



**CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL
PARA LA
REFORMA PREVISIONAL**

ESTADO DE AVANCE

Santiago, 8 de mayo de 2006

TABLA DE CONTENIDOS

TABLA DE CONTENIDOS	1
RESUMEN EJECUTIVO	2
1. INTRODUCCION	5
2. PUESTA EN MARCHA DEL CONSEJO	5
3. AUDIENCIAS	6
4. PAGINA WEB Y CORRESPONDENCIA	11
5. ESTUDIOS DE OPINION	13
6. BALANCE DE LA PRIMERA FASE DE TRABAJO	14
7. PERSPECTIVAS PARA LA SEGUNDA FASE	17

RESUMEN EJECUTIVO

El 17 de marzo pasado se constituyó el Consejo Asesor para la Reforma Previsional, con la misión de elaborar propuestas de ajustes al sistema de pensiones regido por el D.L. 3.500 que prevengan las carencias que pudieran afectar a la actual y futuras generaciones de trabajadores al momento de su retiro.

Entre los temas que se encomendó analizar al Consejo se cuentan los de cobertura, rentabilidad, competencia, rol del Estado y eventuales discriminaciones hacia sectores específicos de la población.

Para cumplir con su propósito el Consejo, integrado por 15 profesionales, definió una primera etapa de trabajo consistente en desarrollar un amplio proceso de consulta ciudadana. Este Informe de Avance da cuenta de las actividades desarrolladas por el Consejo durante sus primeras siete semanas de trabajo, correspondientes al referido proceso de consulta, y de las perspectivas que éstas abren de cara al inicio de la etapa de deliberaciones del mismo.

Las primeras sesiones de trabajo del Consejo estuvieron orientadas a revisar sus términos de referencia, organizar el trabajo, definir los instrumentos y metodología del proceso de consulta y escuchar el diagnóstico del Ejecutivo sobre el sistema previsional.

Entre el 3 de abril y el 3 de mayo se desarrolló un intenso proceso de audiencias. Este proceso tuvo por objeto escuchar, analizar y considerar las visiones de organizaciones sociales, representantes del mundo laboral, empresarial, de las industrias de AFP, de seguros y bancos, organismos internacionales e institutos de estudio y expertos.

Durante este período, el Consejo realizó un total de 49 audiencias, que requirieron 74 horas de trabajo, escuchándose a 73 organizaciones y 242 personas. Las presentaciones efectuadas en cada una de estas audiencias se han ido incorporando en la página web del Consejo y, junto a una síntesis del debate producido en cada caso, formarán parte del informe final que el Consejo entregará a la Presidenta de la República el 30 de junio próximo.

Adicionalmente, el proceso de consulta contempló la instalación de una página web con una sección interactiva, la recepción de correspondencia del público y la realización de estudios de opinión que permitieran tener acceso de primera mano a opiniones de la ciudadanía sobre el tema previsional.

La página web del Consejo ha sido visitada por más de 4.500 usuarios, quienes recurrieron a ella principalmente para informarse sobre las presentaciones de diversas organizaciones e instituciones que recibió el Consejo durante el período de audiencias, transfiriendo más de 11.000 documentos. Tanto a través del buzón instalado en la página web como de la correspondencia regular, se recibieron más de 300 comunicaciones del público sobre los temas de estudio del Consejo. La página web también ha incluido una encuesta para sus visitantes, respecto de la cual se han recibido cerca de 240 respuestas.

A través de estudios de opinión el Consejo busca contar con información metodológicamente sólida respecto de las percepciones de los chilenos sobre la vejez y otros riesgos sociales, la capacidad del sistema previsional para mitigarlos y su actitud frente a los temas de debate. Para este objeto se constituyó un comité especializado del Consejo, el que luego de realizar una revisión sistemática de los estudios ya disponibles, acordó encargar un estudio especial que complementa dicha información, e incorporar un conjunto de preguntas en una próxima encuesta de opinión de carácter nacional. Los resultados del estudio cualitativo y de la encuesta serán conocidos por el Consejo a fines de mayo.

Al culminar la primera fase de trabajo, el Consejo ha valorado la importancia del proceso de consultas desarrollado. El conjunto de actividades realizadas, los mecanismos utilizados y los aportes recibidos en esta fase, conforman uno de los procesos de consulta más completos desarrollados en la formulación de políticas públicas en Chile. Este proceso ha permitido profundizar el contacto con el amplio espectro de percepciones y visiones que sobre el sistema previsional existen en la sociedad chilena, apoyados en testimonios directos sobre cómo funciona el sistema en la práctica. Por otra parte, el proceso de consultas ha permitido acceder a más de 100 propuestas de reforma que serán de gran utilidad en las deliberaciones posteriores. El proceso de consulta y los diagnósticos recibidos del Ejecutivo permiten también constatar que en la actualidad existe más información concerniente al sistema previsional que en ningún otro momento de los pasados 25 años. En el curso de este proceso los integrantes del Consejo han ido enriqueciendo sus apreciaciones sobre los méritos, limitaciones y desafíos del sistema previsional actual y sobre sus alternativas de reforma.

No obstante el volumen de información y estudios públicamente disponibles, el Consejo ha requerido un conjunto de antecedentes adicionales de las instituciones públicas que colaboran directamente con su trabajo, los que se completarán en el curso del mes de mayo. Asimismo, se ha programado un seminario internacional para el próximo 15 de mayo con el objeto de conocer la experiencia de otros países en la estructuración y desarrollo de sus respectivos sistemas previsionales y la opinión de expertos internacionales en la materia.

Al culminar la primera fase de su trabajo, el Consejo desea reconocer y agradecer la contribución de todas las organizaciones, actores sociales, servicios públicos, organismos internacionales, dirigentes, autoridades, expertos y profesionales que han colaborado con su trabajo. El compromiso de todos ellos con el mejoramiento del sistema previsional es uno de los elementos que generan optimismo sobre el futuro de la previsión social en Chile y constituye una motivación adicional para aplicar todas las capacidades de los integrantes del Consejo para responder al encargo de la Presidenta de la República.

La segunda fase de trabajo del Consejo que ahora se inicia incluye las deliberaciones internas conducentes a la construcción de un diagnóstico compartido sobre los logros, limitaciones y desafíos del sistema previsional chileno, y la elaboración de propuestas de reforma del mismo. Esta fase culmina con el informe final que debe ser entregado a la Presidenta de la República el 30 de junio próximo.

El éxito del proceso de consulta permite ser optimista respecto de las perspectivas que se abren para esta segunda fase. Sin embargo, esta es una etapa que debe ser abordada con realismo y sentido estratégico. Siguiendo el espíritu constructivo que ha caracterizado la formulación de muchas políticas públicas en Chile, el Consejo no aspira a reinventar el sistema de pensiones, sino a construir sobre lo que ya existe, incorporando las lecciones acumuladas en 80 años de evolución de nuestro sistema previsional.

Aún dentro de este marco, sin embargo, el ejercicio que se está llevando a cabo constituye el proceso más amplio, sistemático y riguroso de evaluación del sistema previsional que se ha realizado en los últimos 25 años. Por esta razón, las propuestas que se deriven de este ejercicio constituirán, probablemente, la agenda de reformas más amplia que se ha elaborado desde 1981. La amplitud de este ejercicio permite también anticipar que es probable que las recomendaciones del Consejo no se circunscriban estrictamente al sistema de AFP, sino que abarquen también a regímenes complementarios como la pensión mínima y la asistencial, aborden materias ligadas al funcionamiento del mercado del trabajo y las condiciones de vida de los adultos mayores, y se sitúen en el contexto más amplio del desarrollo de la seguridad social.

Los plazos involucrados en el proceso que seguirá a la entrega de las propuestas del Consejo y la probabilidad de que las medidas que se adopten requieran de períodos de transición indican que el principal valor del informe final del Consejo no debe buscarse en beneficios monetarios inmediatos, sino en su capacidad para construir una visión sobre el futuro del sistema previsional capaz de convocar a diversos sectores del país y estructurar una agenda consistente y creíble de reformas. Esta agenda debe ser, además, sostenible en el tiempo y contar con un adecuado diseño de transición.

El Consejo está consciente de que durante lo que queda de su trabajo, al igual que en la etapa inicial, se producirán intentos por anticipar o condicionar sus conclusiones por parte de la prensa, organizaciones sociales o políticas. No obstante, éste ratifica su voluntad de evaluar todas las alternativas y resolver sobre la base de su mejor opinión técnica.

1. INTRODUCCION

El 17 de marzo pasado, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, constituyó el Consejo Asesor para la Reforma Previsional, con la misión de elaborar propuestas de ajustes al sistema de pensiones regido por el D.L. 3.500, que prevengan las carencias que pudieran afectar a la actual y futuras generaciones de trabajadores al momento de su retiro.

Para cumplir con su propósito, y siguiendo las orientaciones dadas por la Presidenta, el Consejo definió una primera etapa de trabajo consistente en desarrollar un amplio proceso de consulta ciudadana. Este proceso se ha expresado en tres mecanismos:

- a) El desarrollo de un ciclo de audiencias con organizaciones sociales, organismos empresariales, actores de la industria financiera, institutos de estudio, organizaciones internacionales y expertos;
- b) La creación de una página web, con una sección interactiva a través de la cual las personas pudieran hacer llegar sus propias contribuciones, complementaria a las comunicaciones que se pudieran recibir por correspondencia;
- c) La realización de estudios de opinión que permitieran captar las percepciones ciudadanas sobre materias relacionadas con el sistema previsional y sus alternativas de reforma.

El presente Informe de Avance da cuenta de las actividades desarrolladas por el Consejo durante sus primeras siete semanas de trabajo, correspondientes al referido proceso de consulta, y de las perspectivas que éstas abren de cara al inicio de la etapa de deliberaciones del mismo.

2. PUESTA EN MARCHA DEL CONSEJO

El Consejo Asesor para la Reforma Previsional se constituyó el 17 de marzo en ceremonia encabezada por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en el Palacio de La Moneda. La constitución del Consejo quedó refrendada en el Decreto Supremo 336, de la misma fecha.

La primera sesión de trabajo del Consejo se llevó a cabo el 21 de marzo. En esta sesión se procedió a revisar los términos de referencia con los principales mandatos y pautas de trabajo entregadas por la Presidenta de la República. Estos términos de referencia establecen que el Consejo cumple una función asesora, que no condiciona las acciones del Gobierno, pues el Ejecutivo tiene una instancia posterior (Consejo de Ministros) que, a partir del contenido del Informe emanado del Consejo, resolverá sobre las recomendaciones que se incorporarán como prioridades legislativas o administrativas. La naturaleza asesora del Consejo se expresará en la presentación de un informe con sus conclusiones y recomendaciones a la Presidenta de la República, el 30 de junio de 2006.

En la reunión se revisó la agenda de trabajo, destacándose como tarea fundamental del Consejo la realización de un amplio proceso de audiencias. Se destacó también que el informe final del Consejo deberá incluir en anexos las presentaciones realizadas por los concurrentes a las audiencias. Dicho informe será el reflejo de los acuerdos amplios de los miembros del Consejo. En caso de existir diferencias en alguna temática específica, el Informe registrará las propuestas de mayoría y las propuestas de minoría.

En la ocasión también se comunicaron los temas a los cuales el Consejo deberá abocarse y que están citados en el Programa de Gobierno, entre los que destacan los de cobertura, rentabilidad, competencia, rol del Estado y eventuales discriminaciones hacia sectores específicos de la población. Los servicios públicos tendrán la obligación de cooperar con el trabajo del Consejo en el examen de estos temas, proporcionándole los antecedentes e informes que éste requiera.

Finalmente, se adoptaron acuerdos sobre la realización del proceso de audiencias y la organización del Consejo.

Como parte del proceso de puesta en marcha se constituyó una secretaría ejecutiva del Consejo, integrada por Fidel Miranda, como secretario ejecutivo, Labibe Yumha, como secretaria técnica, Catalina Serrano, encargada de comunicaciones, Mauricio Morales, secretario de actas y un equipo de apoyo compuesto por Cynthia Maira y Carmen Álvarez. La secretaría ejecutiva tiene por función fundamental realizar todas las labores de coordinación y logística para el buen funcionamiento del Consejo, así como apoyar la realización de diversos estudios y la elaboración de los informes que éste debe entregar.

Para el funcionamiento del Consejo, la Presidencia de la República facilitó oficinas en el Palacio La Moneda, en las cuales se consideran espacios para la realización del proceso de audiencias. Asimismo, se dispuso que la Superintendencia de AFP proporcionara al Consejo el apoyo administrativo que éste requiriera para el desarrollo de sus labores.

Una de las primeras actividades del Consejo fue recibir a organismos del Ejecutivo, quienes entregaron el diagnóstico del Gobierno sobre el sistema previsional. A esta reunión concurren directivos superiores y profesionales de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, la Dirección de Presupuestos, el Servicio Nacional de la Mujer y el Servicio Nacional del Adulto Mayor.

3. AUDIENCIAS

A través de la realización de audiencias se busca enriquecer la discusión y la elaboración de propuestas de política por parte del Consejo. Se ha concebido que éste opere como un grupo de expertos que aportan su conocimiento, experiencia y criterio para elaborar el diagnóstico y las propuestas de reforma, escuchando, analizando y considerando las visiones de organizaciones sociales, representantes del mundo laboral, empresarial, de las industrias de AFP, de seguros y bancos, organismos internacionales e institutos de estudio y expertos.

Con el objeto de facilitar la comprensión y difusión de los planteamientos de cada concurrente a las audiencias el Consejo estableció las siguientes pautas para su funcionamiento:

- a) Las audiencias tendrían una duración máxima de una hora, distribuida en una exposición inicial de los concurrentes y un tiempo dedicado a responder a las consultas de los integrantes del Consejo. Este límite de tiempo se amplió en las audiencias en que concurrió más de un invitado.
- b) Para compatibilizar las demandas por audiencias con las disponibilidades de tiempo, el Consejo se dividió en dos grupos para la realización de las audiencias, de tal modo que en estas estuviera presente el Presidente y la mitad de los demás integrantes.
- c) Con el objeto que los planteamientos de los concurrentes quedaran claramente representados, se les solicitó entregar en forma previa un documento de no más de 15 páginas que contuviera su respectiva posición. Para focalizar estos documentos en los temas que el Consejo está llamado a tratar, se solicitó que éstos se concentraran en un conjunto de temas preestablecido. Sin perjuicio de ello, el documento podía incluir otras materias que los invitados desearan exponer al Consejo, en la medida que estuvieran contenidas en el mandato del mismo.
- d) Para lograr una adecuada difusión de los planteamientos de los concurrentes, se solicitó además un resumen de la ponencia de no más de una carilla de extensión, que estuviera en condiciones de ser entregado a la prensa el día de la audiencia.
- e) Los documentos entregados se incorporarían a la página web del Consejo, quedando a disposición de la opinión pública. El Consejo se reservó el derecho de editar los documentos recibidos a objeto de separar aquellas materias que no estuvieran consideradas en su mandato y de ajustarlos a la extensión máxima de 15 páginas.

El Consejo solicitó a las organizaciones y expertos invitados a las audiencias su diagnóstico, opinión o propuestas en torno a algunos temas fundamentales, necesarios para encarar los problemas del actual sistema previsional. Estos temas fueron:

- a) Beneficiarios del sistema de pensiones
 - Condiciones de vida de los pensionados
 - Expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro
 - Relación con el funcionamiento del mercado del trabajo
- b) Aportes al sistema
 - Densidad de cotizaciones
 - Cobertura: incorporación de trabajadores independientes
 - “Lagunas” de cotizaciones previsionales de los trabajadores, en especial de las mujeres y los jóvenes
 - Morosidad provisional
- c) Magnitud, origen y soluciones a eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores
 - Mujeres
 - Jóvenes

- Trabajadores de menores ingresos
 - Trabajadores independientes
 - Trabajadores con empleos de temporada
- d) Costos del Sistema Previsional (D.L. 3.500)
- Costos de administración y nivel y estructura de comisiones
 - Costo del seguro de invalidez y sobrevivencia y de rentas vitalicias
- e) Competencia y eficiencia del sistema
- Rentabilidad de los fondos de pensiones
 - Régimen de inversiones, riesgo y rentabilidad de los fondos
 - Competencia entre fondos de pensiones, entrada de nuevos actores
 - Información a los afiliados y decisiones de afiliación y jubilación
 - Funcionamiento del mercado de seguros y las rentas vitalicias
- f) Pilar Solidario del Sistema
- Concepto de pilar solidario
 - Beneficios no contributivos (pensión mínima garantizada, pensión asistencial)
 - Participación del Estado en el sistema de pensiones
 - Costos y obligaciones fiscales
 - Institucionalidad de sustento al pilar solidario
- g) Sustentabilidad financiera del Sistema de Pensiones
- Resguardo de la responsabilidad fiscal
 - Efecto de fondos de pensiones sobre profundidad y eficiencia del mercado de capitales.

El proceso de audiencias se llevó a cabo entre el 3 de abril y el 3 de mayo. Durante este proceso el Consejo pudo contar con una amplia visión sobre las opiniones de los actores involucrados y otras organizaciones y expertos. El siguiente cuadro muestra un resumen del trabajo de audiencias, destacándose el gran número de organizaciones (72) y personas (240) que asistieron para entregar su visión y propuestas sobre el sistema previsional.

Cuadro 1
Balance Cualitativo de Audiencias

Día Audiencia	Número Audiencias	Número Organizaciones	Número Participantes	Horas Cronológicas
Lunes 3 de abril	4	5	32	7
Martes 4 de abril	5	10	22	8
Lunes 10 de abril	5	8	17	8,5
Martes 11 de abril	7	9	29	9
Lunes 17 de abril	6	6	19	8,5
Lunes 24 de abril	6	9	33	9,5
Martes 25 de abril	6	10	25	9
Martes 2 de mayo	6	11	48	9
Miércoles 3 de mayo	4	5	17	5
TOTALES	49	73	242	73,5

La lista completa de organizaciones y personas que participaron en las audiencias se incluye en el anexo 1, en tanto que el anexo 2 contiene los documentos disponibles a esta fecha con el texto de las presentaciones recibidas y los resúmenes de los debates sostenidos en la audiencia respectiva. Estos documentos se completarán con las presentaciones faltantes, textos adecuados a las extensiones requeridas y síntesis de los debates en el Informe Final.

Debido a lo acotado del tiempo disponible para la realización de las audiencias, no fue posible atender a todas las solicitudes que se hicieron llegar al Consejo por distintas vías. No obstante, a todas las organizaciones y personas que solicitaron audiencia y no alcanzaron a participar se les pidió enviar la documentación con sus diagnósticos y propuestas a objeto de incorporarlas al Informe Final del Consejo.¹

En las Audiencias fueron tratados diversos temas, que se entregan a continuación, detallándose para cada uno de ellos la cantidad de Diagnósticos y Propuestas recibidas. Cabe destacar, que los más repetitivos se refirieron a la densidad de cotizaciones, incorporación de trabajadores independientes, discriminación de la mujer, costos de administración y nivel y estructura de comisiones, competencia entre fondos de pensiones, pilar solidario del sistema de pensiones, beneficios no contributivos garantizados (pensión mínima garantizada y pensiones asistenciales), participación de los trabajadores y la necesidad de participación del Estado en el sistema de pensiones.

¹ A la fecha, las instituciones que hicieron llegar su documento son: Asociación Nacional de Empleados del Poder Judicial (ANEJUD), Federación de Asociaciones Industriales Comunes R.M. (FEASIN), Confederación Minera de Chile, Cámara Chilena de la Construcción, Federación Nacional de Trabajadores de la Educación Superior de Chile (FENATRAES) y la Asociación de la Industria del Salmón de Chile A.G.

Cuadro 2
Resumen de Audiencias

1° TEMA: BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE PENSIONES	DIAGNÓSTICO	PROPUESTA
Condiciones de Vida de los Pensionados	13	3
Expectativas de los Trabajadores Activos sobre su Retiro	16	7
Relación con el Funcionamiento del mercado del Trabajo	22	2
Otros:	1	1
Anticipación Pensiones		
2° TEMA: APORTES AL SISTEMA		
Densidad de Cotizaciones	30	10
Cobertura: Incorporación de Trabajadores Independientes	36	35
Lagunas de Cotizaciones Previsionales de los Trabajadores, en especial Mujeres y Jóvenes	14	16
Morosidad Previsional	18	14
Otros:		
Fondos de Rezago	5	7
Daño Previsional	11	10
3° TEMA: MAGNITUD, ORIGEN Y EVENTUALES DISCRIMINACIONES CONTRA DETERMINADOS GRUPOS DE TRABAJADORES		
Mujeres	30	30
Jóvenes	9	4
Trabajadores de Menores Ingresos	13	8
Trabajadores Independientes	9	14
Trabajadores con Empleo de Temporada	9	13
4° TEMA: COSTOS DEL SISTEMA PREVISIONAL		
Costos de Administración y Nivel y Estructura de Comisiones	29	27
Costos del Seguro de Invalidez y Supervivencia y de Rentas Vitalicias	10	12
5° TEMA: COMPETENCIA Y EFICIENCIA DEL SISTEMA PREVISIONAL		
Rentabilidad de los Fondos de Pensiones	11	9
Régimen de Inversiones, Riesgo y Rentabilidad de los Fondos	7	23
Competencia entre Fondos de Pensiones, Entrada de Nuevos Actores	21	30
Información a los Afiliados, Decisiones de Afiliación y Jubilación	16	23
Funcionamientos del Mercado del Seguro y Rentas Vitalicias	11	12
Otros:		
Participación de los Trabajadores / Gobiernos Corporativos e institucionalidad	2	18
6° TEMA: PILAR SOLIDARIO DEL SISTEMA		
Concepto de Pilar Solidario	11	33
Beneficios No Contributivos (Pensión Mínima Garantizada, Pensión Asistencial)	7	28
Participación del Estado en el Sistema de Pensiones	6	27
Costos y Obligaciones Fiscales	8	5
Institucionalidad de Sustento al Pilar Solidario	-----	14
Otros:		
Régimen Contributivo: exigencia de 240 meses para PMG	-----	4
7° TEMA: SUSTENTABILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES		
Resguardo de la Responsabilidad Fiscal	1	13
Efecto de Fondos de Pensiones sobre Profundidad y Eficiencia del Mercado de Capitales	4	6
Otros:		
Aporte Adicional del Empleador/Estado	-----	17

4. PAGINA WEB Y CORRESPONDENCIA

La página web del Consejo fue habilitada para uso público el 12 de abril. Desde entonces, y hasta el pasado 3 de mayo, fue visitada por más de 4.500 usuarios, quienes recurrieron a ella principalmente para informarse en torno a los contenidos de las presentaciones de diversas organizaciones e instituciones que recibió el Consejo durante el período de audiencias.

El contenido de la página se estructuró de la siguiente manera:

- a) **Presentación.** La página de presentación da cuenta de la constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, de su misión y propósito. Dentro de ella se establecieron los siguientes vínculos:
 - *Integrantes:* Presenta un breve currículum de cada uno de los miembros del Consejo.
 - *Agenda:* Da cuenta del calendario de trabajo e hitos del Consejo.
 - *Preguntas Frecuentes:* En esta sección se plantean 16 preguntas frecuentes, relacionadas principalmente con la misión y quehacer del Consejo y dónde solucionar problemas relacionados con el antiguo sistema de pensiones. Esta sección fue habilitada el día 4 de mayo, por lo que aún no hay estadísticas sobre su uso.
- b) **Audiencias/Documentos.** Presenta el calendario de audiencias realizadas por el Consejo, como también los documentos que han presentado las distintas instituciones y expertos que participaron en este proceso.
- c) **Documentos Base.** Publica documentos como el Decreto Ley N° 3.500, que regula las AFP; el Decreto Supremo N° 336, que crea el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional; el discurso de la Presidenta Michelle Bachelet con ocasión de la constitución del Consejo Asesor; y las Encuestas de Protección Social de 2002 y 2004.
- d) **Tu Opinión nos Interesa.** Esta sección consta de un buzón, en el cual las ciudadanas y ciudadanos pueden hacer preguntas, comentarios y sugerencias, que luego son ingresadas a una base de datos y respondidas por la secretaría técnica del Consejo Asesor. También contiene una encuesta que plantea tres preguntas de selección.
- e) **Imágenes.** Publica fotos de cada una de las audiencias realizadas por el Consejo, con su respectiva explicación.
- f) **Banners Asociados.** Se puede acceder a nuestra página web a través de banners publicados en sitios gubernamentales. Estos son: Presidencia de Chile (www.presidencia.cl), Gobierno de Chile (www.gobiernodechile.cl), Ministerio de Hacienda (www.hacienda.cl), Superintendencia de AFP (www.safp.cl), Ministerio del Trabajo (www.mintrab.cl), Dirección del Trabajo (www.dt.gob.cl), Servicio Nacional de Capacitación de Empleo (www.sence.cl), Dirección de Crédito Prendario (www.dicrep.cl), Servicio Nacional del Adulto Mayor (www.senama.cl), y Ministerio de Obras Públicas (www.mop.cl)

El Cuadro 3 muestra las estadísticas de ingreso de usuarios a la página, la que ha recibido un total de 4.545 visitas a la fecha, en tanto que el Cuadro 4 enumera los documentos base y de audiencias más solicitados.

Cuadro 3
Indicadores de Acceso a la Página Web del Consejo

	Tipo de conexión	Cantidades
Sesiones del Utilizador	Cantidad total de sesiones de usuarios	4.545
	Promedio diario de sesiones de usuario	206
Utilizadores	Número de visitantes únicos	2.278
	Número de visitantes que ingresaron una vez	1.830
	Número de visitantes que ingresaron más de una vez	448

Cuadro 4
Archivos Más Frecuentemente Transferidos

Archivo	Transferencias	Sesiones
Audiencias: Asociación de AFP	1.963	231
Audiencias: CUT	369	179
Audiencias: Salvador Valdés (CEP)	318	169
Audiencias: Banco Mundial	874	165
Documentos: Encuesta de Seguridad Social 2004	1.019	165
Audiencias: BID	732	160
Audiencias: Corredores de Rentas Vitalicias	287	149
Audiencias: CIEDESS	289	148
Documentos: Decreto Ley N° 3.500	1.199	129
Audiencias: Guillermo Larraín	961	128
Documentos: Discurso constitución Consejo	222	123
Audiencias: Libertad y Desarrollo	1.081	122
Audiencias: Eduardo-Walker (PUC)	229	122
Audiencias: CEPAL	210	116
Audiencias: Gonzalo Edwards (PUC)	201	108
Audiencias: Ricardo Solari	217	104
Documentos: Decreto Ley N° 336	250	104
Audiencias: CENDA	202	101
Audiencias: Rene Cortazar	179	99
Audiencias: CAT	252	99
Totales	11.054	N/A

Desde la sección “Tu Opinión nos Interesa” y a través de correspondencia, se han recibido alrededor de 300 comunicaciones a través de las cuales las personas han hecho llegar al Consejo planteamientos en diversas áreas vinculadas a los temas que éste debe tratar. Las temáticas incluyen fundamentalmente los siguientes aspectos:

- Cobertura de trabajadores independientes

- Nivel y estructura de las comisiones cobradas por la AFP
- Participación del Estado en el sistema
- Participación de nuevos actores
- Edad de jubilación
- Rentas vitalicias
- Nivel de pensiones
- Nuevos aportes a los fondos de pensiones
- Daño previsional a los empleados públicos

La página web del Consejo también incluye una sección de preguntas sobre temas previsionales. Al día 3 de mayo, había respondido estas preguntas un total de 189 personas (90 mujeres y 99 hombres). Estas respuestas se analizan en el anexo 3.

5. ESTUDIOS DE OPINION

Complementariamente a los aportes recibidos de organizaciones sociales en las audiencias y los aportes individuales a través del buzón de la página web y la correspondencia, el Consejo ha considerado necesario tener un acceso de primera mano a opiniones de la ciudadanía sobre el tema previsional. Para esto se recurrirá a estudios de opinión con información metodológicamente sólida sobre las percepciones de los chilenos respecto a la vejez y otros riesgos sociales, la capacidad del sistema previsional para mitigarlos y su actitud frente a los temas de debate.

Para definir los objetivos, contenido y metodología apropiada para estos estudios, el Consejo constituyó un grupo de trabajo, compuesto por tres consejeros, la secretaría ejecutiva, y profesionales del Departamento de Estudios de la Superintendencia de AFP.

Dicho grupo de trabajo definió que, para optimizar los recursos disponibles dentro de los plazos de funcionamiento del Consejo, los estudios de opinión deberían complementar la información proveniente de estudios ya disponibles y adoptar metodologías que permitieran contar con resultados en los plazos requeridos.

Es así como el grupo de trabajo revisó un conjunto de encuestas y estudios cualitativos realizados en los últimos cinco años que aluden directa o indirectamente a materias previsionales. Los principales estudios revisados fueron:

- Encuestas de Protección Social 2002 y 2004.
- Encuesta de Previsión de Riesgos Sociales (PRIESO 2000), Banco Mundial.
- Encuesta de Percepción de los Pensionados Respecto del Sistema de AFP, Superintendencia de AFP, realizado por la empresa MORI.
- Encuesta CERC (Barómetro), con preguntas incorporadas por solicitud de la Superintendencia de AFP.
- Estudio cualitativo sobre Trabajadores Independientes, Superintendencia de AFP, realizado por la empresa MORI

- Estudio cualitativo “Cómo se vive la Cesantía”, Superintendencia de AFP.
- Estudio cualitativo sobre “Eventos de Quiebre de Ingreso y Mecanismos de Protección Social. Estudio en Hogares de Ingreso Medio y Bajo”, encargado por el Banco Mundial a la empresa Asesorías para el Desarrollo.
- Estudio cualitativo “Pooling, Savings, and Prevention: Mitigating the Risk of Old Age Poverty in Chile”, Banco Mundial.
- Estadísticas de diversas fuentes sobre temas de vejez, entregadas por el Servicio Nacional del Adulto Mayor.

Como producto de la revisión anterior, el grupo de trabajo acordó encargar un estudio cualitativo especial que abarcará las siguientes materias:

- Imaginario sobre la vejez, expectativas de vida y de calidad de vida
- Disposición al ahorro y a formas de captación de recursos para previsión social
- Aspiraciones de beneficios que entregue el sistema
- Confianza en la industria previsional
- Percepciones y actitudes de las personas frente a alternativas de reforma

Adicionalmente, se incorporará algunas preguntas sobre las mismas materias en una encuesta de carácter nacional.

Los resultados tanto del estudio cualitativo como de la encuesta serán conocidos por el Consejo a fines de mayo próximo.

6. BALANCE DE LA PRIMERA FASE DE TRABAJO

Al culminar la primera fase de trabajo, el Consejo desea valorar la importancia del proceso de consultas desarrollado. La recapitulación del conjunto de actividades realizadas, de los mecanismos utilizados y de los aportes recibidos en esta fase, permite constatar que éste se cuenta entre los procesos de consulta más completos desarrollados en la formulación de políticas públicas en Chile. Por esa razón, los documentos y testimonios recopilados en este proceso serán un componente importante del informe final que el Consejo entregará a la Presidenta de la República al culminar su trabajo.

El proceso de consulta no ha respondido sólo a una exigencia del gobierno al entregar su mandato al Consejo, sino que es un aporte efectivo al cumplimiento de su misión. Este proceso ha permitido profundizar el contacto con el amplio espectro de percepciones y visiones que sobre el sistema previsional existen en la sociedad chilena, apoyadas en testimonios directos sobre cómo funciona el sistema en la práctica. Por otra parte, el proceso de consultas ha permitido acceder a un conjunto de propuestas de reforma que serán de gran utilidad en las deliberaciones posteriores. En el curso de este proceso los integrantes del Consejo han ido enriqueciendo sus apreciaciones sobre los méritos, limitaciones y desafíos del sistema previsional actual y sobre sus alternativas de reforma.

El proceso de consulta ha permitido constatar una disposición constructiva de parte de los principales actores económicos y sociales, pese a sostener apreciaciones diferentes —a veces contrapuestas— sobre el actual sistema de pensiones. Muchas de las presentaciones revelaron un alto grado de reflexión y preparación, otras revelaron avances desconocidos para muchos miembros del Consejo así como propuestas originales sobre como mejorar el sistema.

Por una parte, los planteamientos más críticos al nuevo sistema previsional resaltaron su origen autoritario, reclamaron falta de solidaridad, exclusiones y discriminaciones y denunciaron niveles de utilidades de las administradoras que estimaron incompatibles con los principios de la seguridad social. Sin embargo, al momento de formular sus propuestas, prácticamente ninguno de los grupos que expresaron esta visión propuso terminar con la capitalización individual, ya sea como una componente obligatoria u optativa del sistema. Reconociendo la magnitud de los fondos invertidos por los trabajadores, los derechos adquiridos por éstos, el aporte de los fondos de pensiones a la economía nacional y la capacidad de dichos fondos para generar adecuados niveles de pensiones para los trabajadores que logran mayor constancia en sus cotizaciones, estos sectores concentraron sus propuestas en materias relacionadas con cobertura, necesidad de un pilar solidario, mayor transparencia y competencia de la administración de fondos, fortalecimiento del tripartismo, igualdad para la mujer y participación de los beneficiarios en la institucionalidad del sistema.

Por su parte, los planteamientos más favorables al sistema de pensiones vigente destacaron su aporte al crecimiento y al desarrollo del mercado de capitales, su capacidad para prevenir desequilibrios fiscales, su valoración del esfuerzo de ahorro individual y la importancia de la rentabilidad de las inversiones de los fondos como determinante del valor futuro de las pensiones. Quienes sostuvieron estas visiones, sin embargo, en general no plantearon mantener el *statu quo* y mostraron una favorable disposición a introducir cambios que perfeccionaran el sistema. Es así como estos mismos sectores formularon propuestas en relación a la incorporación de trabajadores independientes, aumento de la rentabilidad de los fondos de pensiones, competencia y transparencia de la industria, optimización de las regulaciones y desarrollo de mayor conocimiento del sistema y sus beneficios entre los trabajadores.

La activa participación de expertos y organismos internacionales en la etapa de audiencias es reveladora de la atención que el sistema previsional chileno ha recibido en el mundo académico y en el extranjero, lo que se expresa en un gran caudal de estudios sobre la materia. En sus presentaciones los expertos valoraron los méritos del sistema en lo macroeconómico y destacaron las características que, a su entender, es preciso mantener y las que se requiere perfeccionar. Entre éstas últimas se contó un mayor número de propuestas respecto del desarrollo del pilar solidario del sistema y el fortalecimiento de su pilar contributivo, particularmente respecto de la estructura industrial de la administración de fondos de pensiones y las políticas de inversión.

Las discusiones sostenidas en esta etapa han dejado tres lecciones principales para el trabajo posterior del Consejo. La primera se refiere a la importancia de analizar el sistema

previsional desde la perspectiva de sus actuales y potenciales beneficiarios. Esto significa considerar en qué medida dicho sistema contribuye a reducir la inseguridad de los trabajadores y sus hogares frente a contingencias como la vejez y la invalidez, y tomar en cuenta los comportamientos que en la realidad desarrollan los trabajadores en relación a las instituciones de la seguridad social. Esta perspectiva también invita a considerar la situación del conjunto de los trabajadores del país en relación al sistema de pensiones y no sólo de aquellos que logran hacer un mayor uso de sus beneficios.

La segunda lección relevante corresponde a la necesidad de analizar el conjunto de instituciones, programas y beneficios de la seguridad social y no sólo el sistema de capitalización individual, evaluando hasta qué punto aquéllas constituyen un sistema articulado y comprensible de obligaciones y derechos, de cara a los trabajadores y a los diversos actores del sistema. Los testimonios entregados en las audiencias revelan a este respecto importantes grados de desconocimiento y confusión, que dificultan el desarrollo de conductas racionales y consistentes de las personas a su interior.

La tercera lección corresponde a la necesidad de reconocer los cambios que ha experimentado el país desde el momento en que se puso en marcha el sistema de pensiones de capitalización individual. En los 25 años transcurridos desde entonces se han producido importantes transformaciones en el mercado del trabajo, el sistema financiero, el Estado, las expectativas de vida y la estructura de los hogares, todos ellos ámbitos directamente relacionados con la estructura de financiamiento y beneficios del sistema previsional. Dicho sistema debe ser capaz de reconocer estas nuevas realidades y adaptarse a ellas para poder cumplir con su misión social y constitucional. Esta perspectiva intertemporal también resalta la importancia de que las reformas que se propongan le den al sistema la ductilidad necesaria para adaptarse a los cambios que el país experimentará en los próximos años.

Todos los elementos anteriores, esto es, la disposición de los principales actores económicos y sociales a un cambio constructivo en el sistema previsional, y la necesidad de revalorizar el sentido de la seguridad social desde la perspectiva de sus beneficiarios, inmersos en una realidad necesariamente dinámica, dejan espacio para impulsar hoy reformas sustantivas, que aseguren el buen desempeño futuro del sistema.

A este respecto, cabe destacar que el Consejo recibió durante la fase de consulta más de cien propuestas de reforma, muchas de ellas respaldadas por un acabado diagnóstico y estudios técnicos. Estas propuestas constituyen un aporte significativo para el trabajo posterior del Consejo. Las áreas en que se concentraron las propuestas corresponden a las de aumento de cobertura e incorporación de trabajadores independientes, mejoras en la calidad de la protección previsional de las mujeres, fortalecimiento del pilar solidario del sistema, aumento de la competencia, y difusión y conocimiento del sistema previsional.

El proceso de consulta y los diagnósticos recibidos del Ejecutivo permiten también constatar que en la actualidad existe más información concerniente al sistema previsional que en ningún otro momento de los pasados 25 años. Ello se debe tanto a los esfuerzos de los organismos reguladores y de la propia industria de AFP por generar mayor

transparencia sobre el sistema, el caudal de estudios desarrollados desde el mundo académico y, especialmente, a las Encuestas de Protección Social de 2002 y 2004, que han ampliado considerablemente la información necesaria para efectuar proyecciones sobre el futuro del sistema y las perspectivas de sus afiliados. La disponibilidad de esta información también contribuye a facilitar el trabajo del Consejo, permitiendo que las propuestas que éste elabore se encuentren bien asentadas en la realidad.

No obstante el volumen de información y estudios públicamente disponibles, el Consejo ha requerido un conjunto de antecedentes adicionales de las instituciones públicas que colaboran directamente con su trabajo, esto es, la Superintendencia de AFP, la Dirección de Presupuestos, el Servicio Nacional de la Mujer y el Servicio Nacional del Adulto Mayor. Los principales requerimientos efectuados se incluyen en el anexo 4. Parte de estos requerimientos ya han sido atendidos en la forma de minutas y presentaciones entregadas al Consejo y los restantes deberán ser respondidos antes del 15 de mayo próximo. El Consejo desea expresar desde ya su agradecimiento a la favorable disposición que han mostrado estos organismos para atender sus requerimientos y la calidad de los informes recibidos.

Para poder evaluar las alternativas de reforma, el Consejo ha estimado relevante conocer la experiencia de otros países en la estructuración y desarrollo de sus respectivos sistemas previsionales y la opinión de expertos internacionales en la materia. Con este objeto se ha programado un seminario que se desarrollará el 15 de mayo próximo, el que ha sido organizado por la Superintendencia de AFP y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y cuenta con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo. El seminario contará con la participación de 14 expertos internacionales y será la última actividad correspondiente al proceso de consultas.

Al culminar la primera fase de su trabajo, el Consejo desea reconocer y agradecer la contribución de todas las organizaciones, actores sociales, servicios públicos, organismos internacionales, dirigentes, autoridades, expertos y profesionales que han colaborado con su trabajo. Especial mención a este respecto merecen muchas organizaciones de limitados recursos que se esmeraron en preparar sus planteamientos y aquellos expertos que compartieron desinteresadamente sus conocimientos, muchas veces viajando miles de kilómetros para asistir a una audiencia. El compromiso de todos ellos con el mejoramiento del sistema previsional es uno de los elementos que generan optimismo sobre el futuro de la previsión social en Chile.

7. PERSPECTIVAS PARA LA SEGUNDA FASE

La segunda fase de trabajo del Consejo incluye las deliberaciones internas conducentes a la construcción de un diagnóstico compartido sobre los logros, limitaciones y desafíos del sistema previsional chileno, y la elaboración de propuestas de reforma del mismo. Esta fase culmina con un informe final que debe ser entregado a la Presidenta de la República el 30 de junio próximo.

El éxito del proceso de consulta permite ser optimista respecto de las perspectivas que se abren para esta segunda fase. Los testimonios, aportes, propuestas y estudios recibidos de diversos actores en la primera fase enriquecen el trabajo del Consejo en su etapa de deliberación; la respuesta del Ejecutivo a las consultas del Consejo revela una sólida base de información para apoyar el análisis de alternativas de reforma; el Consejo ha ratificado en la práctica su compromiso de tratar todos los temas que la Presidenta de la República propuso que fueran abordados por el Consejo. Todos estos son factores de gran valor para la segunda fase que se inicia.

Por otra parte, el Consejo ha tomado conciencia de las altas expectativas que diversos sectores del país han fijado en su trabajo. Tanto las organizaciones sociales que han concurrido a las audiencias como muchos chilenos anónimos, junto con agradecer la oportunidad de aportar su testimonio y sus ideas al estudio de la reforma previsional, han manifestado su esperanza de que su voz sea escuchada y sus problemas atendidos en las propuestas que se elaboren. Estas expectativas motivan a los integrantes del Consejo a aplicar todas sus capacidades, conocimientos y criterio para cumplir la tarea encomendada por la Presidenta de la República en beneficio de las trabajadoras y trabajadores chilenos.

Para que las expectativas de cambios no se vean frustradas es necesario abordar con realismo la misión encomendada al Consejo. Al respecto cabe recordar que el propio Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet señala que la reforma previsional no pretenderá reemplazar al sistema de capitalización individual, sino reformarlo, con el objeto de mejorar su capacidad para atender las necesidades de los trabajadores chilenos en la vejez. El Consejo se ajustará a este marco; siguiendo el espíritu constructivo que ha valorizado la formulación de muchas políticas públicas en Chile, el Consejo no aspira a reinventar el sistema de pensiones, sino a construir sobre lo que ya existe, incorporando las lecciones acumuladas en 80 años de evolución de nuestro sistema previsional.

Aún dentro de este marco, sin embargo, el ejercicio que se está llevando a cabo constituye el proceso más amplio, sistemático y riguroso de evaluación del sistema previsional que se ha realizado en los últimos 25 años. Por esta razón, las propuestas que se deriven de este ejercicio constituirán, probablemente, la agenda de reformas más amplia que se ha elaborado desde 1981. La amplitud de este ejercicio permite también anticipar que es probable que las recomendaciones del Consejo no se circunscriban estrictamente al sistema de AFP. Si bien éstas se ceñirán al criterio de no abordar materias específicas a regímenes previsionales alternativos, como el del INP y de las cajas de previsión de las Fuerzas Armadas y de Orden, sí es necesario que incluya a regímenes complementarios como la pensión mínima y asistencial y aborde materias comunes, ligadas al funcionamiento del mercado del trabajo y las condiciones de vida de los adultos mayores.

Al momento de anticipar algunas características del trabajo al que se abocará el Consejo a partir de esta fecha, debe también descartarse que éste profundice sobre la responsabilidad de los problemas del sistema vigente, en buena medida porque parte

importante de ellos se originan en los cambios que ha experimentado la realidad del país en los últimos 25 años en múltiples ámbitos. Si la realidad ha cambiado, un sistema previsional que pretende servir a todos los trabajadores y trabajadoras debe ser capaz de adaptarse a esa nueva realidad, sin perjuicio de las mejoras de políticas públicas que, en su propio mérito, deban producirse en otros ámbitos. En el trabajo que viene al Consejo no le interesa encontrar culpables de los problemas sino encontrar soluciones a éstos.

Estas soluciones, sin embargo, no serán instantáneas. El proceso definido por el gobierno indica que el Consejo tiene un carácter esencialmente asesor y, en consecuencia, que su informe contendrá propuestas, antes que proyectos acabados de reforma al sistema previsional. Evaluar estas propuestas, priorizarlas, transformarlas en uno o más proyectos de ley por parte del Ejecutivo y lograr su aprobación legislativa es un proceso que inevitablemente requerirá tiempo. El Consejo espera que la amplitud del proceso de consulta desarrollado y la justificación que entregue a sus propuestas contribuyan a hacer más expedito este proceso, pero de ningún modo a evitarlo.

Del mismo modo, aún una vez aprobado un conjunto de reformas, su aplicación es un proceso que tomará tiempo, y sus beneficios se reflejarán sólo gradualmente en el bienestar de las personas.

Por esta razón, el principal valor del informe final del Consejo no debe buscarse en beneficios monetarios inmediatos, sino en su capacidad para construir una visión sobre el futuro del sistema previsional capaz de convocar a diversos sectores del país y estructurar una agenda consistente y creíble de reformas. Si el sentido de la previsión social es mitigar los riesgos a que se enfrentan las personas a lo largo de la vida, el logro más inmediato al que hoy podemos aspirar es construir un sistema que permita proteger mejor a las trabajadoras y trabajadores chilenos de las contingencias que amenazan su bienestar futuro y el de sus hogares y generan inseguridad. Un sistema de estas características permitiría que las trabajadoras y trabajadores ganen la confianza necesaria para aplicar sus capacidades, construir, crear y emprender.

Para que el sistema previsional que emerja de las proposiciones del Consejo cumpla este objetivo es necesario que éste reúna dos características adicionales. En primer lugar, resultará fundamental la sostenibilidad del sistema que emerja de estas reformas, tanto desde el punto de vista político como financiero. Esto significa, por un lado, proponer una reforma capaz de fundamentar bien sus propuestas, apelar al sentido común de los chilenos y a la racionalidad de los actores económicos y, que en virtud de lo anterior, sea un juego de suma positiva.

Por otro lado, la sostenibilidad de las reformas propuestas también dependerá de sus requerimientos fiscales. A este respecto, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha proporcionado algunas proyecciones provenientes de un modelo actuarial-fiscal que será de gran utilidad para simular las implicancias financieras de diversas alternativas de reforma. En el mismo sentido, el Consejo ha solicitado a la Dirección de Presupuestos una proyección a 40 años que refleje las actuales obligaciones fiscales con la previsión social, incluyendo los sistemas administrados por el INP y las cajas de las

Fuerzas Armadas y Carabineros, así como otros compromisos que se encuentren vinculados a la dinámica de la demografía y el desarrollo económico.

En segundo lugar, será necesario diseñar un proceso de transición que permita que la mayor protección no sea sólo una promesa ubicada en un futuro lejano, sino una realidad que pueda irse observando gradualmente en la práctica. Esto requiere pensar la vinculación entre las pensiones de vejez y los demás componentes del sistema de protección social, en las prestaciones que son comunes a los diversos regímenes provisionales existentes o las que resultan equivalentes.

Lo anterior significa que la etapa final del trabajo no sólo requerirá de un esfuerzo de todos los integrantes del Consejo para alcanzar acuerdos sobre reformas sustantivas al sistema, sino también del espacio para diseñar esquemas de transición, que permitan anticipar algunos de sus beneficios para las generaciones de trabajadores más próximos a la jubilación o que ya han optado por el retiro, y para realizar proyecciones financieras que permitan evaluar los costos fiscales y sus alternativas de financiamiento.

Esto pone de especial relieve lo limitado de los plazos disponibles, muy inferiores a los que han enmarcado el trabajo de comisiones similares en otros países del mundo. Por esta razón, el trabajo del Consejo en la segunda etapa deberá realizarse del modo más concentrado posible, reservando la difusión pública de sus conclusiones, recomendaciones y fundamentos para el informe final.

El Consejo está consciente de que durante lo que queda de su trabajo, al igual que en la etapa inicial, se producirán intentos por anticipar o condicionar sus conclusiones por parte de la prensa, organizaciones sociales o políticas. No obstante, éste ratifica su voluntad de evaluar todas las alternativas y resolver sobre la base de su mejor opinión técnica. Al respecto vale la pena citar un reciente informe de la Comisión de Pensiones de Gran Bretaña, que ha señalado: “Uno de los roles útiles de una comisión independiente es enfrentar a la sociedad con elecciones difíciles pero inevitables”. Esta es una afirmación que este Consejo entiende y comparte.