

# DESAFÍOS PARA LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA HACIA LOS TRABAJADORES DE MENORES INGRESOS

FELIPE KAST <sup>1</sup>

- 1 *Felipe Kast es Economista y Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo Económico en la Universidad de Harvard, EEUU. Se ha desempeñado como profesor de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Director del Programa Social de Fundación Libertad y Desarrollo. Ha trabajado también como consultor del BID y el Banco Mundial. Actualmente, se desempeña como Ministro de Planificación del Gobierno del Presidente de la República, Sr. Sebastián Piñera E.*

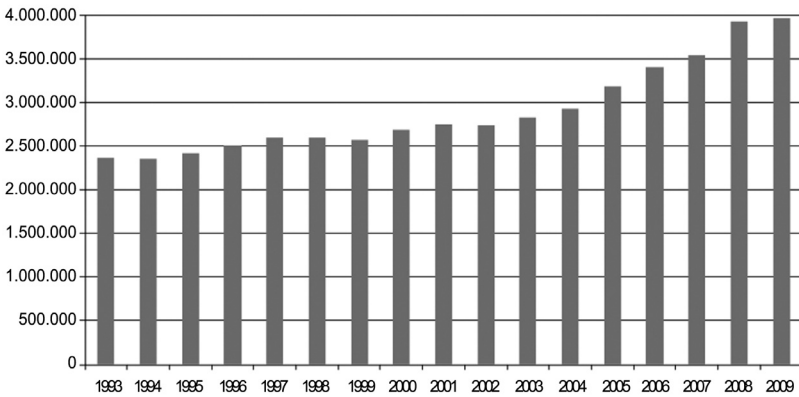
La reciente reforma previsional implementada en Chile, ha efectuado importantes esfuerzos por fortalecer el sistema de pensiones, con especiales avances en la protección de los más vulnerables. Sin embargo, persisten aún grandes desafíos en términos de extensión de la cobertura hacia los trabajadores de menores ingresos.

Este artículo presenta un breve diagnóstico de la situación previsional en el país y propone una serie de medidas para extender la cobertura del sistema hacia los sectores más desprotegidos de la población.

### **1. Diagnóstico de la cobertura del sistema de pensiones en Chile**

El número de cotizantes del Sistema de AFP en el país ha crecido considerablemente las últimas dos décadas (68% entre 1993 y 2009, ver Gráfico N° 1). La mayor alza se experimentó entre los años 2004 y 2008, donde el crecimiento anual fue de un 7% promedio, realentándose en 2009, probablemente debido a la crisis financiera.

## GRÁFICO N° 1

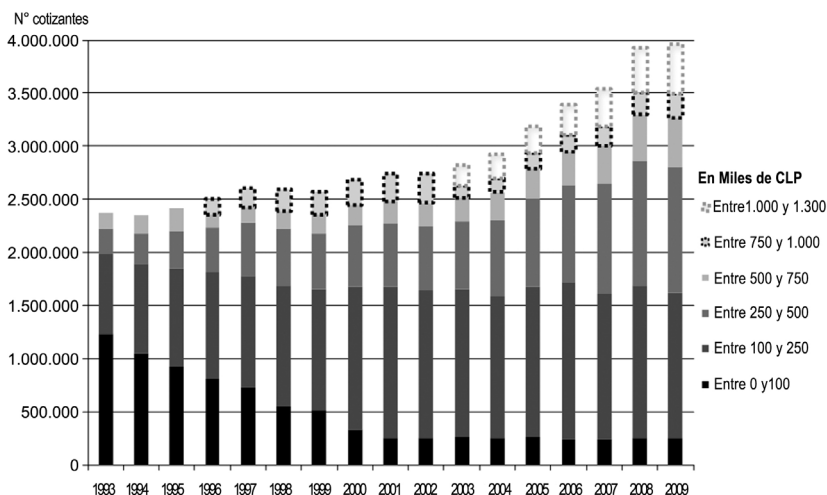
NÚMERO DE COTIZANTES EN CHILE  
(1993 - 2009)

FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES.

NOTA: LOS DATOS CORRESPONDEN AL NÚMERO DE COTIZANTES EN SEPTIEMBRE DE CADA AÑO, EXCEPTUANDO EL AÑO 1993, DONDE CORRESPONDEN A LOS DE DICIEMBRE.

Al descomponer las cifras totales según nivel de ingreso imponible (Gráfico N°2), se aprecia que existe un grupo importante de cotizantes en los sectores de ingresos medios-bajos (cotizantes con ingresos entre CLP 100 mil y CLP 250 mil) los que corresponden al 34% del total de cotizantes a septiembre de 2009. Se observa a su vez, que los montos de cotización han tendido a elevarse, apareciendo incluso dos nuevos grupos de cotizantes, y que el tamaño del grupo de ingresos más bajos (con ingreso imponible inferior a CLP 100 mil) se ha reducido en el tiempo (en 1993 constituían el 52% de la población cotizante, y en 2009 solo el 6% de la misma), en parte debido al crecimiento económico.

**GRÁFICO N° 2**  
**COTIZANTES POR INGRESO IMPOSIBLE EN CHILE**  
**(1993-2009)**



FUENTE: SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES.  
 NOTA: LOS DATOS CORRESPONDEN AL NÚMERO DE COTIZANTES EN SEPTIEMBRE DE CADA AÑO, EXCEPTUANDO EL AÑO 1993, DONDE CORRESPONDEN A LOS DE DICIEMBRE.

## 2. ¿Cómo llegar a los sectores de menores ingresos?

Con el fin de asegurar la vejez de los grupos con menos recursos, de fomentar el ahorro de quienes cotizan y de aumentar la cobertura del sistema, la reciente reforma previsional creó una serie de nuevos instrumentos, los que están comenzando a implementarse. Entre ellos destacan la Pensión Básica Solidaria (PBS), el Aporte Previsional Solidario (APS), los mayores incentivos al Ahorro Previsional Voluntario (APV), la creación del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC) y la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes.

Esto ha representado un importante avance en términos de disminuir la vulnerabilidad en la vejez. Sin embargo, y tal como se mencionó con anterioridad, todavía persiste el desafío de aumentar la cobertura del sistema de cotizaciones, en especial hacia los sectores de menores ingresos y de trabajo informal,

de manera de superar el mínimo legal al momento de superarse. El gran drama de los sectores de menores ingresos es que están insertos en una la economía informal, lo que no corresponde a una característica particular de Chile, sino que es una regularidad en países en vías de desarrollo.

¿Cómo extender, entonces, la cobertura hacia los sectores de menores ingresos?  
¿Cómo incentivar la cotización de los trabajadores informales?

La respuesta a estas interrogantes podría ir en la línea de la extensión del Pilar Voluntario (que ya está siendo bastante explotado por los sectores de ingresos medios-altos) hacia los sectores de ingresos medios-bajos, e incentivar, de esta manera, el ahorro en dichos sectores.

## 2.1 Utilizar evidencia científica y nuevas tecnologías sobre mecanismos que logran promover el ahorro

Los seres humanos somos normalmente poco precavidos, y por ende, nos cuesta ahorrar (por lo mismo tenemos un sistema de pensiones que nos obliga a hacerlo). Es decir, de alguna manera tenemos un problema de “inconsistencia temporal”: decimos “*Sí, me gustaría ahorrar*”, pero en la práctica no lo hacemos.

La teoría señala que el efecto de la tasa de interés sobre el ahorro podría ser importante. Sin embargo, la práctica demuestra que esto no es así en el caso de los sectores de más bajos ingresos.

En un experimento realizado junto a Dina Pomeranz<sup>2</sup> durante tres años, estudiamos la influencia sobre el ahorro de diversos mecanismos. Se le proporcionó a un grupo de control una cuenta de ahorro sin costos durante el período de intervención y se utilizaron distintos incentivos para fomentar el ahorro, en particular mayores tasas de interés y metas de ahorro grupal. Como resultado se obtuvo que el efecto de las metas de ahorro grupal fue bastante mayor que el de la tasa de interés, aunque en ambos casos el promedio de ahorro no era suficientemente importante.

2 “*Peer Commitment as a Saving Device: Evidence from a Field Experiment Among Low-income Microentrepreneurs in Chile*” (2009).

Otros mecanismos para aumentar el ahorro, tales como el entrenamiento de las personas, tampoco han demostrado aumentar el ahorro en forma sustancial.

Lo que sí ha demostrado funcionar bien, es el ahorro por defecto, es decir hacer que por defecto los fondos lleguen a una cuenta de ahorro. Planes pilotos relacionados con este tipo de mecanismos han dado muy buenos resultados y han mostrado la existencia de una fuerte demanda por ahorros preventivos, que sirvan como “colchón” a las familias de menores ingresos ante emergencias o para el pago de préstamos o deudas.

Es a partir de esta lógica, la del *ahorro por defecto*, que se elaborará la propuesta para la extensión del Pilar Voluntario hacia los sectores de menores ingresos.

## 2.2 Llevar el Pilar Voluntario hacia los sectores de menores ingresos

La propuesta para la extensión del Pilar Voluntario del sistema previsional consiste en la realización de ahorro voluntario por medio de las transferencias estatales que recibe un porcentaje de la población del país. Vale decir, los subsidios y transferencias monetarias recibidos por las personas irían a parar a una cuenta bancaria, la cual tendría la opción de destinar automáticamente un cierto porcentaje de los mismos a una cuenta de ahorro (o fondo de capitalización). Los fondos acumulados en dicha cuenta serían guardados para la vejez de las personas, y podrían ser tratados con condiciones similares a las del APV tradicional.

Un ejemplo práctico sería el siguiente. Supongamos a una familia compuesta por una mujer trabajadora informal, madre de tres hijos menores de 18 años, perteneciente al 40% más pobre de la población, en el segundo semestre de programa Chile Solidario<sup>3</sup>, y que vive en Santiago. Esta mujer recibe mensualmente los siguientes subsidios:

- 3 *Chile Solidario es el componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se creó en el año 2002, como una estrategia gubernamental orientada a la superación de la pobreza extrema. Posteriormente, la consolidación de una red institucional de apoyo a la integración social, la generación de mecanismos para la ampliación de las oportunidades puestas a disposición de las personas en los territorios y, la instauración de la Ficha de Protección Social, permitieron que Chile Solidario ampliara su cobertura hacia otros grupos, generando iniciativas para atender diversas situaciones de vulnerabilidad que afectan a la población.*

**Subsidio Único Familiar: CLP 6.500 por cada hijo = CLP 19.500**  
**Subsidio de Agua Potable= CLP 9.500 (aprox.)**  
**Bono Chile Solidario= CLP 10.050**

En total, la jefa del hogar del ejemplo recibe una suma mensual de CLP 39.050. Si la jefa del hogar ahorrara parte de este subsidio, digamos CLP 2.000 al mes en un fondo de capitalización al 5,5% real anual durante 40 años, dicho ahorro podría transformarse en CLP 20.000 mensuales al momento de pensionarse. Si adicionalmente existiera un subsidio estatal del tipo APV, esta mujer podría llegar a tener una pensión de CLP 22.879 adicional al mes<sup>4</sup>. El hecho de cotizar, la haría además, sujeto del Aporte Previsional Solidario (APS), y así podría acceder a una pensión mayor que la Pensión Básica Solidaria (PBS).

Esta idea de ahorro por defecto se vuelve particularmente importante si consideramos que en los próximos años el Gobierno implementará el programa de *Ingreso Ético Familiar*, que actualmente está en diseño, y que permitirá que los sectores más vulnerables de la población puedan contar aún con mayor cantidad de transferencias directas. Adicionalmente, se pretende reformar la entrega de las transferencias estatales, de manera que éstas no tengan que ser retiradas en una oficina a través de un cheque, como ocurre hoy día, sino que vayan directamente a una cuenta de ahorro. Si se piensa que los perceptores van a tener transferencias bastante estables en el tiempo (sobre todo en el sector de las madres con hijos, donde las transferencias van desde que el niño nace hasta que cumple la adultez), se abre un gran espectro de oportunidades para el ahorro previsional voluntario en las familias de ese estrato socioeconómico.

### 2.3 Evaluar posible vínculo entre el Pilar Voluntario y la alta demanda por “ahorro preventivo” de los sectores de menores ingresos

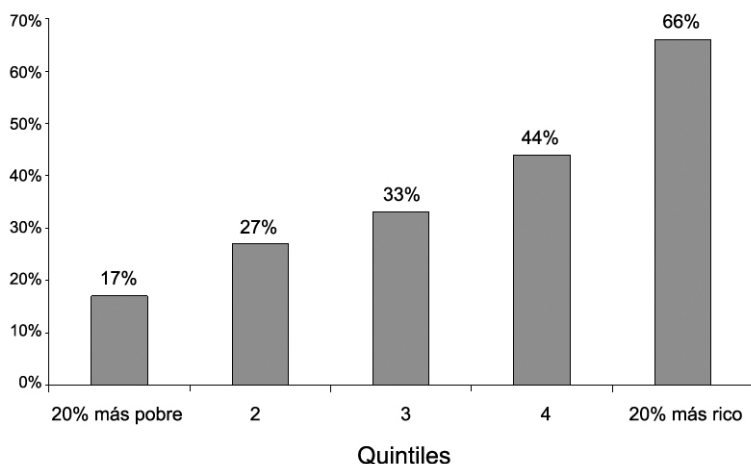
Suponiendo que las transferencias destinadas a los sectores de menores ingresos vayan directamente (y por defecto) a una cuenta de ahorro, podría otorgársele un segundo fin a los fondos recaudados: que estos sirvan como ahorro preventivo para ser retirado por las personas en momentos de bajos ingresos.

4 Fuente: [www.principal.cl](http://www.principal.cl)

Investigaciones para distintos países demuestran que más de la mitad de la pobreza estimada corresponde a un componente de pobreza transitoria, el cual se explica por la carencia de un “colchón” para poder enfrentar las crisis económicas al interior de los hogares. Adicionalmente, los grupos de menores ingresos poseen mayores dificultades para conseguir fondos externos en momentos de crisis.

El Gráfico N°3 muestra la respuesta en Chile (EPS) para la siguiente pregunta: “Si debido a una emergencia Ud. necesita conseguir alrededor de seis meses de su ingreso mensual ¿podría conseguir dicha suma de dinero, en el plazo de un mes?”. En él se puede apreciar que en los sectores de menores ingresos, a pesar de que sus rentas mensuales son inferiores (y por ende necesitan recolectar menos fondos), la proporción de personas que declaran poder conseguirlos es sólo de un 17%, lo cual es considerablemente inferior al 66% del quintil de ingresos más rico.

**GRÁFICO N° 3**  
**SI DEBIDO A UNA EMERGENCIA UD. NECESITA CONSEGUIR ALREDEDOR DE SEIS MESES DE SU INGRESO MENSUAL ¿PODRÍA CONSEGUIR DICHA SUMA DE DINERO, EN EL PLAZO DE UN MES?**

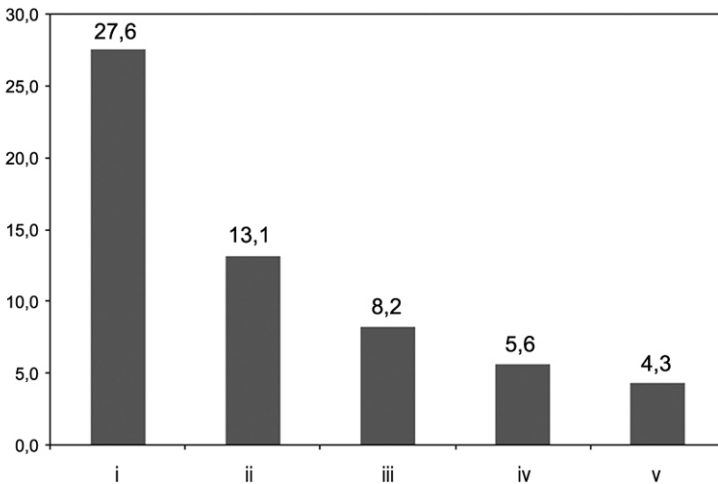


FUENTE: ENCUESTA DE PROTECCIÓN SOCIAL (EPS), 2004.

En este sentido, el poder contar con un ahorro preventivo podría ser de suma utilidad para los hogares de menos recursos en el país. Más aún, si se considera que los shocks negativos para este grupo de la población suelen ser más frecuentes que para los grupos restantes (es conocido, por ejemplo, que el desempleo se concentra en los sectores de menores ingresos, por lo que la frecuencia y la intensidad de este tipo de problemas es más prevalente en dichos sectores (ver Gráfico N° 4)) y que una gran proporción de los trabajadores del primer quintil en el país, no son elegibles para el seguro de desempleo (generalmente por informalidad), por lo que se encuentran menos cubiertos ante dicha eventualidad.

GRÁFICO N° 4

TASA DE DESEMPEÑO POR QUINTILES DE INGRESO EN CHILE



FUENTE: ENCUESTA CASEN 2009.

A modo de conclusión, el instrumento propuesto consistiría entonces en ahorros voluntarios a partir de transferencias estatales que pudieran utilizarse con dos fines particulares: (i) Como pensión para la vejez y (ii) Para retiros en períodos de bajos ingresos.

En el diseño del instrumento se podría explorar la posibilidad de imponer ciertas restricciones o costos para el retiro anticipado (tal como ocurre actualmente con los fondos del APV tradicional), de manera de hacer más atractiva la idea de guardar los fondos para la vejez. A modo de ejemplo, se podría imponer que el retiro de los fondos fuera parcial y no total en caso de necesidad, o que el dinero retirado perdiera un porcentaje de los intereses acumulados.

### 3. Comentarios finales

La reforma previsional de 2008 hizo grandes esfuerzos por mejorar el sistema de pensiones existente en Chile, y particularmente por asegurar un estándar mínimo de bienestar para los más desprotegidos en la vejez. El desafío pendiente es aumentar la cobertura entre los trabajadores de menores ingresos, para lo cual es clave explorar mecanismos un poco más sofisticados.

Un posible ahorro previsional voluntario diseñado especialmente para estos sectores, donde también exista un componente o un vínculo con el ahorro preventivo, puede ser un mecanismo interesante para penetrar a los sectores más vulnerables de la población y hacerlos parte de la sociedad.

En nuestra cultura el ahorro no está concebido normalmente como un gran canal para acabar con la pobreza, pero en otras partes del mundo estas ideas están entrando cada vez con más fuerza. Sobre todo porque el diagnóstico de la pobreza se está comenzando a hacer como una película y no simplemente como una foto, es decir se está comenzando a observar la dinámica de la pobreza en el tiempo. Esto es similar a lo que ocurre al hablar de distribución del ingreso versus movilidad social. La distribución del ingreso es una foto, pero la transición de los ingresos en el tiempo y entre generaciones, es la que nos muestra una panorámica más clara sobre cuál es la verdadera problemática social, cuál es el real desafío que tenemos que afrontar y dónde se encuentran los puntos más vulnerables.

Entender la vulnerabilidad existente en los hogares frente a un shock negativo de ingresos, es parte crucial de la tarea que nos convoca. Así, es imperativo desarrollar un instrumento de ahorro que sea un amortiguador frente a las crisis, pensando en un esquema donde el trabajador es informal. En Chile, contamos además con la Ficha de Protección Social, instrumento que permite identificar el nivel de vulnerabilidad y focalizar los subsidios.

Evidentemente, toda propuesta preliminar debe ser evaluada y piloteada, y se debe ver sus efectos reales sobre la población. No basta con diseñar un instrumento o tener una buena idea: las herramientas con las que contamos hoy en día, permiten evaluar si efectivamente la calidad de vida de los hogares mejora y si las propuestas resultan verdaderamente efectivas.