Parlamento y a las organizaciones afiliadas.

c) Previa recomendación del Comité Mixto, el Parlamento nombrará a sugerencia de la presidencia de la República una comisión integrada por cinco actuarios independientes.

d) La función de la Comisión consistirá en asesorar al Comité Mixto en las cuestiones actuariales derivadas de la aplicación de los presentes estatutos.

e) Previa recomendación del Comité Mixto, el Secretario General nombrará a un actuario consultor del Comité Mixto para que preste servicios actuariales a la Caja.

f) El Comité Mixto, previa consulta con la Comisión de Actuarios, adoptará, y revisará cuando proceda, tablas para el cómputo de la duración de los servicios, tablas de mortalidad y otras tablas, y fijará el tipo de interés aplicable en la evaluación actuarial periódica de la Caja.

g) Establecer el criterio de cómo se registrarán y valorarán los aportes de los trabajadores y sus derechos previsionales acumulados.

h) Fortalecer al IPS en su capacidad de recaudar las cotizaciones, administrar las cuentas y pagar los beneficios.

ESTIMACIÓN COSTOS INSTITUCIONALIDAD PROPUESTA GLOBAL B

COSTOS OPERACIONALES INCREMENTALES ALTERNATIVA B

CIFRAS PROVISORIAS EN MILLONES DE $ DE 2016

	Costos Incremetales Anuales (MM$)
Función de Recaudación (*)	39.986
Función de Pago de Nuevos Beneficios (**)	1.815
Función de Mantención de Cuentas Nocionales (***)	55.996
TOTAL	**97.797**

(*) Considera el costo de recaudación de los actuales cotizantes de AFP de acuerdo al costo per cápita actual de recaudación de cotizaciones del IPS.

(**) Considera el costo de comisiones bancarias para el pago de las nuevas PBS dado el aumento de cobertura al 80 %, considerando el actual valor promedio de pago del IPS. Se supone que los incrementos nocionales de las pensiones serán incorporados en las pensiones que acualmente pagan el IPS o las AFP, de la misma forma como actualmente se efectúa con los Aportes Previsionales Solidarios.

(***) Considera el costo informático de administrar las cuentas nocionales de los actuales afiliados al D.L. 3.500 considerando el costo promedio informático actual de los beneficiarios del IPS.

(****) No incluye costos adicionales asociados a modificación de actual institucionalidad o reforzamiento de los actuales Servicoos del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Financiar las garantías estatales

El costo para el Fisco depende de sus compromisos por financiar la Pensión Básica Ciudadana y por hacerse cargo del pareo de 5 % hasta un tope de $ 400 mil, y de su responsabilidad con el pareo en su calidad de empleador.

El corte de $ 400 mil responde a que para un ingreso imponible de ese valor y una tasa de reemplazo universalmente satisfactoria (70 %) respondería a una pensión autofinanciada de $ 280 mil, levemente superior al salario mínimo. El sistema se ocupa de aportar el ahorro necesario para que todos sus participantes alcancen el salario mínimo.

El número de personas es el total de afiliados, ya que todos deben aportar a este pilar hasta un tope de $ 400 mil. El total de cotizaciones que se desvían a este pilar, en cambio, es aproximadamente la mitad de ellas.

Gráfico 7

Distribución de los actuales cotizantes por tramo de ingresos

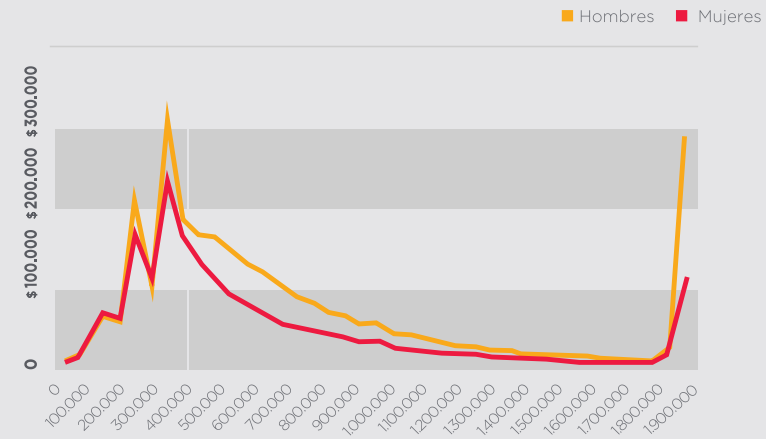
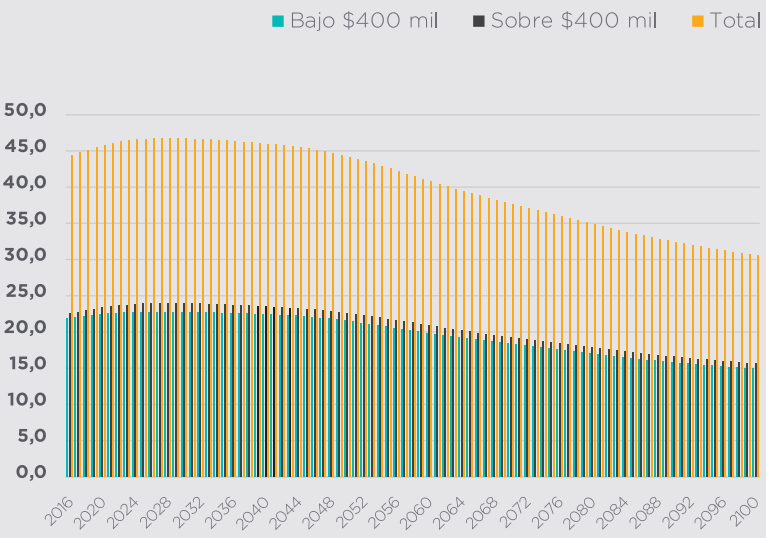


Gráfico 8

Masa de ingresos imponibles billones de pesos anuales



El gráfico 8 reporta el perfil de estos flujos así estimados. Surgen tres características.

1. El diseño del nuevo sistema resta aproximadamente la mitad de los flujos que actualmente se destinan a la capitalización individual hacia la capitalización colectiva: los dos flujos con que segmenta el total son relativamente similares en tamaños.

2. Aquel que se destina al Pilar Solidario (por ingresos hasta $ 400 mil) es equivalente a aquel que se destina al Pilar de Capitalización Individual (por ingresos superiores a $ 400 mil).

3. Ambos alcanzan un peak en la década de 2030 y luego se reducen.

A partir de estos flujos se pueden estimar los requerimientos financieros del fisco.

1. En su calidad de empleador debe financiar cotizaciones correspondientes al 5 % del ingreso imponible de sus empleados (estimados en cifras entre 90 y 440 mil trabajadores[15]).

2. En su calidad de empleador debe financiar el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia, correspondientes a 1,15 % del ingreso imponible de sus empleados.

3. En su calidad de patrocinador del sistema debe financiar eventualmente parcialmente el pareo por el 5 % del total del ingreso imponible de afiliados que cotizan con un tope de $ 400 mil.

Para fines de la proyección asumiremos que el Estado debiera responsabilizarse desde el inicio por los 440 mil trabajadores potenciales.

Adicionalmente, el Estado se compromete a entregar una pensión básica a los pensionados mayores de 65 años del sistema civil de pensiones al 80 % de las familias (se excluye al 20 % de familias de mayores ingresos). Para ello asumimos que el sistema civil cubre al 85 % de la población elegible[16], y que el 80 % de estos califica para el beneficio.

15 *En Chile existen 90 mil empleados públicos en todo el país, lo cual se estima no presenta una maquinaria exorbitante para un país que se empina por sobre 16 millones de habitantes. La base de funcionarios está congelada desde hace 10 años, y el Estado recurre sistemáticamente a la figura de los empleos a contrata y honorarios para hacer frente a sus nuevos desafíos. El número de semi informales que trabajan para el Estado se empina por sobre los 80 mil trabajadores.*
Por ende, para estimar el empleo potencial que carga el presupuesto público a los 90 mil empleados que se desempeñan en el gobierno central se deben sumar los 80 mil a contrata, los 185 mil empleados municipales, más los 85 mil funcionarios de universidades públicas y empresas del Estado. En total 440 mil trabajadores.

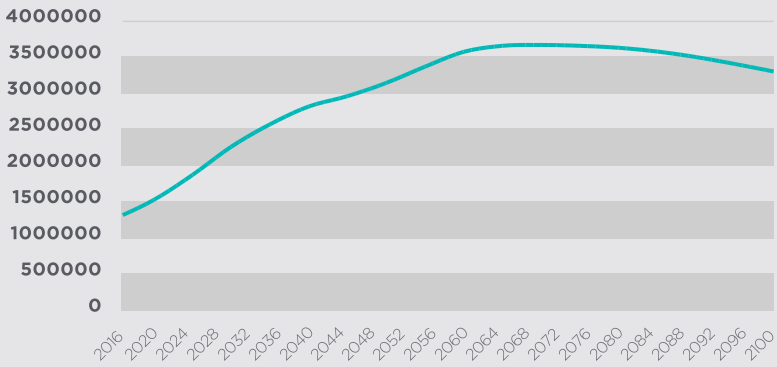
16 *Informe Comisión Bravo, Gráfica 13, página 85.*

El gráfico 9 reporta el número de beneficiarios elegibles según las proyecciones de población. El costo fiscal anual de esta prestación se estima en el valor sugerido de la PBC ($ 120 mil) multiplicado por 12 y por el número de beneficiarios.

Se observa el efecto del rezago con que actúa el descenso de la fecundidad que se inició desde comienzos de los años 60 en Chile. En efecto, la población mayor de 65 años sigue creciendo hasta inicios de la década 2060, cuando primero se detiene su crecimiento y luego comienza a decrecer.

Gráfico 9

Adultos mayores elegibles (*)



(*) A la población mayor de 65 años se le multiplica por 85 % y el resultado por 80 %.
Fuente CELADE, Chile, proyecciones de población 1950 2100

Proyección efecto fiscal

Con los datos arriba descritos y los supuestos ahí explicitados, podemos estimar la proyección del efecto fiscal, como consecuencia del diseño de la Propuesta del PS y de la dinámica demográfica entre los años 2016 y 2100.

Los valores iniciales para 2016, son aquellos representados en el Cuadro 12. En 2016 se gastarían 2, 709 billones de pesos, 0,11 billones por concepto de pareo, 0,02 billones por concepto de empleador, 0,005 billones por concepto de primas de seguros de invalidez y sobrevivencia, y finalmente 1 billón por concepto de PBS. En total, gasto por el equivalente al 1 ,7 % del PIB.

Las cifras proyectadas hasta 2100 aparecen en el gráfico 14 **y consideran solamente los efectos demográficos**. Se reportan para el total de los gastos de la propuesta. No corresponde al gasto incremental reportado por DIPRES, por ende, no son estrictamente comparables[17]. De hecho, las proyecciones asumen una implementación inmediata y no gradual de la reforma. No se descuentan los gastos que ya realiza el fisco en el actual Pilar Solidario, por ende, a la cifra del Cuadro 12 (estimada para 2016) habría que descontarle 0, 9 % del PIB, lo que corresponde al gasto que hoy realiza el fisco en el Pilar Solidario, y en el financiamiento del fondo de reserva de pensiones. El gasto incremental en 2016 sería de tan solo 0,8 % del PIB.

Cuadro 12
Datos iniciales de la proyección (2016) de cotizaciones y gasto fiscal

	Valores en billones pesos 2016	% del PIB
PIB	164,00	100 %
TOTAL, COTIZACIONES (10 %)	4,44	2,7 %
Por < 400 mil	0,61	0,4 %
Por > 400 mil	3,83	2,3 %
(primeros 400 mil)	(1,58)	(1,0 %)
(sobre los 400 mil)	(2,25)	(1,3 %)
APORTES FISCALES	2,709	1,7 %
POR PAREO DE COTIZACIONES (5 %)		
Por ingreso < 400 mil	0,305	0,2 %
Por primeros 400 mil	0,790	0,5 %
COMO EMPLEADOR (5 %)		
Para 440 mil empleos	0,022	0,0 %
SEGURO INVALIDEZ Y SOBRE VIVENCIA (1,15 %)		
Para 440 mil empleos	0,005	0,0 %
PBC AL 80 % DEL 85 % CUBIERTO		
Costo PBC	1,587	1,0 %

Las proyecciones alcanzan un máximo de 5,59 a comienzos de la década de 2060, lo que correspondería a algo menos de un 2.5 % del PIB. (Ver Gráficos 10 a y b).

17 *Además DIPRES considera otro número de elegibles para al PBS, y realiza supuestos sobre la incorporación de trabajadores independientes, además de usar un modelo actuarial con más ecuaciones de comportamiento.*

Gráfico 10a

Proyección efecto fiscal total Propuesta PS *(billones $ 1976 y % del PIB) 2016-2100*

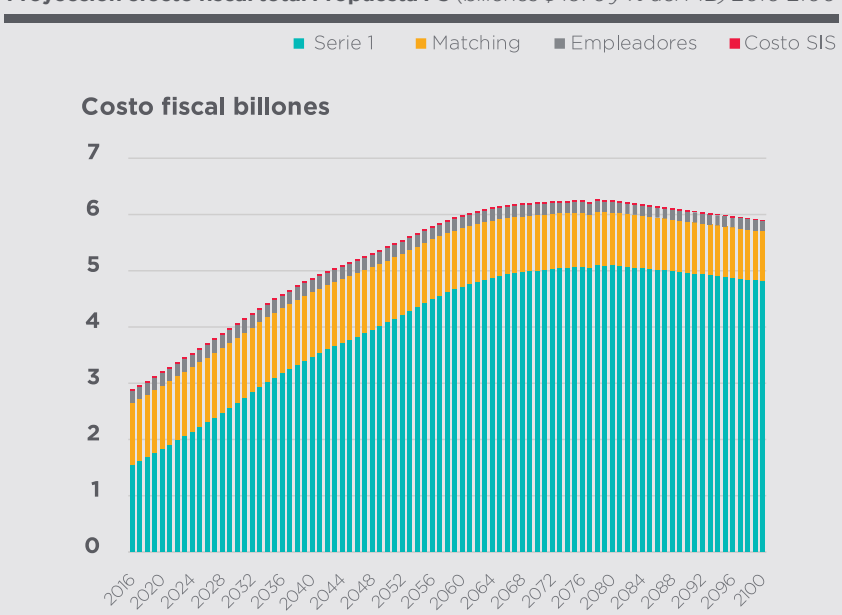
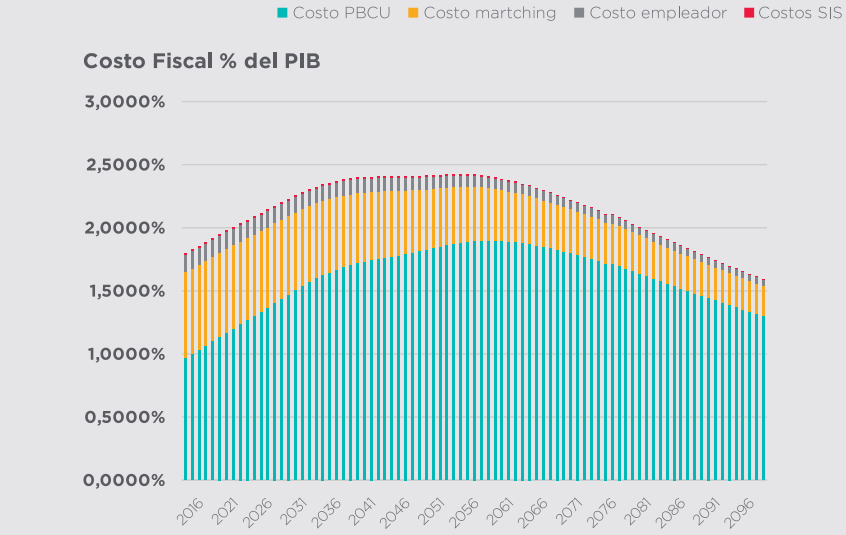


Gráfico 10b

Proyección efecto fiscal total Propuesta PS *(billones $ 1976 y % del PIB) 2016 - 2100*



Ejercicios actuariales

La gestión incluye un manejo de stocks y flujos que deben ser monitoreados actuarialmente bajo una gobernanza transparente y con participación de todos los interlocutores sociales.

La acumulación de estos fondos es el resultado del aporte del 10% del ingreso imponible de los trabadores cotizantes y de la rentabilidad acumulada en el proceso de capitalización. El flujo de ahorro financiero que se destina a estos fondos proviene de una muy desigual distribución del ingreso imponible de los trabajadores. De hecho, si se separaran los afiliados según su nivel de ingreso imponible, y se distinguiera quienes cotizan por menos de $ 400 mil y quienes lo hacen por más de 400 mil, es posible identificar flujos de ahorro financiero que provienen de cada uno de estos grupos, y velar por que el que proviene de los afiliados de menores recursos sea protegido con un criterio que siga estrictamente los principios de la seguridad social.

Al fijar un techo de ingreso imponible de todos los afiliados en $ 400 mil bajo el cual se debe participar en un subsistema con estos criterios, y por sobre ese valor se puede optar a seguir en la capitalización individual, se producirían los siguientes resultados:

1. Para quienes cotizan por el techo de $ 400 mil se propone una regla de beneficio definido que duplica el ahorro autofinanciado mientras este valor sea menor al salario mínimo menos la pensión básica ciudadana.

2. Con esta regla de beneficio definido quienes participan en este subsistema tendrían incentivos para ahorrar y obtener como beneficio el salario mínimo.

3. Un pareo del aporte de los trabajadores a este pilar con aportes del Estado y de los empleadores, puede ser la base del financiamiento solidario.

4. Los actuales fondos individuales de pensiones no se expropiarían y servirían para hacer cálculos actuariales para asegurar la solvencia de un fondo de pensiones colectivo y solidario.

5. El flujo de cotizaciones que se desviaría para este subsistema requeriría reducir el actual flujo de ahorro destinado a administración privada a la mitad.

Cuadro 13
Stocks y Flujos de la Parte del Pareo (IPS 2.0)

El cuadro 13 ilustra los stocks y flujos a monitorear. El Fondo se alimenta con aportes de los trabajadores, del Estado y de los empleadores. Las cifras del cuadro representan magnitudes del 2016. El monitoreo debiera considerar la existencia de dos fondos:

1. El primero, colectivo, que registra los aportes individuales y las pensiones autofinanciadas por los trabajadores;

2. El segundo, colectivo y solidario, para financiar los subsidios cruzados necesarios para mejorar la suficiencia de las prestaciones autofinanciadas de hoy y del futuro. Aquí es donde el análisis actuarial y de los cambios demográficos son fundamentales;

3. El factor de ajuste lo constituye la fórmula de beneficio definido, que implica un rediseño del pilar solidario.

La dinámica de estos valores, requieren de cálculos mediante modelos sofisticados que dispone, tanto la Superintendencia de Pensiones, como la Dirección de Presupuestos.

Otras características de la propuesta

Producto de sus objetivos, la propuesta tiene otras características deseables. En efecto, tiene implicaciones para la propiedad de los actuales fondos de pensiones, para los futuros flujos de aportes previsionales y para el acceso a garantías explícitas.

1. Las AFPs verán reducido el flujo de cotizaciones que administran a la mitad.

   En nuestra propuesta, los fondos individuales actuales no se expropian siguen administrados por las AFPs (reformadas) y sirven para el cálculo de las pensiones autofinanciadas, sobre la base de las cuales se aplicará la fórmula de solidaridad.
   El hecho de que el nuevo sistema separe a los activos que aportan al sistema según coticen por sobre o bajo $ 400 mil, permite estimar, que, del total del flujo actual de cotizaciones, la mitad se desviará hacia su administración en la Caja de Compensación.

2. Los afiliados siguen siendo dueños de sus aportes individuales.

   Respecto al fondo de pensiones que se administra en el Pilar Solidario entre cotizantes, se llevarán cuentas individuales de los aportes de los trabajadores, y un registro aparte de los aportes solidarios del Estado y los empleadores.

   a. El fondo acumulado a partir de los aportes de los afilados será de su propiedad.

   b. El fondo acumulado a partir del financiamiento por concepto del *matching*, más el actual Fondo de reserva serán propiedad del colectivo de afiliados y distribuidos conforme al diseño del nuevo Pilar Solidario.

3. Los fondos de pensiones del Pilar Solidario serán objeto de riesgos compartidos.

   La inversión de ambos fondos de la Caja será decidida previa consulta con el Comité de Inversiones y después de oídas las observaciones y sugerencias que formule oportunamente el Comité Mixto sobre la política de inversiones

   a. Las autoridades tomarán las medidas pertinentes para que se lleven cuentas detalladas de todas las inversiones y demás transacciones

relacionadas con la Caja, cuentas que podrán ser examinadas por el Comité Mixto.

b. La ley establecerá los parámetros del nuevo Pilar Solidario, de modo de establecer quienes son elegibles y el monto del pareo de sus pensiones autofinanciadas, y de la forma como convergen hacia una pensión total superior al salario mínimo.

5.- PARA SUPERAR LA INEFICIENCIA E INEQUIDAD DEL SISTEMA AFP[18]

Sobre el sistema de AFP

El sistema de AFP es caro e ineficiente: En el año 2015 las comisiones pagadas por los afiliados alcanzaron a $ 619.416 millones, cifra que equivale a un poco más del gasto total que realiza el estado en la pensión básica solidaria (PBS).

	AL 31 DIC 2015 *miles de $*		DIC 2016		AL 31 DIC 2015	AL 31 DIC 2015
	Comisión por acreditaciones obligatorias	Ingresos por comisiones totales	Comisión (% de la remuneración o renta imponible)	Rentabilidad de las AFP (31 dic 2015)	Número de cotizantes	Número de afiliados
CAPITAL	119.984.756	125.555.077	1.44	14,9	1.017.169	1.756.676
CUPRUM	106.803.019	119.208.873	1.48	19,8	491.979	642.629
HABITAT	135.795.607	145.701.269	1.27	32,0	1.231.959	2.052.121
MODELO	30.9075.138	32.484.997	0.77	101,2	696.879	1.480.181
PLAN VITAL	9.271.145	9.845.077	0.41	-3,6	424.816	782.513
PROVIDA	180.321.829	186.620.872	1.54	24,1	1.720.722	3.247.602
SISTEMA	**583.151.494**	**619.416.165**		22,3	**5.583.524**	**9.961.722**
Memo: **AFC**		22.896.101	0,49*	9,08	4.434.705	8.679.484

Fuente: www.spensiones.cl

**Comisión base de 0,49% sobre el saldo de los fondos de cesantía. Contempla un premio o castigo de hasta un 10% según las rentabilidades obtenidas.*

Dicha cifra es 27 veces superior al cobro que realiza por funciones similares la Administradora de Fondos de Cesantía AFC. Incluso, si se aplica linealmente su fórmula de cargo al valor actual de los fondos acumulados, el costo resultante sería de un 25% menor al que hoy pagan los afiliados al conjunto de las AFPs.

18 *Medidas de implementación independiente de propuesta de componente del 5% adicional de cotización.*

Las AFP aplican un modelo diferenciado de cobro por los servicios que prestan. Durante la fase de cotizante, mantienen las características de un sistema de reparto, y cobran un porcentaje de la masa de salarios (no comparten el riesgo asociado a la tasa de rentabilidad obtenida para fijar sus ingresos, y es más difícil para el afiliado percibir el real costo que representa el cargo por administración), mientras que en la fase de beneficiario cobran un porcentaje del Fondo Individual administrado. La diferencial de costo que presenta el sistema de AFP sigue siendo elevada, y las más baratas son las de las AFP que se han adjudicado las licitaciones de carteras nuevas de cotizantes. Los afiliados han mostrado que no perciben adecuadamente el impacto en los costos, y la industria genera asimetrías de información planteando una evaluación cruzada en la que un costo alto es más que compensado por una mayor rentabilidad, aunque la evidencia muestre que sistemáticamente no son las más rentables las que cobran más caro, incurriendo los afiliados en costos elevados de administración.

Otro aspecto de relevancia es que con el sistema actual de comisiones, la mayor eficiencia que se obtenga en la administración de fondos no afecta positivamente a las pensiones, ya que el beneficio se orienta completamente a mejorar la remuneración líquida del trabajador, y por esta vía, se asigna a consumo presente y no al ahorro previsional.

Es de suma urgencia introducir mayores estándares de eficiencia a la administración del sistema aprovechando las economías de escala vinculadas a los 3 procesos principales: recaudación de cotizaciones, gestión de fondos, y pago de beneficios. A continuación, se presentan **propuestas de optimización:**

a. **Optimización de la recaudación:** Un solo operador. En la actualidad, PREVIRED es la plataforma unificada con la que operan las AFP y por esta vía capturan las economías de escala, las que no son traspasadas a los cotizantes.

   En una optimización integrada, el IPS podría ser la institución recaudadora de la cotización mediante gestión delegada a la Tesorería General de la República que recauda los impuestos generales de la nación.

   Una opción privada podría darse por la vía de una licitación para determinar la empresa que asumiría, por un período de 5 años, la

recaudación y distribución de la misma a los agentes, públicos o privados, a cargo de la gestión de los fondos.

b. **Optimización de la gestión de fondos:** La gestión de los Fondos se remunerará con una comisión de administración según un benchmarking de buenas prácticas de la OCDE.

   En el caso de los Fondos de Capitalización Individual, se licitaría la administración de dos tipos de fondos: uno relacionado con los cotizantes más jóvenes, menores de 50 años en los que se administrará un portafolio de inversiones de mayor riesgo, denominado **Fondo de Rentabilización**, y luego cuando el cotizante es mayor de 50 años se traspasan sus fondos a un segundo Fondo, denominado **Fondo de Aseguramiento**, que gestionará un portafolio de inversiones de menor riesgo que asegure el capital que definirá la pensión del afiliado.

   Las Administradoras de Fondos quedarán sujetas a las normas elementales de transparencia, tales como la publicación de pagos a directores y remuneraciones de ejecutivos y empleados, así como de sus estados financieros debidamente auditados cada año.

c. **Optimización del pago de beneficios.** Un solo operador que consolida la pensión del afiliado.

   El IPS reúne todas las características necesarias para abordar este proceso de liquidación de pensiones. Se lograrían importantes economías de escala operando sobre la base de una única plataforma asegurando el sistema de pago integrado de pensiones. Permite además incorporar distintos medios de pago, tanto de índole bancaria como no bancaria.

d. **Opciones de neutralización del riesgo financiero.** Una vez que el afiliado está en condiciones de acceder al ciclo de pago de beneficios, se puede instalar una alternativa de pensión con renta fija garantizada mediante la opción de compra de un Bono de Tesorería a 25 años con un interés anual equivalente al promedio de las emisiones de los últimos 3 años.

   La gestión del servicio del bono también la realizaría el IPS para liquidar mensualmente la pensión al ciudadano.

   En la medida en que el pensionado fallezca antes de los 25 años, los herederos pagarán una cuota mortuoria que irá a un fondo de reserva por sobrevivencia que financiará la pensión de los que vivan más allá de los 25 años que cubre el Bono de Tesorería. Por esta vía, son los herederos los que aportan solidaridad intergeneracional, ya

que son ellos los que financian el fondo de garantía que se constituye para pagar las pensiones de los que sobrevivan la expectativa de vida consignada actuarialmente.

Sobre el Ahorro Previsional Voluntario y Depósitos Convenidos

En el contexto del ahorro voluntario se requiere corregir excesos. En la actualidad, se está aplicando un premio fiscal asociado a una devolución de la tasa marginal de impuesto a la renta que afecta al contribuyente.

Pongamos en dimensión lo que el sistema de premio fiscal ha instaurado para las rentas de cotizantes que exceden los 6 millones de pesos mensuales. Un trabajador asalariado, con esta renta imponible, cotizará mensualmente por el tope de UF 74,3, es decir que cada mes irá a su Fondo de Pensiones un monto de UF 7,43, con lo cual en un año enterará UF 90 a su fondo producto de su ahorro. El APV permite hacer un ahorro voluntario de hasta UF 600 por año, es decir casi 7 veces lo que ha cotizado obligadamente al sistema, por ende, un beneficio altamente excluyente al que sólo puede acceder el 10% de mayores rentas del país. Si este trabajador de alta remuneración realiza un APV por el máximo permitido, en la declaración de impuestos se le permitirá rebajar dicho aporte de su base tributable, con lo cual en su declaración de impuesto global complementario tendrá derecho a una devolución equivalente al 40 % (y posteriormente al 35 %) del monto del APV, es decir tendrá una devolución de UF 240 (en términos más simples si ahorra 15 millones de pesos en APV en su declaración de impuesto de abril del año siguiente le devolverán 6 millones de pesos). Es decir que ahorro propio serán 9 millones y los otros 6 millones los pone el Estado.

Para generar un modelo de incentivo más equitativo, el tope del APV debiera, a lo más, ser equivalente a la suma de las cotizaciones realizadas y a la rentabilidad obtenida en el año calendario. Una estimación preliminar sitúa el tope del APV en torno a las UF 200 anuales, si se mantiene el tope imponible en las actuales UF 74,3.

La figura del depósito convenido debe ser eliminada, porque constituye una ventana elusiva para las rentas del 1 % de mayores ingresos de la población y que está totalmente desalineado con el esfuerzo de ahorro previsional.

Otras correcciones que enfrentan profundas debilidades

1. Regulación Estricta al Sistema de Administración de Fondos de Pensiones.

a) Prohibición absoluta de cobro de comisiones fantasmas a los afiliados.

b) Regulación de una alta dirección para la administración de las AFP.

c) Aplicación de cárcel efectiva para todos los ejecutivos y directivos de las AFP que implementen cobros ilegales que afecten los ahorros previsionales, violen el secreto de la información que manejan, tráfico de influencias e inversión en empresas relacionadas.

d) Prohibición absoluta a las AFP de involucrarse en la deliberación democrática que se da en los canales regulares del Congreso Nacional y del debate público. El poder económico que tienen bajo su administración está subordinado al sistema democrático y a sus canales regulares de representación (prohibición de enviar cartas políticas a sus afiliados).

e) Fortalecer la participación de los interlocutores sociales, mediante gobiernos transparentes y democráticos que integren independientes.

f) Reducir el ámbito de la administración privada a la mitad del flujo de ahorro de los trabajadores y fortalecer el rol del Estado en la administración y gestión del sistema.

2. Lagunas derivadas de declaración y no pago de cotizaciones

Proyecto de Ley para prohibir la declaración y no pago de las cotizaciones. Obligar a las AFP a informar cuántos de sus afiliados están con ese problema. Traspasar a la Tesorería General de la República (TGR) la función de cobranza de estas deudas sin costo para los afiliados. Previo a este traspaso, los casos en tramitación en el poder judicial deberán ser resueltos para determinar si las AFP actuaron de forma negligente, y asumen de forma plena su responsabilidad financiera integrando las cotizaciones no pagadas por el empleador.

Financiar con el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) lagunas derivadas de declaración y no pago de cotizaciones declaradas, luego de acciones de cobranza que se declaren como incobrables por la TGR. Las AFPs deben informar el daño ocasionado al afiliado: valor actualizado de las cotizaciones no pagadas. (Cubrir las lagunas ocasionadas por el no pago de las cotizaciones a los pensionados con el FRP, puede significar un incremento en la pensión y, en consecuencia, una reducción del APS).

3. Fortalecer la orientación y educación previsional

Durante muchos años, el sistema de AFP incubó un gran nivel de desinformación sobre la educación financiera y previsional, que ha tratado de ser paliado en los últimos años con medidas estatales como el Fondo

de Educación Previsional. Incluso, tras la crisis reputacional del sistema hemos visto cómo las propias AFP han tratado de instalar comunicacionalmente tardías instancias de "orientación" a la ciudadanía.

Creemos que la orientación y educación hacia la ciudadanía en materias previsionales debe constituir una práctica institucionalizada –con evaluaciones e indicadores respecto de su efectividad- que articule efectivamente a distintos actores, y que esté desprovista de intereses particulares de la "industria". Para ello, se requiere incorporar adecuados planes de orientación previsional y educación financiera sustentados sobre la base de un genuino interés por el bien común y por introducir elementos de equidad, sobre todo entre sectores más desprotegidos. Para ello, organismos con amplio despliegue territorial, como el IPS, pueden ser de gran apoyo en esta labor.

4. Igualar el esfuerzo individual de ahorro en el Sistema de FFAA y de Orden

En primer lugar, el aporte individual del trabajador debe tener características de universalidad y por tanto la cotización del 10 % de la renta imponible debe ser aplicado a todo trabajador del sector público o privado. En consecuencia, habría que aumentar la tasa de cotización de los actuales cotizantes del sistema de las FFAA y de Orden y homologarla con el resto de los trabajadores.

Por otra parte, el funcionario que se acoja a retiro accederá a la pensión que le corresponde a su último grado en ejercicio. Asimismo, en el caso de montepíos este solamente reconocerá como beneficiario a viudas e hijos, asimilándolo en este tipo de beneficios al sistema civil.

En el caso de pensionados de las FFAA y de Orden que son contratados por el Estado para prestar servicios en el área central o descentralizada, bajo cualquier modalidad contractual, se deberá diferir el pago de la pensión, mientras dure este contrato.

Referencias bibliográficas

Arenas de Mesa, A. (2006) "Gasto público y pensiones: el caso chileno", *XVIII Seminario Regional de Política Fiscal, ILPES- CEPAL [en línea] http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/23680/Alberto%20Arenas.ppt.pdf.*

(1999) "Efectos fiscales del sistema de pensiones de Chile: proyección del déficit previsional 1999-2037", *presentado en Seminario Responsabilidades Fiscales de los Sistemas de Pensiones, Ministerio de Hacienda – CEPAL.*

Arenas de Mesa, A- y M. Marcel (1999), "Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile: The case of the minimum pension", *presentado en el Segundo Foro Regional APEC, sobre fondos de pensiones. Chile; Período 1999-2000, información DIPRES; Período 1999-2010.*

BM (Banco Mundial) (1994), Averting the Old-Age Crisis *(Oxford, Oxford University Press) [en línea] http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1994/09/698030/averting-old-age-crisis-policies-protect-old-promote-growth.*

Barr, N. y P. Diamond (2008), Reforming Pensions: Principles and Policy Choices *(Oxford, Oxford University Press).*

Berstein, S., G. Larrain y F. Pino (2005), "Datos y perspectivas de la cobertura en la reforma de pensiones de Chile", *Superintendencia de AFP de Chile. Presentación realizada en Santa Fe de Bogotá, Colombia, noviembre, 2005*

Bertranou, Fabio M. (2013), "Restrictions, Problems and Dilemmas of Social Provision in Latin America: Facing Challenges from Aging and Income Inequality", *Well-being and Social Policy, Vol 1, N° 1, International Labour Office [en línea] https://www.researchgate.net/publication/242415605_restrictions_problems_and_dilemmas_of_social_provision_in_latin_america_facing_challenges_from_aging_and_income_inequality.*

Bertranou, F. y F. Grafe (2007), "La reforma del sistema de pensiones en Brasil: aspectos fiscales e institucionales", *Banco Interamericano de Desarrollo RG-P1126, Departamento de Países del Cono Sur (CSC) mayo (borrador no editado) [en línea] http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubCSI-145_esp.pdf.*

Calvo, E., F. Bertranou y E. Bertranou (2010), "Are Old-age Pension System Reforms Moving Away from Individual Retirement Accounts in Latin America?", *Journal of Social Policy, 39/2*
[en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_11376.pdf.

CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (2015), Estimaciones y proyecciones demográficas, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.*

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe *(LC.L/4056/Rev.1), documento de la I Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Lima 2 a 4 de noviembre de 2015, Santiago de Chile*
[en línea] http://www.cepal.org/es/publicaciones/39100-desarrollo-social-inclusivo-nueva-generacion-politicas-superar-la-pobreza.

(2013), "Hitos discursivos sobre protección social en América Latina y mapeo de la cobertura de los sistemas de salud y pensiones: una sinopsis", *Panorama Social de América Latina 2013 (LC/G.2580), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas*
[en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35904/1/S2013868_es.pdf.

(2012), Panorama Social de América Latina 2011 *(LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas*
[en línea] http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2011.

(2006), La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad *(LC/G.2294(SES.31/3), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas*
[en línea] http://www.cepal.org/es/publicaciones/2806-la-proteccion-social-cara-al-futuro-acceso-financiamiento-solidaridad.

Chile, (2008), Ley N° 20.255 *que establece reforma previsional.*

(1980), Decreto Ley N° 3.500 *que establece nuevo sistema de pensiones.*

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), *Informe final, Chile*
[en línea] http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/GetInforme y *https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformePensiones.pdf.*

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (**2006**), El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile
[en línea] https://www.previsionsocial.gob.cl sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/documentos-interes-general/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf.

Consejo Consultivo Previsional del Gobierno de Chile, Informes anuales 2009 a 2014
[en línea] http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/informes.php.

Costa Rica (**s/f**), Superintendencia General de Pensiones *(SUPEN) [en línea] http://www.supen.fi.cr/.*

DIPRES (**Dirección de Presupuesto**) (**2007**), Informe Trimestral, *marzo de 2007, Chile,*
[en línea] *http://www.dipres.gob.cl/572/articles-21683_doc_pdf.pdf.*

ESWR (**European Social Watch Report**) (**2010**), European Social Watch Report 2010 *Time for Action -- Responding to Poverty, Social Exclusion and Inequality in Europe and Beyond*
[en línea] http://www.socialwatch.eu/wcm/home.html

FIAP (**Federación Internacional de Administradores de Fondos de Pensiones**) (**2016**), Los sistemas de pensiones multipilares: invirtiendo en el futuro. Montevideo: *FIAP/ CIEDESS.*

(2011), Informe Semestral N° 31, *Jun, Santiago de Chile*
[en línea] http://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/01/informe_semestral_n__31-1.pdf

Filgueira, F. y otros (**2006**)**,** "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida", *C. G. Molina (ed.), Universalismo básico: una nueva política social para América Latina México, D.F., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Editorial Planeta*
[en línea] http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/2220408.pdf.

Fultz, E. (**2012**)**,** "The Retrenchment of Second-Tier Pensions in Hungary and Poland: A Precautionary Tale", *International Social Security Review, N° 65/3*
[en línea] https://www.researchgate.net publication/256023339.

Held, Gunther (**1994**) ¿Liberalización o desarrollo financiero? *Revista de la CEPAL, No. 54, Santiago de Chile*

Hohnerlein, E. M. (**2013**), "Pension Re-reform in Argentina", *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), No. 3/2012, pp. 213-234.*

Maldonado, C. y A.Palma (**2014**), El caso de la reforma previsional chilena 2005-2008, s*erie Políticas sociales N° 183 (LC/L.3665), Santiago, Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL)*
[en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6201/1/LCL3665_es.pdf.

Mesa-Lago, C., 2004 "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", *serie Financiamiento del desarrollo, N° 144 (LC/L.2090-P/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*
[en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5126/1/S043152_es.pdf.

OECD (**Organisation for Economic Co-operation and Developmen**), Pensions Outlook 2012 *Media Brief*
[en línea] http://www.oecd.org/finance/private-pensions/50560110.pdf.

OECD(**Organisation for Economic Co-operation and Developmen**), Pensions Outlook 2016. *Published on December 05, 2016*

Peña, M. (**2012**), Instrumento técnico de Focalización del Sistema de Pensiones Solidarias
[en línea] *http://www.previsionsocial.gob.cl/cu/wp-content/archivo/2012-01-09-Acta-Ord-32-Adjunto-Instrumento-Tecnico-Focalizac ion-SPS-MPena.pdf.*

Rivera, E. (**2014**), "La reforma previsional de 2008 en Chile. Un análisis desde la política pública", *en Hopenhayn, M. y otros (eds.) Pactos sociales para una protección social más inclusiva.Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa, serie Seminarios y conferencias N° 76 (LC/L.3820), Santiago, Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL)* [en línea] *http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36738/1/S2014171_es.pdf.*

Rofman, R. y M. L. Oliveri (**2011**), La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores, Banco Mundial
[en línea] http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/CoberturaPrevisionalLAC.pdf.

Schmidt-Hebbel, K. (1995), La reforma pensional colombiana: efectos fiscales y macroeconómicos, *Bolsa de Bogotá - Asofondos, Colombia*.

Subsecretaria de Previsión Social (2016), Informes de sesiones Comité de Ministros sobre el Sistema de Pensiones
[en línea] https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/biblioteca/comite-ministros-sistema-pensiones/.

Subsecretaria de Previsión Social (2013), Propuestas para mejorar pensiones de vejez
[en línea] http://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/presentaciones_audiencias/propuesta%20para%20mejorar%20pensiones%20de%20vejez%20%20blanco).pdf.

(2012), Tercer Informe Consejo *Consultivo Previsional, agosto 2011, Chile, diciembre*
[en línea] http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/informes/informe-ccp-2012.pdf.

(2011), Tercer Informe *Consejo Consultivo Previsional, agosto 2011 y diciembre 2012*
[en línea] *http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/informes/informe-ccp-2012.pdf.*

(2010), Consejo Consultivo Previsional, Informe anual 2009 *[en línea] http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/informes/informe-ccp-2009.pdf.*

UNDP (United Nations Programme for Development) (2011), Human Development Report 2011, *Sustainability and Equity: A Better future for All (New York, Palgrave Macmillan)*
[en línea] http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/271/hdr_2011_en_complete.pdf.

Uthoff, A. (2011), "Reforma al sistema de pensiones chileno", *serie Financiamiento para el desarrollo N° 240 (/LC/L.3422), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*
[en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5221/1/S1100849_es.pdf.

von Gersdorff, H.(1997), "Pension Reform in Bolivia", *Policy Research Working Paper 1832. Washington, D.C.: The World Bank.*

(Footnotes)

1 Impuesto a la Renta: se emplean básicamente dos métodos de medición. El primero está basado en simulaciones, las cuales suponen rehacer la declaración de impuesto de cada uno de los contribuyentes, agregando a su base imponible la renta exenta o no gravada, o la deducción, o revirtiendo el efecto de los diferimientos. El segundo método corresponde a las estimaciones basadas en datos agregados de las declaraciones o estadísticas de ingresos. En este caso, el dato básico se obtiene directamente de las declaraciones agregadas o de los ingresos tributarios, y luego se aplican los ajustes para reflejar la situación con la franquicia derogada.

2 Método que consiste en estimar el efecto de la franquicia en Valor Presente Neto (VPN) de los impuestos diferidos, específicamente para las rentas empresariales retenidas en el FUT, las rentas del sistema de fondos de pensiones y las rentas de las cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos y ahorro previsional voluntario y colectivo. En este método se calcula mediante procesos de micro-simulación los flujos de impuestos futuros que se originan a partir de los diferimientos de impuesto, trayéndose a valor presente para cuantificar el efecto de la franquicia.

II

UNA POLÍTICA PÚBLICA PRO CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Aportes de la Bancada de
Senadores Socialistas

2016

1.- LA NECESIDAD POLÍTICA Y ECONÓMICA DE IMPULSAR EL CRECIMIENTO

Los senadores socialistas estimamos que el desarrollo, vale decir, el crecimiento sostenible e inclusivo, es una condición indispensable para un camino de transformaciones que conduzcan a un Chile con mayor bienestar, seguridad e igualdad.

Por ello nos preocupa el debilitamiento de nuestra economía, que actualmente exhibe una tasa de crecimiento bajo el 2%. Es evidente que ello no contribuirá a solucionar los desafíos sociales y de distribución de ingreso que enfrentamos. Más aún, el desempleo está aumentando preocupantemente y los salarios tienden a estancarse.

Consideramos que las autoridades económicas deben redoblar sus esfuerzos para superar esta situación. Sin embargo, cualquier medida o conjunto de ellas no aseguran buenos resultados.

Las propuestas que priorizan la disminución del déficit fiscal estructural y la recuperación de la confianza empresarial, tenderán a producir inacción gubernamental, minimizando las perspectivas de crecimiento con graves consecuencias políticas.

Difícilmente los partidos que apoyamos al gobierno tendremos éxito en las próximas elecciones si la economía sigue su camino hacia el estancamiento. Ello explica la insistencia de la derecha en obtener el *"equilibrio fiscal"* en el corto plazo, buscando evitar así la adopción de políticas contra-cíclicas y restarle ritmo a las reformas.

El diagnóstico es más complejo y por ello esta contribución. Lo hacemos pensando en que Chile requiere una agenda de crecimiento y desarrollo impulsada por un Estado proactivo y basado en una alianza público-privada.

2.- ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA ACTUAL COYUNTURA

Nuestro análisis encuentra sustento en una visión de la actual coyuntura que se basa en los siguientes elementos:

En primer lugar, es cierto que las expectativas empresariales son fundamentales para la toma de decisiones privadas y que éstas se vieron afectadas por las reformas complejas que impulsa el gobierno. Pero, como ha señalado recientemente Bloomberg, hubo sobrerreacción.

Es evidente que fueron mucho más importantes la caída de los precios del cobre y las materias primas, la reducción de la demanda en la región latinoamericana, así como la volatilidad de los mercados financieros internacionales agudizada por el Brexit. A este panorama se agregan los casos de corrupción, colusión empresarial y el clima de polarización, muchas veces exacerbado por las posturas ideológicas tanto del mundo empresarial y la derecha como de algunos sectores de la izquierda.

En segundo lugar, hay factores estructurales que están presentes en la reducción del crecimiento como se evidencia en el caso de las exportaciones basadas en recursos naturales. En efecto, entre 1990-2002 y 2003-2015, con excepción de la fruta y los vinos, hubo una aguda reducción de las tasas de crecimiento de la producción física en la minería, productos forestales, pesca y acuicultura.

El problema aquí no son las desconfianzas empresariales, sino el agotamiento de un modelo de explotación de recursos naturales que ya no puede crecer como lo hizo en los ochenta y noventa. Se requiere avanzar a otro modelo de desarrollo sostenible e inclusivo basado en el conocimiento y la innovación.

En tercer lugar, la desaceleración continuada requiere mantener, a todas luces, una política contracíclica para evitar un deterioro paulatino, pero sostenido, de la situación general y de las finanzas públicas. Como bien se sabe a menor actividad económica, menor recaudación fiscal.

Por lo tanto, una política fiscal solo focalizada a obtener austeridad en el corto plazo podría mantener o ampliar la brecha entre el crecimiento observado y el producto potencial, llevando así un deterioro creciente de las finanzas públicas y en los niveles de empleo e ingreso. Además, hay que considerar el efecto histéresis, esto es, la tendencia de las economías a contraerse como resultado de la desaceleración precedente.

Es evidente que Chile tiene espaldas para impulsar una política contracíclica porque cuenta, a diferencia de otros países de América Latina, con una macroeconomía robusta reconocida internacionalmente.

En cuarto lugar, la desaceleración económica requiere una nueva mirada sobre el rol del Estado para el desarrollo. Este no debe limitarse sólo a corregir fallas de mercado y a ser un ente subsidiario, sino que debe jugar un rol más activo y emprendedor porque ello estimulará el rol del sector privado.

El gobierno debe concretar las inversiones públicas y concesiones que se ha propuesto y, al mismo tiempo, introduciendo un golpe de gestión eficiente, corregir las fallas burocráticas y de coordinación que ha acumulado el sector público para así facilitar las inversiones privadas.

Adicionalmente, el Estado chileno debe asumir un rol más activo y más emprendedor para impulsar una política de desarrollo basada en la innovación y el conocimiento cuyo objetivo debe ser la diversificación de la matriz productiva. En el corto plazo esto supone apoyar con energía los programas que impulsan especialmente los ministerios de Economía, Agricultura, Obras Públicas y CORFO.

Como las causas de la actual situación son variadas y complejas, para enfrentar este conjunto de desafíos es necesario desplegar creativamente y con sentido de prioridad los instrumentos de política económica disponibles de forma de evitar un daño mayor al bienestar de nuestros ciudadanos y ciudadanas. En este sentido valoramos la iniciativa del Fondo de Infraestructura como una forma creativa de fortalecer la inversión en infraestructura pública.

3.- LOS DESAFÍOS DEL MOMENTO ECONÓMICO ACTUAL

La demanda es insuficiente para lograr que el crecimiento observado del PIB reduzca la brecha respecto al PIB tendencial. La debilidad de la demanda determina un bajo crecimiento del PIB, que a su vez reduce los ingresos fiscales futuros y disminuye notablemente el impacto recaudatorio que se buscó con la reforma tributaria.

Las exportaciones están prácticamente estancadas en gran parte por la caída de la demanda de cobre. El consumo privado crece a menos del 2% anual y supera apenas el crecimiento poblacional. Desde el 2013, se constata una caída importante en la tasa de inversión como proporción del PIB. En particular, se observa una caída de la inversión minera compensada en parte por un aumento de la inversión en energía, lo que no cambia el panorama macroeconómico. En cualquier caso, el aumento proyectado de producción física de cobre en Chile de 1,5% anual aportaría unos 0,2 puntos porcentuales al crecimiento del PIB. Es decir, no cambiará el panorama de crecimiento para Chile en el futuro cercano.

Todo lo anterior es sabido, pero lo que algunos pretenden ocultar es que a pesar de este panorama, Chile mantiene una macroeconomía robusta que le permite ejecutar una política contra-cíclica y que no exhibe prácticamente ningún país de América Latina. El informe del FMI de abril de 2016, señala que la deuda neta fiscal es -1,1% del PIB (o sea hay más activos que pasivos) y que Chile está entre los 12 países de mayor robustez fiscal del mundo, junto con Finlandia, Suecia, Estonia y Noruega. Por tanto, el país tiene las espaldas fiscales necesarias como para sostener una política contracíclica.

En este contexto, es preocupante la drástica reducción del *crecimiento* del gasto público que va más allá del presupuesto aprobado para el 2016. Es efectivo que todavía mantiene su carácter contracíclico, pero es claro que se ha reducido el impacto expansivo tan necesario para la recuperación económica. Además, las señales que se dan desde Hacienda respecto del presupuesto del año próximo apuntan a una nueva reducción del crecimiento del gasto público, disminuyendo aún más el efecto contracíclico.

Los socialistas entendemos que la política contracíclica debe estar asociada a la regla de balance estructural, pero proponerse recuperarla en plazos excesivamente breves puede generar efectos contractivos, con consecuencias adversas para los ingresos fiscales y el crecimiento.

Aunque la inversión pública mantuvo los recursos asignados en el presupuesto, existen justificadas dudas respecto de su ejecución. Algo similar ocurre con *la cartera de inversión por la vía de concesiones,* donde nuevamente los riesgos son de sub-ejecución, retrasando obras de gran interés social. Es aquí donde el Estado debe mostrar mayor capacidad. El sector público puede y debe complementar sus esfuerzos de inversión activando con decisión el modelo asociativo público privado.

Por ello resulta crucial aumentar la eficiencia del sector público en impulsar la inversión pública y la cartera de inversiones por la vía de concesiones. El Estado chileno evidencia graves ineficiencias en su capacidad de facilitar las inversiones privadas, ejecutar las inversiones públicas y concretar las concesiones programadas. Los excesivos trámites, la complejidad de los procesos de evaluación y una tendencia conservadora de la administración, está empantanando el rol del sector público. El país requiere un Estado activo y emprendedor, que promueva las inversiones en diálogo con el sector privado.

Las razones para hacerlo son eminentemente prácticas. En el corto plazo el esfuerzo debe concentrarse en lograr que el crecimiento observado del PIB se aproxime al crecimiento potencial. A mediano y largo plazo, el esfuerzo debe concentrarse en elevar el potencial de crecimiento de la economía chilena. Esto supone elevar la productividad de largo plazo en Chile y al mismo tiempo recuperar la tasa de inversión en capital fijo (equipo, maquinaria, edificios e infraestructura).

Si se avanza por el sendero de elevar la tasa de inversión de los niveles actuales del orden de 22% del PIB a tasas más cercanas a las observadas en la década de los 90, del orden de 25% del PIB, se crearán las condiciones para recuperar un crecimiento sustantivamente más elevado.

4.- NUEVE CONDICIONES MÍNIMAS DE UNA AGENDA REACTIVADORA DE CORTO PLAZO

En el corto plazo, el principal instrumento de reactivación es el aumento de la inversión pública. Esto tiene dos rutas. La inversión pública directa y la Asociación Público Privada (APP), es decir, concesiones o compras diferidas (como es el caso de la construcción de edificios públicos, hospitales, entre otros). Además de su efecto inmediato sobre los niveles de empleo, la inversión pública dinamiza al sector privado (que ejecuta las obras) y mejora la calidad de vida de las personas de manera directa al permitir que se entreguen servicios públicos que no existen o mejoran aquellos que son de mala calidad. Además, eleva la tasa de crecimiento de largo plazo al aumentar el PIB potencial, esto es, la capacidad productiva de la que dispone el país. Las elasticidades estimadas para Chile indican que un 10 % de aumento en la inversión en infraestructura pública genera un aumento de entre 1,2 y 2,3 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento del PIB. Es decir, constituye una potente palanca de reactivación.

En segundo lugar y en paralelo a lo anterior, es necesario promover la inversión privada. Por un lado, se requiere facilitarlas, lo que supone racionalizar y agilizar los procedimientos de aprobación de inversiones. Por otro lado, hay que impulsar –en diálogo con el sector privado, los trabajadores y la sociedad civil- aquellas propuestas estratégicas que son importantes para el futuro de Chile. Por ejemplo, la iniciativa de fortalecer la inversión en una industria de energía solar y el desarrollo de una infraestructura digital de banda ancha que abrirá paso al desarrollo de nuevas industrias.

CORFO

Estos son dos áreas promisorias e indispensables para el futuro de Chile, pero hay otras como las que impulsa CORFO entre las cuales destacan la logística exportadora, el turismo sustentable, la manufactura avanzada y las industrias inteligentes. Los resultados de este esfuerzo se materializarán a mediano plazo, pero tenemos que construir el camino desde hoy.

El principal eje de inversión pública directa y vía concesiones es la infraestructura. Esto se hace particularmente relevante porque desde hace una década que Chile sub-invierte en esta plataforma indispensable para el desarrollo. De acuerdo al World Economic Forum, entre el 2006 y el 2014 el país ha descendido en el ranking desde el lugar 29 al 50, especialmente en carreteras, puertos y aeropuertos. Sólo en ferrocarriles logramos subir desde el lugar 73 al 70.

Por tanto, para contribuir a la reactivación, es necesario actuar en el corto plazo en infraestructura de transporte, en infraestructura social, en energía y recursos hídricos así como en infraestructura de banda ancha.

Esto requiere de las siguientes nueve condiciones mínimas.

1 **Dar un golpe de gestión para asegurar la ejecución de las inversiones presupuestadas.** Hay cálculos que indican que en el año 2015 se dejaron de ejecutar inversiones públicas por US$1.000 millones, aun cuando el MOP ha hecho un gran esfuerzo en la materia. Durante el presente año la ejecución presupuestaria sigue siendo insuficiente. Es indispensable comprometer y apoyar al MOP, al MINVU, al MINSAL, al MINTRANS, al FNDR y otros, para que logren las metas de inversión establecidas en el Presupuesto de la Nación, tanto con recursos públicos como a través del sistema de concesiones. La sub-ejecución de los presupuestos de inversiones no sólo retrasa la ejecución de los proyectos; también es una mala señal de la capacidad de gestión de los ministerios.

2 **Estimular la inversión privada en infraestructura.** Para ello es necesario apoyar al MOP para destrabar las dificultades que hay para ampliar contratos existentes con las concesionarias. Esto debiera representar una inyección de recursos de más o menos US$ 1.000 millones en el corto plazo.

3 **Desarrollar una labor intensiva orientada a atraer al país inversión extranjera que se encuentre disponible para contribuir al desarrollo de proyectos.** Esta debe ser una prioridad de la nueva Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera, superando los problemas de interlocución pública que han encontrado los inversionistas y que ha conspirado contra la radicación de capital externo.

4 **Incorporar en el Presupuesto de la Nación para el período 2017 recursos suficientes** para crear una carpeta de proyectos de infraestructura que le den sustentabilidad a un Plan Nacional de Inversiones con perspectivas de mediano plazo. Es decir, invertir en estudios e ingeniería para reactivar la industria de las concesiones y de la construcción, generando expectativas positivas y fortaleciendo la calidad de los proyectos para su pronta ejecución. (El gasto en ingeniería es muy reactivador y genera expectativas muy positivas).

5 **Crear Unidades de Gestión de Proyectos dentro de cada Ministerio** con la función de facilitar la ejecución de las inversiones ya aprobadas. Se trata de asegurar una gestión pública eficiente para facilitar proyectos privados y públicos. Esto es urgente y por ello sería conveniente crear una instancia de coordinación de estas unidades gestoras en un ministerio, por ejemplo, en la División de Coordinación Interministerial de la SEGPRES.

6 **Revisar cuidadosamente las regulaciones** para asegurar que cumplan sus objetivos sin paralizar las inversiones en infraestructura pública y privada. En energía, por ejemplo, una vez aprobada la Evaluación de Impacto Ambiental de las redes de transmisión, se requieren dos permisos para construir cada una de las torres de alta tensión que conforman la línea ya aprobada. Esto requiere ser racionalizado.

7 **Crear un mecanismo de planificación/zonificación del uso del borde costero** para facilitar las decisiones de inversión del sector privado y público. Hoy día la asignación de espacios del borde costero se hace "por orden de llegada" sin una visión de optimizar el uso del espacio que se ha hecho escaso. Además, en ocasiones las inversiones privadas en el borde costero requieren de inversiones públicas complementarias, pero inconsultas, a costo de los contribuyentes. Adicionalmente, la zonificación tiene la ventaja de optimizar el uso de recursos en inversiones complementarias, reduciendo el costo final para los usuarios de los servicios que utilizan el borde costero.

8 **Fortalecer los mecanismos de consulta y diálogo con las comunidades locales.** Es necesario establecer normas sobre cómo las comunidades y las empresas inversionistas interactúan y cuáles son las obligaciones legales de estas respecto de las comunidades donde se

instalan. Las ciudades puerto ilustran bien los problemas y desafíos que hay en esta materia, pero también los hemos vivido en otros sectores, como la minería y la agroindustria.

9 **En materia de capacitación, es necesario concretar los programas de capacitación,** especialmente aquellos orientados a resolver cuellos de botellas que están afectando el desarrollo de las industrias y servicios en Chile. Por ejemplo, hoy no tenemos los trabajadores necesarios para las inversiones que se realizan en el sector energía. En la instalación de plantas eólicas, el 75% de los trabajadores son portugueses; en el caso de la instalación de líneas de alta tensión el 65% de los "linieros" son ciudadanos peruanos.

5.- LAS CINCO PRIORIDADES EN MATERIA DE INVERSIÓN

Lo anterior exige priorizar los proyectos de inversión e impulsar su aprobación, considerando criterios de efecto multiplicador y viabilidad de realización. En este contexto, los servicios y autoridades deben apoyar los proyectos reactivadores y generar las condiciones para su expedita aprobación, dentro del marco normativo vigente.

En este contexto se identifican cinco grandes prioridades.

Agenda de proyectos de infraestructura física para los próximos 18 meses

Las medidas que pueden afectar positivamente las expectativas y traducirse en inversiones en los próximos 12-18 meses incluyen:

- Ejecutar el programa de licitaciones de Concesiones MOP, donde la cartera en proceso es de más de US$ 2.400 millones (para ello es necesario proponer contratos atractivos para los eventuales inversionistas)

- Ejecutar el programa de inversiones en el sector energético y asegurar la programación de inversión en centrales de pasada, en plantas fotovoltaicas así como en plantas hídricas de mayor tamaño

- Ejecutar el plan de inversiones en curso para el desarrollo de los Puertos de San Antonio, San Vicente, Valparaíso, Iquique y Antofagasta.

- Avanzar en los estudios para proveer de Infraestructura para una Red Logística de Gran Escala para la macrozona Central.

- Ejecutar el plan de inversiones en recursos hídricos, entre los que se destacan el Embalse Punilla.

Adicionalmente, es necesario apoyar a EFE para sacar adelante al menos los siguientes proyectos en ejecución o listos para ser ejecutados:

- Destrabar las dificultades que hoy existen para ampliar los servicios de carga, pendientes desde la administración pasada. Consideramos que hay espacio para convenir con los portadores privados de carga, quienes podrían aportar el financiamiento.

- Asegurar la inauguración durante el segundo semestre 2016 del proyecto Santiago-Rancagua.

- Aprovechar la línea (en condiciones razonables) entre Santiago-Chillán de modo de posicionar los servicios de media distancia de EFE. Una opción es licitar equipos para servicios de calidad durante el primer semestre de 2017 con un mejoramiento de vías por unos US$ 100 millones.

- Acelerar los estudios para servicios de corta distancia entre Santiago-Batuco para licitar obras durante el segundo semestre del próximo año.

- Invertir en estudios e ingeniería para contar con una cartera de proyectos ferroviarios de media y corta distancia para pasajeros, así como para el apoyo logístico ferroviario para el sistema interconectado zona central (Los Andes-Valparaíso-Santiago-San Antonio-Rancagua).

- Convenir con el MTT que los recursos espejo del Transantiago vayan a obras de infraestructura para el transporte y no a otros fines. Fondos, como el FAR que provienen de la Ley Espejo y que ahora están retenidos por DIPRES, deben ponerse a disposición y ejecutarse. Además del efecto que esto puede tener sobre la calidad de vida de las personas, se estima que esta medida puede generar inversiones en las regiones por unos US$ 800 millones anuales.

Agenda de proyectos en infraestructura social para los próximos 18 meses

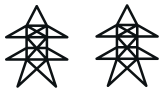
En este contexto, resulta crucial asegurar la concreción de la agenda de inversiones sociales.

- Se debe retomar el plan de inversiones en hospitales, rediseñando los contratos de concesiones a la luz de las lecciones aprendidas, y definir un nuevo plan de inversiones en infraestructura educacional.

- Es necesario asegurar la ejecución del presupuesto de educación. Esto es indispensable no sólo para mejorar nuestro sistema educacional en todos sus niveles, sino también, porque estimulará la actividad económica privada.

- Los programas de inversión en vivienda son de alta importancia económica y social. Hay un evidente déficit habitacional y el Estado dispone de capacidad para incrementar la inversión en este sector sin mayor presión fiscal. En el período 2014-2015 se construyeron 44.000 nuevas viviendas. Este año se anunciaron 25.000 adicionales y es viable aspirar a otras 25.000 unidades más para el año 2017.

Agenda de infraestructura energética y de recursos hídricos



La agenda energética ha avanzado rápidamente durante este gobierno. En este contexto, consideramos de gran relevancia los siguientes aspectos a corto plazo:

- **Activar ENAP para que juegue un papel estratégico en el desarrollo de energía a nivel regional.** En este rubro, como en otros, realizamos acciones que contradicen nuestros objetivos declarados. En Aysén, por ejemplo, cuando llueve poco la generación eléctrica se realiza con petróleo, agudizando la grave contaminación del aire.

- **Promover y facilitar la interconexión energética con países vecinos,** especialmente con Argentina y Perú. Hay gasoductos sin uso y terminales portuarios subutilizados. Hoy, nuestros puertos pueden ser útiles para atender las demandas argentinas. En un futuro no muy lejano, este país explotará sus reservas de gas esquisto (las segundas del mundo) y nos podrá abastecer a nosotros.

- **Promover la inversión en plantas desalinizadoras para ayudar a resolver el problema del agua en el norte del país.** Dos cuellos de botella importantes para la minería son el costo de la energía y la escasez de agua dulce.

Agenda de Infraestructura de Banda Ancha para Chile

Valoramos la licitación de la construcción de una red de fibra óptica que conectará las regiones de Aysén y Magallanes, incluyendo Puerto Williams, la ciudad más austral del planeta.

Sin embargo, la OCDE señala que Chile está viviendo un retroceso en cuanto a velocidad real de acceso a Internet a banda ancha. Además, los precios de uso son los más altos de la OCDE y los déficits en cuanto a banda ancha se están convirtiendo en una restricción para el desarrollo futuro de la industria de servicios, de la manufactura avanzada, de nuevas tecnologías en salud y en educación, así como para el desarrollo de una infraestructura inteligente.

Por ello, consideramos que debe darse la máxima prioridad a la iniciativa CORFO sobre banda ancha que ahora será financiada por el Fondo de Inversiones Estratégicas del Ministerio de Economía.

La agenda del cobre y el rol de CODELCO

Entre los años 1990 y 2015, los aportes medios anuales de CODELCO al fisco equivalieron a casi el 25% de los ingresos tributarios netos. Si no fuera por la existencia de la empresa cuprífera, las contribuciones medias anuales de los últimos 25 años indican que Chile debería haber aprobado una reforma tributaria adicional equivalente a casi un 2% del PIB.

Las proyecciones futuras de reservas disponibles, indican que CODELCO puede seguir aportando recursos al fisco y a la nación, al menos, por los siguientes 70 años. En consecuencia, ha sido y seguirá siendo una empresa estratégica y componente clave del principal sector de la economía chilena.

CODELCO

Chile debe proponerse seguir siendo el principal productor de cobre del mundo. La propuesta estratégica debe ser 30/30/30, vale decir 30% de la producción mundial de cobre, 30% de la investigación y desarrollo mundial realizado en el sector cuprífero y 30% mundial de los servicios provistos por proveedores.

Por ello, esta bancada adhiere a la propuesta del Vicepresidente de CODELCO Oscar Landerretche, de capitalizar esta empresa estratégica.

6.- PRIORIDADES DE POLÍTICA DE DESARROLLO LIDERADA POR LA INNOVACIÓN

A luz de los antecedentes expuestos, resulta esencial impulsar una agenda de desarrollo productivo que, junto con estimular el emprendimiento y la innovación de las empresas existentes hoy en el país, promueva la expansión dinámica de sectores emergentes y fomente el desarrollo de nuevas actividades económicas con alto potencial de crecimiento.

El Gobierno de la Presidenta Bachelet presentó en mayo de 2014 una "Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento", la que asertivamente declara su intención de promover el surgimiento de "nuevos sectores que hoy están poco desarrollados o que son inexistentes", a pesar de contar con ventajas competitivas.

CORFO

Consistentemente, CORFO ha elaborado en los últimos dos años, en colaboración con el sector privado y la academia, un conjunto de "Programas de Especialización Inteligente", que están en condiciones de ser puestos en marcha, entre los cuales se contemplan programas para la Industria Solar, las Industrias Inteligentes (aplicaciones de gran escala de "internet de las cosas"), Turismo Sustentable, Logística Exportadora, Minería de Alta Ley, Construcción Sustentable y Alimentos Saludables.

Este conjunto de iniciativas es una buena base para potenciar la diversificación productiva del país. Llevar adelante este programa demandará recursos del orden de los US$ 1.000 millones para crear un Fondo de Inversiones Estratégicas que financiaría estas y otras iniciativas en el cuatrienio. Lamentablemente, la suma de los recursos destinados a este propósito durante los primeros dos años de gobierno no ha superado los US$ 250 millones.

Desde otra vertiente, el Gobierno ha lanzado recientemente un programa de reformas legales y administrativas para promover la exportación de servicios, iniciativa bien orientada, toda vez que Chile ha demostrado poseer ventajas competitivas en este campo y que este es un mercado de alto crecimiento en el mundo. En este caso, nuevamente se han privilegiado iniciativas de bajo costo fiscal, excluyéndose medidas de alto potencial de impacto, como el fortalecimiento de programas de atracción de inversiones de este sector.

Sobre la base de lo anterior proponemos **siete medidas para ser implementadas en el transcurso de los próximos dos años**:

1. Poner en marcha el conjunto de Programas de Especialización Inteligente impulsado por CORFO y el Ministerio de Economía, cuyas hojas de ruta ya están sancionadas, garantizando al menos US$100 millones para su primer año de operación.

2. Avanzar en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable, cuya construcción es resultado del diálogo público-privado en el sector y que debe impulsar acciones en ámbitos estratégicos para el crecimiento del sector (promoción, calidad, capital humano, diversificación de destinos y productos, innovación y turismo inclusivo).

3. Otorgarle urgencia a la aprobación de iniciativas legales y administrativas destinadas a promover las exportaciones de servicios y relanzar un programa de atracción de inversiones destinado a instalar en Chile a empresas líderes en las cadenas globales de valor.

4. Materializar la promesa de campaña de destinar US$ 1.000 millones incrementales a un Fondo de Inversión Estratégica para financiar durante los próximos 5 años las iniciativas de diversificación productiva.

5. Impulsar la reactivación del rol de CORFO como Banco de Desarrollo, con capacidad para otorgar créditos, garantías y/o aportes de capital parciales a iniciativas empresariales altamente incoativas que lo requieran.

6 Poner en marcha programas de compras públicas innovadoras.

7 Impulsar inversiones extranjeras en el país que transfieran tecnología, faciliten procesos de aprendizaje de nuestra fuerza laboral y abran oportunidades de nuevos mercados. En este sentido, podemos aprovechar el lanzamiento de la nueva Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera orientada a traer al país a empresas de sectores nuevos o incipientes de alto potencial de crecimiento.

Adicionalmente, se proponen **cinco medidas, con una mirada de largo plazo**, que entreguen señales claras de la dirección que se quiere establecer:

1 **Establecer un concurso internacional para generar tecnología solar apropiada a las condiciones del norte chileno.** El norte chileno tiene condiciones de radiación y penetración de rayos UV muy superiores a las de otras latitudes. El problema es que las tecnologías disponibles en el mundo no aprovechan íntegramente el potencial de generación que existe en el país. Más aún, las celdas disponibles tienen un pronóstico de vida útil inferior lo que, paradójicamente, redundará en rentabilidades inferiores a las de otros lugares del mundo. El desafío tecnológico es claro y por ello se propone organizar un concurso internacional que premie su desarrollo, incluyendo recursos para pruebas a nivel industrial. La propiedad intelectual que se genere debe quedar a libre disposición.

2 **Disponer por ley de una contribución para financiar I+D y transferencia tecnológica gestionada por centros sectoriales y/o transversales establecidos por los propios aportantes.** Se propone crear, por ley, una contribución obligatoria de un 0,1 % de las ventas de empresas que facturan más de UF 50,000 anuales para ser usada en actividades calificadas de I+D y de transferencia tecnológica por parte de centros debidamente acreditados. Las empresas tendrán libertad de asignar su contribución a estos centros y podrán establecer instituciones sin fines de lucro para optar al uso de los recursos.

3 **Establecer un mecanismo que permita destrabar aspectos regulatorios para empresas que generen innovaciones.** Existen numerosos casos de empresas que desarrollan innovaciones de producto o proceso que luego no pueden escalar su desarrollo debido a que las regulaciones o normativas no contemplan su caso. El más notorio es el de Crystal Lagoons, que sólo pudo prosperar producto de decisiones excepcionales de las más altas autoridades del SII y de Salud que comprendieron que no era

razonable aplicar criterios pensados para piscinas a estas nuevas lagunas y que tenían la autoridad para generar una respuesta no burocrática al desafío planteado por la invención. Se propone que la CORFO establezca una certificación, o sello, a innovaciones que requieran tener acceso a una revisión regulatoria de alto nivel. No se trata de establecer excepciones al cumplimiento de las normativas, sino dar la posibilidad de ingresar a un comité en que se sienten representantes de los órganos regulatorios para que conozcan de primera fuente los casos y puedan tomar decisiones en consecuencia.

4 **Incentivar a que todos los ministerios y agencias públicas destinen recursos a ciencia, tecnología e innovación** para incrementar los fundamentos, la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y servicios que prestan. Esto movilizará mucho más fondos de lo que actualmente movilizan CORFO y CONICYT. Un componente central es racionalizar de forma inteligente las compras públicas en tecnología.

5 **Facilitar la generación de servicios relacionados a nuestras exportaciones.** Por ejemplo, es de suma importancia crear una Agencia de Inocuidad Alimentaria, que garantice a los importadores de productos chilenos la calidad de los productos que exportamos. Esto es tan importante como lo fue la creación del SAG en el pasado. Algo similar ocurre con los servicios logísticos y de trazabilidad de nuestra producción.

La innovación es crucial para el desarrollo no sólo de industrias intensivas en tecnologías, sino para todos los sectores de la economía. Esto requiere repensar las inversiones en infraestructura. Por ejemplo, si se enfoca la inversión en carreteras solo como construcción de estructuras de cemento y acero, olvidando la intermodalidad, la gestión de tráfico, así como la inversión en logística inteligente y sin papeles, se estará dilapidando importantes ganancias de eficiencia. Si se intenta continuar invirtiendo en nuevos yacimientos de cobre sin soluciones efectivas en materia de residuos, agua y energía también se estará dilapidando el potencial productivo de la inversión en este sector. Lo mismo ocurre en la área acuícola: sin regulaciones sanitarias adecuadas, ni una fuerte infraestructura tecnológica y de I+D, las inversiones en nuevos equipos y ovas de salmón seguirán generando sistemas de producción que dilapidan 19% de sus ventas en pago de antibióticos.

Superar los desafíos que enfrenta el país para escapar de "la trampa de ingresos medios" y alcanzar el desarrollo económico y social, requiere llevar adelante una **política liderada por la innovación.**

CONCLUSIONES

Hoy nos enfrentamos a una encrucijada histórica similar a las de otros períodos de fin de grandes ciclos de precios, como ocurrió con el salitre y ya varias veces con el cobre. Para evitar que nuestra economía sea un juguete del ciclo de precios de las materias primas, es necesario impulsar el desarrollo basado en una nueva oleada de inversión e innovaciones.

Una de las condiciones para avanzar por ese camino es

recrear la alianza público-privado, pero ya no con un Estado pasivo y subsidiario, que se auto excluye del proceso de expansión productiva, sino con un Estado activo y emprendedor.

Curiosamente, una visión distorsionada de nuestro propio desarrollo nos impide ver que muchos de los grandes avances productivos de nuestro país han sido generados por el Estado, incluso durante la dictadura. Entre ellos, se encuentra la creación de la industria forestal y las concesiones, por nombrar solo dos.

Si bien es cierto que la economía chilena es abierta y seguirá dependiendo por largo tiempo de recursos naturales, también es evidente que ya no puede limitase a la producción de materias primas. No sólo porque este súper-ciclo del cobre llegó a su fin, y con él el período de tipo de cambio bajo e importaciones baratas, sino porque la calidad de nuestras minas ha ido disminuyendo (entre las más grandes hay varias que ya cumplieron 100 años).

Alcanzar un nivel de desarrollo económico y social, como al que decimos aspirar, requiere incorporar innovación y tecnología en las nuevas inversiones para aumentar el crecimiento. Ello exige un Estado inteligente que guíe las inversiones hacia los objetivos deseados, que no son otros que elevar la productividad y la calidad de vida de nuestra gente.

En esta tarea debemos evaluar nuestras instituciones, públicas y privadas, para asegurar que tienen las competencias y calidad necesarias para empujarnos hacia el desarrollo. Debemos revisar las regulaciones y diseñar nuevas y mejores regulaciones e instrumentos de gran impacto (p. ej. banca de desarrollo, red de banda ancha de nueva generación, infraestructura y centros científicos

tecnológicos, nuevos emprendimientos para I+D+i). En este camino no somos los primeros y nos podemos beneficiar de la experiencia de otros países que lo han recorrido antes que nosotros.

El desafío político es evitar la inacción y hacernos cargo de construir nuestro propio futuro como nación. Tenemos los recursos humanos y materiales para hacerlo. No dejemos que el temor al fracaso nos impida asumir la tarea.

Bancada de Senadores del Partido Socialista

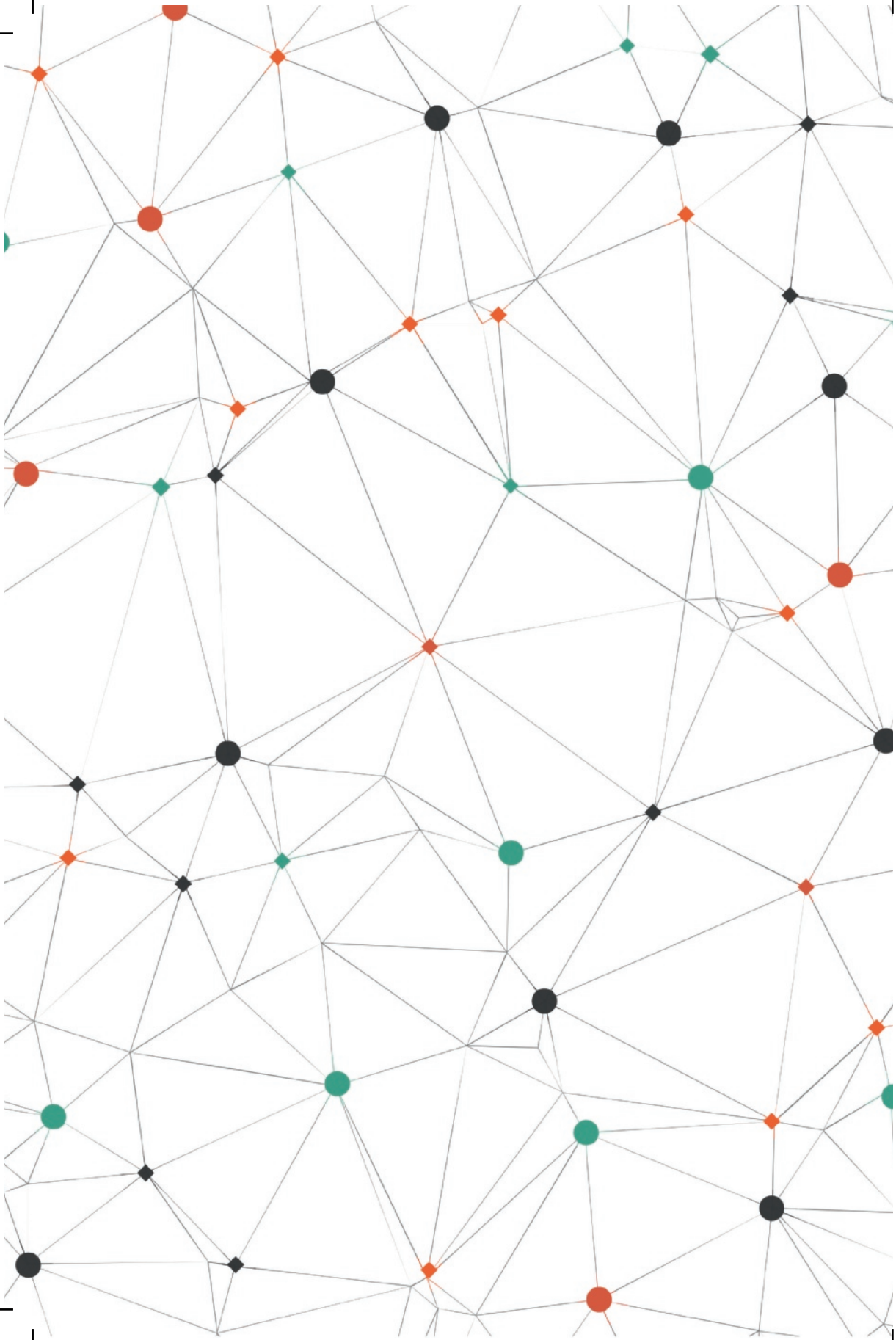
Economistas que participaron:
Hernán Frigolett, Álvaro Díaz, Luis Eduardo Escobar,
Jorge Inostroza, Gonzalo Rivas, Carlos Álvarez, Paulina Soriano.

Otros invitados a exponer sus ideas
Mario Marcel, Carlos Furche, Máximo Pacheco, Javiera Montes,
Raúl Súnico, Carlos Cruz, Pedro Goic.

III

NUEVA LEY MARCO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Aportes de la Bancada de Senadores Socialistas



PRESENTACIÓN

La reforma educacional, llevada a cabo durante la dictadura militar, a partir de la década de los '80, reconfiguró la educación superior chilena. Se impuso en ella la lógica de mercado, se debilitó la educación estatal, se amparó el lucro obtenido mediante subterfugios y, si bien es cierto se generó una apertura a grupos sociales antes no incorporados a este nivel educativo, ello se hizo en muchos casos, a costa de la calidad de la formación y al sacrificio del "espíritu" de la Universidad, que se fue transformando cada vez más en una mera empresa.

Después de casi cuarenta años, se ha abierto una oportunidad histórica de superar los efectos que dejó la marea neoliberal en materia educacional. Esto se ha forjado, en buena medida, como consecuencia de la potencia de los movimientos sociales del 2006 y del 2011 y de la voluntad política del gobierno de la Nueva Mayoría.

Y es que, mientras la *"revolución pingüina"*, de hace diez años, posibilitó la transformación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), impuesta en las postrimerías de la dictadura, por la Ley General de Educación (LGE), ello no alteró su esencia subsidiaria y de mercado. Las masivas manifestaciones ocurridas cinco años después, lograron poner en la agenda, la necesidad de consolidar una *"educación pública, gratuita y de calidad"*. Fueron precisamente estas justas demandas, las que el gobierno encabezado por la presidenta Michelle Bachelet, incorporó en su programa y ha ido materializando desde el 2014 en adelante.

En estas circunstancias, recobra especial vigencia, el planteamiento de uno de los fundadores del Partido Socialista, quien fuera además Senador de la República y Rector de la Universidad de Chile, Eugenio González Rojas. Hace poco más de medio siglo, señalaba que la Universidad tiene un doble imperativo: la acción humanística y la acción social.

La primera hace alusión a que por encima de sus específicas tareas de formación de profesionales, estímulo de la creación intelectual y artística, fomento de la investigación científica y tecnológica y difusión de los bienes culturales

"la Universidad, por el hecho de serlo, tiene que preocuparse fundamentalmente de la formación del ser humano en la plenitud de su condición moral". Debe ser capaz de "preservar los valores que dan sentido de superior dignidad a la vida humana, individual y colectiva en cada circunstancia histórica".

En cuanto al imperativo de acción social, González indicaba que otro de los deberes significativos que compete a la Universidad, "es el de tomar como suyos los problemas de nuestro pueblo y proponer soluciones trascendentes". La Universidad, especialmente las que son instituciones nacionales, en tanto órganos del Estado "deben estar al margen de la política partidista, de las disensiones ideológicas y confesionales; pero por su condición de entidad moral, no pueden estar al margen de los imperativos de la justicia que impulsan el progreso social y que son la resultante del trabajo solidario".

Eso es desde una visión socialista la Universidad. Una Institución guiada por la búsqueda del interés general más que de intereses particulares de diverso cuño. De una "Institución Nacional que debe ser colaboradora del Estado en el esclarecimiento científico y técnico de los diversos problemas concretos que se le presentan", como señalaba el ex rector.

Esa es la visión que, desde nuestro punto de vista, puede ser recuperada a través de la Reforma de la Educación Superior que será presentada en el corto plazo por el Ejecutivo al Parlamento.

Las páginas que siguen están inspiradas en estas ideas. Reconocen la participación de distintos actores en el actual sistema, pero por sobre todo, buscan revitalizar y reposicionar a aquéllos con compromiso y responsabilidad pública y, muy especialmente, a las instituciones que pertenecen al Estado y cuya presencia y acción, fomentan el progreso tanto a nivel nacional como en aquellas regiones en que se encuentran insertas.

1.- VALORACIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El actual sistema de educación superior ha tenido cambios importantes en las últimas décadas.

Su mayor logro es el incremento significativo de la cobertura, alcanzando en la actualidad a aproximadamente un millón doscientos mil estudiantes.

Sin embargo, se perciben al mismo tiempo graves falencias, tales como:

Calidad global

El sistema de educación superior chileno presenta un nivel promedio de baja calidad y densidad. Los aumentos en la cobertura no han sido complementados con un esfuerzo sostenido en la calidad de los planteles.

La producción de conocimiento es relativamente baja, en tanto muchas carreras no tienen estándares de formación de profesionales acorde a lo que el país necesita para su desarrollo.

El sistema de acreditación ha sido creado tardíamente y, si bien presenta en los últimos años mejoramientos significativos, muestra aún importantes falencias que le impiden constituirse en un factor decisivo de mejoramiento.

Pérdida de peso específico de las universidades estatales

El incremento en la matrícula que el país ha experimentado especialmente en la última década ha provenido de un incremento en los cupos de la educación superior privada, especialmente en el ámbito técnico profesional.

La matrícula de las universidades estatales se mantiene constante, lo que implica una drástica caída en términos relativos, representando menos del 15% del total del sistema de educación superior chileno.

Lo anterior se explica en problemas de financiamiento y gestión, que se

demuestran también en una deficiente política de recursos humanos y en rigideces en el control administrativo que afectan severamente el desarrollo de las instituciones.

Ello también se advierte a nivel local. Las universidades regionales, en general, viven una situación precaria y no han logrado desarrollar todo su potencial, para llegar a convertirse en un factor de desarrollo plenamente gravitante para los territorios en que tienen su sede.

Investigación

Ligado a lo dicho respecto de la calidad general del sistema se aprecian importantes diferencias en esta área, entre las diferentes instituciones de educación superior.

Mientras algunas tienen resultados notables, tales como publicaciones y referencias, otras presentan desarrollos casi nulos. Ello tiene su origen tanto en falencias propias de las instituciones que han privilegiado la docencia, como en las insuficiencias de la política de desarrollo de la ciencia y tecnología en el país.

La docencia en el ámbito de las Universidades no es concebible sin el desarrollo de investigación y formación en postgrado.

Insuficiente política de desarrollo del sector técnico profesional

Durante las décadas pasadas asistimos a una creciente profesionalización del sistema, desalineándose de las tendencias mundiales.

La creación de diversas becas y créditos impulsó, en los últimos años el aumento de los cupos en las entidades privadas, revirtiéndose esa tendencia.

Sin embargo, se perciben enormes debilidades basadas en la inexistencia de una política nacional de educación técnica que la fortalezca como un proceso continuo, articulando programas desde la educación escolar hasta la capacitación laboral, pasando por la formación superior técnica.

Del mismo modo, resulta indispensable aumentar la oferta pública que fue sistemáticamente abandonada desde la transformación de la Universidad Técnica del Estado y la anómala situación de INACAP.

Vínculo con la sociedad

El crecimiento del sistema de educación superior en las últimas décadas ha tenido en general una orientación hacia la formación de profesionales, perdiéndose o disminuyendo la incidencia de otros ámbitos y funciones tradicionales.

Así, la vinculación de las universidades con la sociedad en su conjunto se ha diluido.

Se aprecia una falta de participación de las instituciones en la discusión y evaluación de las políticas públicas, como asimismo de actividades que den cuenta de una proyección de su quehacer hacia su entorno más inmediato.

Debilidad institucional del Ministerio de Educación

En línea con lo que ha ocurrido en otras áreas, el crecimiento del sector no ha sido acompañado por un adecuado desarrollo del sector público.

El Ministerio de Educación ha carecido de las suficientes competencias y medios para hacerse cargo de la regulación, fiscalización y coordinación adecuada de la educación superior, siendo notorias sus limitaciones, particularmente en materia de acreditación y como garante de la fe pública la real capacidad y fortaleza de las instituciones de educación superior.

2.- PRINCIPIOS Y DEFINICIONES GENERALES

La educación superior como un derecho social

Rechazamos la concepción de la educación como un bien de consumo y la lógica de mercado, basada en el lucro y la competencia, con que se ha desarrollado el sistema educacional chileno, a partir de la década de los ’80.

Ello distorsiona sus fines y genera los incentivos para obtener dicha ganancia por la vía de un alza del costo de las carreras o bien de un abaratamiento de la docencia, desincentivando de paso el desarrollo de la investigación.

Concebimos, en cambio, a la educación, en general, y a la educación superior, en particular, como un derecho social garantizado por el Estado.

Como lo reconoce la doctrina de los Derechos Humanos, los derechos sociales y económicos son de carácter progresivo y deben ir siendo alcanzados de acuerdo al desarrollo económico de las sociedades. Lo importante es que en cada etapa dicha progresividad se vaya expresando hasta alcanzar su universalidad.

Este derecho a la educación debe realizarse en instituciones que efectivamente acrediten la condición de instituciones complejas en el caso de las Universidades. La gratuidad debe ser un objetivo a alcanzar plenamente en las instituciones públicas, y extenderse a instituciones privadas que efectivamente acrediten dicha complejidad; muestren un efectivo compromiso y responsabilidad pública; estén dispuestas a organizarse de manera inclusiva y participativa de sus tres estamentos; y en las cuales se respete la diversidad de visiones y la libertad de expresión y de cátedra.

Una educación superior para el siglo XXI

Entendemos el sistema de educación superior -Universitario y Técnico Superior- indisolublemente vinculado al desarrollo político, económico, social y cultural del país en general y de cada una de sus regiones en particular.

En este sistema no solo se forman sus profesionales, científicos, artistas y técnicos, sino que sus instituciones están llamadas a generar el conocimiento avanzado e ir abriendo paso al desarrollo de las capacidades productivas y tecnológicas para alcanzar un desarrollo inclusivo y sustentable.

También es misión del sistema de educación superior contribuir al enraizamiento cultural de la democracia y de los derechos humanos; integrar y cohesionar socialmente a nuestra sociedad; desarrollar nuestra identidad en un mundo globalizado; acoger y promover nuestra diversidad cultural y étnica; y desarrollar el pluralismo moral y del conocimiento.

Educación superior, desarrollo regional y equidad territorial

Consideramos de enorme relevancia el desarrollo de las universidades e instituciones técnicas regionales, posibilitando con ello una pertinencia en las ofertas educativas, articulando el desarrollo de la educación superior con la realidad productiva, tecnológica y cultural de las regiones.

Para cumplir con los objetivos anteriores se deben considerar las condiciones y necesidades específicas de cada región, dar apoyo especial y diferenciado a estas instituciones, y establecer las flexibilidades del caso para la captación y retención de los estudiantes, y para el desarrollo de investigación asociada al desarrollo e identidad de cada región.

3.- UN NUEVO MODELO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Sistema mixto de Educación Superior y su financiamiento

Nuestro país desarrolló en el curso de su historia un sistema de provisión mixta en la educación, que combinó establecimientos públicos e instituciones privadas colaboradoras de la función del Estado.

Lo anterior permitió ir aumentando sistemáticamente la cobertura, manteniendo grados importantes de calidad, a la vez que se aseguraban diversas opciones de proyectos educativos disponibles para las familias, de acuerdo a sus propios intereses y objetivos, pero enmarcados en las directrices y objetivos generales.

Este sistema mixto se encuentra hoy en riesgo por la sistemática caída de la matrícula pública estatal. Ésta se ha mantenido casi inalterable en la última década, mientras el total de alumnos más que se duplicaba. Las universidades estatales representan hoy apenas un 14.8% de la matrícula de pregrado.

Lo anterior resulta grave para la existencia de un proyecto común de país, que resguarde la identidad nacional. Éste debe acoger los proyectos particulares, pero sin caer en la desintegración ni en la primacía de las visiones parciales.

Creemos, en ese sentido, en la necesidad de mantener y fortalecer un sistema de provisión mixta en la educación superior donde coexistan tres subsectores, sujetos a regulaciones y condiciones de financiamiento diversas.

a) Instituciones de educación superior del Estado

Éstas son parte constitutiva del Estado, y existen para el logro de los objetivos generales y compartidos de la Nación y de la comunidad política democrática. Todas las instituciones -públicas y privadas- están convocadas a participar de las tareas nacionales, pero las instituciones públicas tienen la obligación de hacerlo, mientras para las instituciones privadas, dada su naturaleza, ello es opcional y referencial.

Deben disponer de un trato preferente, financiándose mediante aportes directos estables vinculados a sus proyectos de desarrollo institucional y, secundariamente, según su matrícula.

Estarán vinculadas con el Estado, a través de sus directorios y de instancias institucionales de interrelación, como el Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH), al que debe otorgársele reconocimiento legal. Deberán articularse además en una red o sistema de educación superior estatal, que otorgue coherencia y coordinación a sus programas y que les permita mejorar conjuntamente sus estándares de acreditación.

Aspiramos a que en un plazo razonable alcancen el 50% de la matrícula total de las Instituciones de Educación Superior chilenas, manteniendo niveles adecuados de calidad.

Para ello, el Estado debe reconstruir un sistema de educación superior público, aportando recursos adicionales para expandir su cobertura regional y de matrícula en los próximos años. Ello es necesario para poder realizar sus objetivos de desarrollo nacional, en el marco de instituciones de alta complejidad y calidad, reconociendo la educación como un derecho, y otorgando plena libertad de cátedra y de búsqueda del conocimiento.

Su gobernanza será definida por cada plantel, dentro de un marco de opciones, que resguarde la participación de la comunidad de académicos, funcionarios y estudiantes que la constituyen.

Deberá perfeccionarse la regulación y fiscalización administrativa de los planteles públicos de modo de compatibilizar adecuadamente el resguardo y transparencia en el uso de los recursos públicos con la adecuada flexibilidad en la gestión de éstos.

b) Instituciones de educación superior privadas con compromiso y responsabilidad pública

En esta categoría se encuentran aquellas entidades formadas por corporaciones y fundaciones (Concepción, Austral y Federico Santa María) y las vinculadas a la Iglesia Católica del CRUCH, que han realizado por décadas un significativo aporte al desarrollo del país.

También podrían integrar ese subsector aquéllas entidades creadas después de 1981 que reúnan las condiciones de ausencia de lucro, calidad, compromiso y responsabilidad pública, participación y pluralismo y que acepten voluntariamente acogerse a la regulación respectiva.

Dichas universidades dispondrán de financiamiento público para asegurar la gratuidad de los estudios de sus estudiantes, el que se determinará considerando su matrícula y un arancel promedio. Deberán fijarse reglas respecto del aumento de cupos.

Podrán, asimismo, recibir otros aportes estatales orientados a fines específicos, como infraestructura, investigación básica y extensión y acceder a franquicias e incentivos tributarios, sujetos a la regulación y condiciones que en cada caso se determine.

Con este objeto se establecerán líneas especiales de financiamiento diferenciadas de las existentes para las universidades públicas.

c) Instituciones de educación superior privadas

Un tercer subsector estará formado por aquéllas instituciones de educación superior privadas creadas con posterioridad a 1981, cuyos proyectos no tengan sustantivamente un carácter vinculado a objetivos públicos.

Deberán satisfacer estándares básicos de seriedad y solvencia, destinados a asegurar su continuidad y sustentabilidad. Con dicho objeto podrán requerirse normas básicas de transparencia contable y financiera y la justificación y respaldo de sus iniciativas de inversión.

No recibirán aporte público alguno, ni directo ni indirecto, ni beneficios tributarios de ninguna clase.

En este sentido, se debe terminar con el sistema CAE, reemplazándolo por recursos destinados a cubrir la gratuidad o vía becas en los casos que corresponda. Se debe poner fin al impropio traspaso de cuantiosos recursos públicos a instituciones privadas de baja calidad y concebidos como un mero negocio.

Comprensión de la Universidad como una institución compleja: docencia de pre y postgrado, investigación y vinculación con el medio

La primera gran desregulación que el nuevo marco de educación superior debe revertir es la definición de la Universidad como una educación terciaria que puede desarrollarse con distintos grados de complejidad.

Si entendemos la Universidad como aquella institución especializada en la formación de los científicos y profesionales; la generación del conocimiento avanzado y de frontera del conocimiento; y de una docencia en permanente actualización; no se puede concebir la Universidad sin exigir acreditación en investigación y postgrado.

Podrán existir distintos grados de complejidad y calidad, pero una Universidad para ser tal debe desarrollar y articular docencia e investigación. La idea de "universidades docentes" es una contradicción en sus términos, pues no se puede ejercer docencia de nivel superior sin investigación avanzada, o a lo menos una investigación asociada a la docencia.

Por último, una Universidad para ser tal no solo debe generar docencia e investigación avanzada, sino que debe volcar ese conocimiento a la sociedad y recoger de estas sus demandas y expresiones, a través de actividades de extensión y vinculación con el medio.

Sistema de Educación Técnico Superior

Nuestro país vive la anomalía que genera más profesionales que técnicos de nivel superior. En los países desarrollados la relación entre técnicos y profesionales es de tres a uno, en nuestro caso la relación está invertida.

En este ámbito se requiere una estricta regulación, actuando el Estado como garante de la fe pública, y generando los incentivos adecuados para el desarrollo de un sector técnico asociado a las necesidades estratégicas del país.

En este camino es necesario crear un poderoso subsistema de instituciones técnicas superiores estatales, cuyo primer paso lo constituye la creación de quince centros de formación técnico públicos. Debe, asimismo, clarificarse la situación jurídica de INACAP, entidad creada por el Estado de Chile en 1966 y que no ha sido privatizada, sino que alterándose la composición de instancias superiores es controlada hoy por entes privados, aún cuando permanece una mínima presencia pública en su directorio.

Se requiere crear un sistema técnico superior flexible e integrado, articulado con la educación técnica secundaria, y que genere itinerarios curriculares vinculados a la educación universitaria, posibilitando el permanente perfeccionamiento de nuestros técnicos.

Si bien, no se debe exigir a estas instituciones investigación avanzada, si debe estimularse la investigación aplicada y asociada a la docencia, así como su articulación con proyectos de perfeccionamiento continuo con las Universidades.

Se debe revalorizar socialmente el trabajo técnico superior y asegurar una adecuada retribución económica, generando incentivos para hacer de estos

oficios y carreras técnicas una opción laboral atractiva y pertinente a las necesidades productivas y de servicios del país.

Autonomía universitaria

La autonomía universitaria permite que la producción de conocimiento se haga al margen de intereses económicos privados o de gobiernos que quieran coartar esta libertad u orientar la generación de conocimiento a intereses subalternos.

En el debate actual este principio ha sido invocado generalmente con el propósito de minimizar la acción del Estado en materia de regulación de las instituciones privadas.

Los socialistas hemos defendido históricamente la autonomía universitaria como un principio fundamental que involucra dos aspectos sustantivos.

Por una parte, la necesidad de una adecuada relación entre las instituciones de educación superior y el Estado, que debe ejercer facultades reguladoras y fiscalizadoras, sin amagar las esferas de decisión de las instituciones.

Por otro lado, sostenemos que las universidades en su búsqueda del conocimiento deben ser pluralistas y libres, conviviendo en su interior diversos enfoques y sistemas de pensamiento. Debe garantizarse, en este sentido, la libertad académica, evitando que las orientaciones del controlador o dueño se transformen en obstáculos a la reflexión y expresión de la comunidad universitaria.

Para asegurar dicha autonomía deben ser las propias comunidades universitarias las que desarrollen sus órganos de gobierno.

En el caso de las instituciones de educación superior del Estado, esa autonomía debe ser compatible con el rol orientador del Estado para la consecución de bienes públicos ligados a los objetivos permanentes de la nación y con la entrega de los recursos económicos y el apoyo indispensable para ello.

Sistema de educación superior y nueva Constitución Política

No obstante que la construcción de una nueva Constitución Política excede el marco de la futura Ley de Educación superior, y la precede en el tiempo, para los socialistas la plena transformación del sistema de educación superior solo será posible en el contexto de una nueva Constitución Política.

Al respecto, proponemos en el nuevo marco constitucional dejar atrás el carácter subsidiario del Estado, y con ello la subordinación de lo público y del bien común, al desarrollo de emprendimientos privados guiados por la lógica del mercado y de la competencia entre las instituciones.

Abogamos porque en la nueva Constitución Política se reconozca -como en las Constituciones de 1833 y de 1925- el deber preferente del Estado con el desarrollo de la educación pública. Lo anterior en el marco de un sistema de provisión mixta de educación como históricamente fue en Chile.

4.- ESTRATEGIA DE REFORMA ESTRUCTURAL A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Ejes orientadores:

Estamos convencidos que ha llegado el momento de terminar con el modelo neoliberal en la educación superior.

Desde nuestro punto de vista el eje principal de una reforma estructural al sistema está ligado al fortalecimiento de las universidades del Estado y de la capacidad reguladora del Ministerio de Educación.

El desafío del país es articular un sistema de educación superior que resguarde un proyecto de país y contribuya a su desarrollo y que, al mismo tiempo, asegure iguales oportunidades de acceso a todos los jóvenes.

Aspiramos a una reforma estructural que se permita que las instituciones del Estado recuperen su dinamismo y una participación significativa en la matrícula.

El resultado de las políticas públicas para favorecer el acceso a la educación superior no será satisfactorio consolidando un sistema con universidades del Estado reducidas a un mínimo porcentaje de la matrícula como hasta ahora.

Otro eje orientador de la reforma está dado por la forma de avanzar en materia de gratuidad, con el objeto de ir cubriendo sectores crecientes del alumnado de la educación superior.

Los avances en la gratuidad y el cambio de forma jurídica de las instituciones de educación superior deben estar articulados con el fortalecimiento de la educación superior pública estatal.

Medidas específicas en diversos ámbitos: Referidas a la institucionalidad

El Estado debe contar con las suficientes herramientas para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de educación superior, velando por los intereses de la nación y la fe pública comprometida en la preparación de profesionales y técnicos.

Para ello estimamos indispensable:

a) La creación de una Subsecretaria de Educación Superior a cargo del diseño e implementación de las políticas referidas a este ámbito. En ella debería incorporarse una División de Educación Superior Estatal, que propenda a la materialización del sistema de Instituciones de Educación Superior del Estado, focalizado en red a la implementación de políticas públicas regionales, macro-regionales y nacionales.

b) La creación de una Superintendencia de Educación Superior destinada a la fiscalización del cumplimiento de la normativa vigente por parte de las instituciones que conforman el sistema y, especialmente, del resguardo de los recursos públicos involucrados.

c) El establecimiento de un nuevo sistema de acreditación que reúna las siguientes características:

    - Acreditación obligatoria de todas las áreas.
    - Parámetros de evaluación exigentes y claros.
    - Acreditación obligatoria a lo menos de las carreras de medicina y pedagogía.

Medidas urgentes para fortalecer el subsistema de educación pública estatal:

Creemos indispensable iniciar un plan urgente tendiente a recuperar el subsector de la educación superior pública que ha venido sistemáticamente perdiendo influencia en el contexto nacional.

Estimamos sustancial avanzar en un horizonte breve a aumentar su matrícula y a mejorar su calidad, a través de un fortalecimiento de sus recursos humanos y materiales.

Con este objeto, en forma adicional al financiamiento por alumno y arancel promedio vinculado a la gratuidad universitaria, éstas deberán contar, en el programa específico del presupuesto de la nación, recursos adicionales destinados a los siguientes objetivos:

- Aportes para infraestructura. Destinados a la recuperación, mantención y modernización de instalaciones y equipamiento.
- Aportes para crecimiento de la matrícula. Destinados a apoyar la creación de nuevos programas o la ampliación de los existentes, previa justificación de su pertinencia con las necesidad del país y del territorio.

En esta materia, una vía significativa de crecimiento de la matrícula debiera estar ligada a la generación, en las instituciones de educación superior del Estado, de programas de bachillerato propedéutico que permitan al tiempo de superar las debilidades en la formación base, favorecer el ingreso de sectores más vulnerables de la sociedad, minimizando las barreras que presenta el actual sistema de selección.

- Aportes para investigación. Destinados a potenciar la investigación. Para ello se diseñarán dos líneas:
    - Investigación estratégica orientada a un número acotado de áreas identificadas como prioritarias para el desarrollo nacional y regional, tales como: energía; sustentabilidad; industrialización y encadenamientos productivos; minería; recursos hídricos y sismología; desastres naturales y emergencias.

  - Investigación complementaria a los planes y programas de las respectivas instituciones.

- Aportes para vinculación con la sociedad. Destinados a la creación y difusión de manifestaciones culturales y artísticas; a la promoción de iniciativas de interés local o nacional y a participar activamente en la discusión de políticas pública en todos los niveles.

Asimismo, es indispensable facilitar e incentivar la construcción de redes y consorcios entre las instituciones de educación superior estatal en la perspectiva de conformar un sistema nacional e integrado de universidades e instituciones técnicas superiores estatales. Ello debe significar la generación de una estructura legal para el CUECH y la creación de un equipo de alto nivel destinado a apoyar su trabajo en la articulación de políticas para la red estatal.

Por último, consideramos urgente flexibilizar el control administrativo preventivo que efectúa la Contraloría General de la República y que afecta severamente el desarrollo de estas instituciones. Además, deben favorecerse políticas de recursos humanos más adecuadas, posibilitando planes de incentivo al retiro y de contratación de nuevos cuadros académicos, especialmente emanados de los programas de postgrado y perfeccionamiento.

Medidas urgentes respecto del subsistema de educación privada con compromiso y responsabilidad pública

Nos parece que estas entidades deben tener un estatuto diferenciado que resguarde sus particularidades. Éste debe surgir de un acuerdo con dichas instituciones y contener elementos de autorregulación y de regulación normativa.

Su contenido requiere precisar los bienes públicos y aportes al interés general que estas instituciones realizan; asegurar su calidad, a través de los mecanismos de acreditación; reconocer la participación de la comunidad universitaria y respeto a su pluralismo y desarrollar las acciones de fiscalización y control que permitan compatibilizar su autonomía con el uso de recursos públicos, respecto de cuyo uso deberá existir plena transparencia.

Medidas urgentes respecto del subsistema de educación superior privada:

Deben adoptarse medidas destinadas a que este subsistema adquiera el carácter adecuado a sus objetivos y propósitos.

Ello implica que su estatuto regulatorio debe tener los elementos de transparencia y control indispensables para asegurar su solidez institucional. Con este objeto deben existir resguardos para su crecimiento y expansión.

Respecto de su calidad, debe existir una acreditación básica que garantice la fe pública comprometida en su funcionamiento y actividades docentes.

Paulatinamente, deberá eliminarse el financiamiento público, sea directo o indirecto, a través de aportes o de franquicias tributarias.

Un tema a analizar son las modalidades de ingreso de estas instituciones, esto es si estarán adscritas a algún sistema único nacional, dispondrán de uno alternativo o alguno mixto.

Financiamiento

Un desafío fundamental de la reforma estructural del sistema de educación superior es establecer los conceptos, criterios y factores, así como los montos de recursos que se destinen.

En el presupuesto 2016 se destinan US$ 2.705 millones a educación superior. El año 2014 las universidades estatales recibían el 38% del total.

El financiamiento público a la educación superior, por definición, está orientado al cumplimiento de fines públicos, que tienen que ver con el interés general del país.

La asignación de recursos debe contar con criterios comunes, pero también con las diferencias propias entre el sector estatal y el sector privado con compromiso y responsabilidad pública.

Los factores que debería considerar el financiamiento de las universidades estatales son:

- Financiamiento a la docencia, proporcional a los alumnos y a las características específicas de las áreas.
- Aporte basal para infraestructura:
    - Mantención y modernización.
    - Crecimiento.
    - Compra de inmuebles.
- Aporte basal para proyectos de investigación priorizados con interés nacional:
    - Fondos concursables.
    - Proyectos específicos.

- Aporte basal para la relación con la sociedad:
  - Para potenciar su presencia en las regiones.
  - Para participar en la discusión de políticas públicas.

Otras acciones

Creemos que las instituciones de educación superior deben realizar el estudio de medidas tendientes a posibilitar, en un plazo razonable, la reformulación de sus programas de pregrado, revisando la duración de las carreras con el objeto de favorecer la retención y titulación oportuna. Las entidades públicas deben iniciar este proceso.

Paralelamente al avance de la gratuidad universitaria, deben continuar impulsándose acciones destinadas a perfeccionar el sistema de acceso a la educación superior, con el objeto de propender a favorecer el ingreso de alumnos de los sectores más vulnerables.