



Organización  
Internacional  
del Trabajo



**OISS**  
ORGANIZACIÓN  
IBEROAMERICANA  
DE SEGURIDAD SOCIAL

**HAZ TU TESIS**

**100 AÑOS**

**SEGURIDAD  
SOCIAL**

**100** AÑOS

---

**SEGURIDAD  
SOCIAL**

## INTRODUCCIÓN

Con el objetivo de conmemorar el cumplimiento de 100 años de Seguridad Social en Chile, la Subsecretaría de Previsión Social, junto a la OIT y con la colaboración de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), decidieron reconocer la investigación en la materia. En este contexto se generó la iniciativa **“Haz Tu Tesis en Seguridad Social”**.

La convocatoria tuvo por fin premiar **ensayos inéditos** elaborados a partir de una tesis de pregrado o posgrado, con la finalidad de promover y reconocer la Investigación en Seguridad Social chilena, por personas investigadoras noveles y emergentes.

De la instancia participaron 19 trabajos, quedando 17 admisibles que fueron evaluados por expertos en la materia. Sobre estos últimos, se considera una participación paritaria entre hombres y mujeres, incluyendo una postulación mayoritaria en la categoría de posgrado (64%).

Las materias desarrolladas abordaron en su mayoría problemáticas asociadas al sistema de pensiones chileno, seguidas por seguridad social utilizando la Encuesta de Protección Social (EPS), y el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Los ensayos ganadores se interiorizan en temas como los aportes de la economía conductual en el ahorro para pensiones, impacto del ahorro previsional voluntario en las pensiones, y educación previsional. A su vez, se abordan casos específicos como el análisis de la implementación de la política pública Pensión Garantizada Universal, la situación de los cuidadores informales respecto de la seguridad social, y la problemática de los trabajadores públicos en el caso de vacancia por salud desde una mirada laboral y previsional.

Agradecemos la participación de esta instancia, e incentivamos a actuales y futuros estudiantes a continuar con el desafío de adentrarse en el estudio de la seguridad social en Chile, como un aporte a la discusión en la materia.

## PRÓLOGO

Este 2024 se conmemoran los 100 años de la Seguridad Social en Chile, a partir de la promulgación de las primeras leyes del Seguro Obrero. Por lo mismo, la Subsecretaría de Previsión Social ha impulsado una serie de iniciativas para conmemorar este hito histórico.

Ejemplo de ello es que en el mes de septiembre, la Subsecretaría de Previsión Social editó y publicó el libro “100 Años de la Seguridad Social en Chile”, texto que pasa revista a los principales acontecimientos sobre la materia.

Asimismo, en conjunto con CorreosChile lanzamos a inicios de noviembre un sello postal conmemorativo de este centenario de la Seguridad Social en Chile, destacando cuatro hitos esenciales: la creación del Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión, en 1924; el Seguro Obrero; la reforma previsional que introdujo el Pilar Solidario, en 2008; y la implementación de la Pensión Garantizada Universal, en 2022.

Es en este marco del centenario de la Seguridad Social en Chile que hemos incentivado el desarrollo de tesis en Seguridad Social, como una forma de impulsar el estudio de esta materia en la educación superior de nuestro país.

Así, se han premiado a los ensayistas vencedores del concurso Haz Tu Tesis en Seguridad Social presentes en este texto, certamen que la Subsecretaría de Previsión Social impulsó en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y con el apoyo de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS).

Así, a partir de tesis académicas evaluadas desde el año 2020 en pre y posgrado, el concurso Haz Tu Tesis en Seguridad Social busca reconocer y fomentar el trabajo académico con ensayos inéditos que planteen nuevas perspectivas en Seguridad Social.

En los trabajos que postularon en el certamen, se abordaron diversas aristas respecto del sistema previsional chileno, así como de la Encuesta de Protección Social (EPS) y el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

En ese contexto, los ensayistas, provenientes de diversas disciplinas como las Ingenierías y el Derecho, ahondaron en puntos de vistas novedosos: los aportes de la economía conductual en el ahorro previsional; el análisis de la implementación de la Pensión Garantizada Universal; o la situación de los cuidadores informales respecto de la seguridad social, entre otros.

Es necesario recalcar que los trabajos seleccionados en este concurso son un aporte por partida doble para el horizonte de las políticas públicas en materia de Seguridad Social.

Primero, pues permiten afinar el diagnóstico de realidad que experimentan las personas que requieren de la Seguridad Social para una vida digna. Me refiero a las y los pensionados, las personas que ejercen las labores de cuidado, principalmente mujeres, además de las y los trabajadores que requieren un entorno de trabajo seguro.

Lo anterior, ya que con un diagnóstico preciso, el impacto de las políticas públicas es más certero en la calidad de vida de nuestros compatriotas.

A ello, además, se suma el aporte que hacen ante la propia academia. Lamentablemente, la presencia de la Seguridad Social en las mallas curriculares de las ingenierías y las ciencias sociales se han ido reduciendo.

Por lo mismo, que los futuros profesionales, o profesionales en ejercicio que se encuentran perfeccionándose en programas de posgrados, se planteen el desafío de profundizar en la Seguridad Social a través de tesis académicas, es una valiosa contribución que el concurso Haz Tu Tesis en Seguridad Social viene a poner en relieve.

Agradezco a la Organización Internacional del Trabajo por colaborar en esta iniciativa, a la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social por su apoyo y, en especial, a los autores ganadores en este concurso.

Claudio Reyes Barrientos  
Subsecretario de Previsión Social  
Diciembre de 2024

## ENSAYOS GANADORES

### CATEGORÍA POSGRADO

1. ¿Cómo mejorar las pensiones desde un punto de vista de la Economía Conductual?  
**Autora: Layfan Chau Tin**
2. Cuidadores Informales y Seguridad Social en Chile: Un Análisis del Impacto del Programa de Atención Domiciliaria para Personas con Dependencia Severa.  
**Autor: Camilo Alejandro Calderón Salinas**
3. La Pensión Garantizada Universal en Chile: Desafíos y lecciones para la implementación de políticas públicas.  
**Autor: Carlos Enmanuel Castillo Díaz**

### CATEGORÍA PREGRADO

1. La causal de vacancia por salud incompatible en los funcionarios públicos: Críticas desde una mirada laboral y previsional; y propuesta de nueva regulación.  
**Autor: Ignacio Alejandro Medina Melo**
2. Impacto del ahorro previsional voluntario en el sistema chileno de pensiones de jubilación.  
**Autor: Pablo Alejandro Becerra Feliú**
3. Factores sociodemográficos que influyen en el aprendizaje de las personas sobre el sistema de pensiones chileno.  
**Autor: Javiera Scarlett Vilches Valverde**

HAZ TU TESIS

100 AÑOS  
SEGURIDAD  
SOCIAL

CATEGORÍA: POSGRADO / PRIMER LUGAR

# ¿Cómo mejorar las pensiones desde un punto de vista de la Economía Conductual?

AUTORA: LAYFAN CHAU TIN

Palabras clave: jubilación, alfabetización financiera, Ahorro Previsional Voluntario

## **RESEÑA DEL ENSAYO:**

El trabajo examina la problemática de las bajas pensiones en Chile desde la perspectiva de la Economía Conductual, destacando que la actual tasa de ahorro del 10% del salario imponible es insuficiente para asegurar una jubilación adecuada y digna para las personas. A pesar de que en los inicios del actual sistema se prometió una tasa de reemplazo cercana al 78%, la realidad es que la tasa de reemplazo promedio es en torno al 40%, lo cual compromete gravemente su bienestar económico y limita sus posibilidades de mantener un nivel de vida similar al que tenían durante su etapa laboral. Ante esta situación, se plantea que, además de la propuesta actual de aumentar la tasa de cotización obligatoria en 6 puntos porcentuales, es crucial que los individuos estén mejor informados sobre el funcionamiento del sistema de pensiones, lo que les permitiría tomar decisiones más conscientes y óptimas respecto a sus ahorros previsionales.

El estudio utiliza datos de la Encuesta de Previsión Social (EPS) para demostrar que la alfabetización previsional tiene un impacto significativo y positivo en la probabilidad de que las personas posean ahorros previsionales voluntarios (APV), superando incluso el efecto de una mayor alfabetización financiera general.

Los resultados indican que el conocimiento específico sobre el sistema de pensiones incide más en la decisión de ahorrar de manera voluntaria que el conocimiento financiero más amplio, y sugieren que la falta de información sobre cómo funciona el sistema previsional es uno de los factores clave que impide que los chilenos tomen mejores decisiones de ahorro.

Estos hallazgos subrayan la importancia de orientar las políticas públicas y los esfuerzos educativos hacia la mejora del conocimiento específico sobre el sistema previsional, en lugar de centrarse únicamente en la educación financiera general o de imponer una tasa de cotización que los ciudadanos toman pasivamente sin cuestionarse si con ella alcanzarán sus expectativas o necesidades particulares de jubilación. Al incrementar la alfabetización previsional, se podría potenciar significativamente el ahorro voluntario y, con ello, mejorar las pensiones futuras. Esto no solo contribuiría a una mejor calidad de vida para los jubilados, sino que también ayudaría a aliviar la presión sobre el sistema previsional en su conjunto, promoviendo un enfoque más sostenible y consciente hacia la jubilación.

## **DESARROLLO DEL ENSAYO:**

### **1. Introducción**

En los últimos años, el actual sistema de pensiones, que al día de hoy tiene 43 años de antigüedad, ha sido altamente cuestionado porque las pensiones que entrega son más bajas de lo que inicialmente se proyectó. Factores como las lagunas previsionales, la insuficiente rentabilidad de los fondos, la longevidad y una edad de jubilación que prácticamente no ha cambiado en 100 años, entre otros, han provocado que ahorrar el 10% del salario imponible sea insuficiente para cubrir las necesidades de los jubilados.

Actualmente se discute la propuesta de aumentar la tasa de cotización obligatoria en 6 puntos porcentuales, como primer paso para mejorar las pensiones.

Mientras se resuelve el actual debate y se concreta la mejora del sistema a nivel estructural, el presente trabajo aborda esta problemática desde la Economía Conductual y plantea la hipótesis de que los individuos pueden mejorar sus futuras pensiones si estuvieran más informados sobre cómo funciona el sistema y tomaran decisiones conscientes al respecto.

Para validar esta hipótesis, el presente documento se estructura en cinco secciones principales. En primer lugar, se expone la situación del sistema de pensiones chileno, y se contrasta con datos de la OCDE. En segundo lugar, se entrega un marco teórico, que fundamenta la hipótesis a partir de conceptos y estudios en el campo de la Economía Conductual. A continuación, se describe la metodología utilizada, explicando las variables que se tomaron de la Encuesta de Previsión Social (EPS) para este estudio, y detalles sobre los modelos de regresión que se usaron para analizar los datos. Luego, se exponen los resultados, los cuales aportan evidencia para evaluar la hipótesis planteada. Finalmente, en las conclusiones se discuten las implicaciones de los resultados, con especial énfasis en la situación de las mujeres, y se exponen distintas estrategias para optimizar el comportamiento financiero de las personas en relación con la jubilación.

### **2. Desarrollo**

#### **2.1. La problemática**

El actual sistema de pensiones chileno se inició en 1981 y fue uno de los primeros del mundo en basarse en cuentas individuales. Entre 1924 y 1981, el sistema de pensiones en Chile se basaba en recaudar impuestos de la población económicamente activa para pagar pensiones a los jubilados (Arenas De Mesa et al., 2006). Sin embargo, en un contexto en que la edad de jubilación se mantiene fija, la tasa de natalidad disminuye, la esperanza de vida aumenta y, por lo tanto, la población no activa crece en proporción, un sistema de esa naturaleza no es sostenible en el tiempo (Berstein & Ruiz, 2005). Luego de la implementación del nuevo sistema en Chile, el Banco Mundial lo impulsó y muchos otros países siguieron su ejemplo, como Perú, Argentina, México, India, Ucrania, Australia, Dinamarca, Israel y el Reino Unido, entre otros, y pasaron de sistemas de beneficio definido a sistemas de contribución definida (Buchholz et al., 2008; OECD, 2021).

Sin embargo, el actual sistema de pensiones está siendo cuestionado. La literatura sugiere que una buena tasa de reemplazo debería estar entre 65% y 85% del ingreso laboral previo al retiro (Madeira, 2021). La OCDE estima que la tasa neta de reemplazo en Chile es inferior al 40%, con una tasa de contribución obligatoria del 10% de la renta imponible, mientras que la tasa neta de reemplazo promedio de la OCDE para los países con esquemas obligatorios es del 62%, con una tasa de contribución del 18,2% (OECD, 2021). Inicialmente, con el sistema implementado en 1981, se calculó que la tasa de reemplazo sería de alrededor del 78%, pero solo un tercio de los pensionados alcanzará esta tasa (Berstein & Ruiz, 2005). Esto significa un menor nivel de bienestar para los ciudadanos y una mayor carga para el Estado.

La teoría económica neoclásica supone individuos racionales y que cualquier desviación del equilibrio se corregirá con el tiempo, siendo el aprendizaje uno de los principales mecanismos de corrección (Agarwal et al., 2013). Bajo el escenario descrito anteriormente, la teoría económica neoclásica diría que un individuo, al observar que ahorrando el 10% del sueldo no alcanzará una buena tasa de reemplazo, tendería a tomar decisiones e instrumentos como el Ahorro Previsional Voluntario (APV) para asegurar una buena pensión. Sin embargo, si los individuos no toman decisiones óptimas en la fase de acumulación, la retroalimentación llega demasiado tarde (en el momento de la jubilación), por lo que no tienen tiempo para corregir su error, lo que significa que la población no logrará llegar al comportamiento óptimo a través de dicho mecanismo de corrección.

En el campo de la Economía Conductual se flexibiliza el supuesto de la racionalidad y se habla de racionalidad limitada, y se entregan algunas explicaciones para las desviaciones al comportamiento óptimo, como las restricciones de liquidez, la impaciencia, el sesgo del presente (Beshears et al., 2018) y la baja alfabetización financiera entre la población (Jappelli, 2010; Lusardi & Mitchell, 2014).

La pregunta que aquí se desarrolla es si acaso se pueden mejorar las pensiones a través de una mayor alfabetización financiera y/o previsional, y si es así, de qué magnitud es el potencial impacto. Contrastar el beneficio de una mayor alfabetización financiera con el beneficio de una mayor alfabetización en materia de pensiones puede ser relevante para las políticas públicas: ¿es mejor invertir en mejorar la alfabetización financiera general o es mejor centrarse en la alfabetización en materia de pensiones en particular?

## **2.2. Marco teórico**

En el actual sistema previsional chileno se ahorra obligatoriamente el 10% del salario del trabajador para su jubilación. Con el sistema anterior, la cotización media era del 25% del salario en promedio (Buchholz et al., 2008). Beshears et al. (2018) plantea que la opción por defecto puede ser tomada como una recomendación, provocar un efecto de anclaje o constituir un punto de referencia, por lo que los individuos pueden estar tomando ese 10% como la cantidad óptima o sugerida a ahorrar, y llevarlos a no considerar ahorrar más para la jubilación. Concientizar a las personas sobre las características del sistema de pensiones, podría ayudarlas a tomar mejores decisiones que mejoren sus futuras pensiones.

En la temática de educación financiera, podemos encontrar estudios sobre el efecto de la educación financiera en los ahorros para pensiones de las mujeres (Lusardi & Mitchell, 2008), en la acumulación de riqueza (Behrman et al., 2012) y en la planificación financiera (Bucher-Koenen & Lusardi, 2011). También hay estudios sobre cómo se adquiere la educación financiera. Por ejemplo, Hong et al. (2004) y Brown et al. (2008) encontraron que los individuos pueden aprender de la interacción con pares como vecinos o miembros de su iglesia, y esto aumenta la probabilidad de participar en el mercado de valores.

Específicamente sobre la alfabetización en materia de pensiones, podemos encontrar un estudio sobre cómo influye la entrega de información sobre beneficios en la inscripción a un plan de jubilación (Duflo & Saez, 2003), y el efecto de la información sobre la respuesta a los incentivos de pensiones (Chan & Stevens, 2008). Específicamente sobre el sistema de pensiones chileno, existen estudios que muestran que un informe de Proyección de Pensión Personalizada (PPP) hace que las personas pospongan su jubilación (Miranda, 2013) y ahorren más (Fajnzylber et al. 2009). Otro estudio sobre el sistema de pensiones chileno es el de Oscar Landerretche & Claudia Martínez (2013), quienes utilizaron datos de la EPS para analizar el conocimiento y comportamiento de los individuos con respecto al sistema de pensiones. Al conocimiento sobre el sistema de pensiones lo llamaron alfabetización sobre pensiones o alfabetización previsional, y concluyeron que hay relación entre esta y ahorrar para la jubilación más allá de la tasa obligatoria. Además, dejaron planteada la hipótesis de que un mayor conocimiento del sistema previsional podría ser una manifestación de una alta alfabetización financiera general.

La literatura citada es consistente en mostrar que un mayor conocimiento o saber sobre la experiencia de otras personas conduce a mejores conductas en el ámbito financiero. La contribución de este trabajo a la literatura

es estudiar la magnitud del efecto sobre el ahorro voluntario que podría tener el aumentar el conocimiento financiero y previsional.

### 2.3. Metodología

Con datos de la Encuesta de Previsión Social (EPS) de 2009, complementados con las olas de 2004 y 2006, se construyeron y compararon dos índices de alfabetización financiera, una general y otra referida específicamente al sistema previsional chileno, y se analizó su efecto sobre la probabilidad de tener ahorro previsional voluntario (APV). La muestra contó con 8.825 observaciones.

Este análisis tomó como referencia el estudio de Landerretche & Martínez (2013), y usó tres de las seis preguntas que utilizaron ellos, más dos preguntas adicionales, que en su conjunto miden de forma más objetiva el conocimiento de los individuos sobre el sistema previsional chileno. En Chau (2022) se detalla el raciocinio utilizado para agregar y descartar ciertas preguntas.

Las preguntas tomadas de la EPS que constituyeron la medición de alfabetización previsional utilizado en el presente estudio fueron las siguientes (respuesta correcta entre paréntesis):

1. ¿Sabe Ud. qué porcentaje de su ingreso imponible le descuentan descontaban o descontarían) mensualmente para el sistema de pensiones? (10-13%)
2. ¿Sabe usted cómo se calculan las pensiones en las AFP? (Considerando el saldo en cuenta individual, edad de retiro u otros elementos)
3. Según la ley, ¿a qué edad puede pensionarse el hombre? ¿y la mujer? (65 años para los hombres, 60 años para las mujeres)
4. ¿Sabe si el estado otorga algún beneficio por realizar APV? (reducción de impuestos o aporte del Estado)
5. De los cinco multifondos o tipos de fondo, ¿cuál es el más riesgoso? (Fondo A)

Por otro lado, Lusardi & Mitchell (2011b) proponen las Tres Grandes (“Big Three”) preguntas para medir de forma simple la alfabetización financiera. Se aplicaron por primera vez en la ola de 2004 del Estudio sobre Salud y Jubilación (Health and Retirement Study) de Estados Unidos y se utilizaron en el proyecto Alfabetización Financiera en Todo el Mundo (Financial Literacy Around the World, FLAT World) (GFLEC, 2022). La primera pregunta es sobre la capitalización de los intereses, la segunda es sobre inflación y la última se refiere al riesgo. Si bien en la EPS se incluyeron estas preguntas, la pregunta sobre inflación presenta diferencias con respecto a su versión original de las “Big Three”, por lo cual para la medición de alfabetización financiera, el presente estudio utilizó las siguientes tres preguntas (la respuesta correcta está en paréntesis):

1. Suponga que usted tiene \$100 en una cuenta de ahorro, y la tasa de interés que gana por estos ahorros es de un 2% por año. Si mantiene el dinero por 5 años en la cuenta, ¿cuánto tendrá al término de estos 5 años? (Más de \$100)
2. Si una AFP “A” tuvo una rentabilidad de 15% el año pasado, y la AFP “B” tuvo una rentabilidad de 20% el año pasado, ¿cuál AFP tendrá la mayor rentabilidad el próximo año? (Rentabilidades pasadas no predicen futuras rentabilidades)
3. La siguiente frase, es ¿verdadera o falsa? Comprar una acción de una empresa es menos riesgoso que comprar con el mismo dinero varias acciones de distintas empresas (Falso)

Con estas variables y otras referentes a características de los individuos encuestados, se emplearon modelos de regresión Probit para evaluar los factores que influyen en la probabilidad de que un individuo tenga APV.

Para observar el efecto de la alfabetización financiera y previsional sobre la probabilidad de tener APV, se estimaron cinco modelos diferentes, todos con la variable dependiente Y que toma valor 1 si el individuo tiene una cuenta de APV, o 0 en caso contrario. El primer modelo consideró únicamente las medidas de alfabetización previsional (PenLit) y financiera (FinLit) como variables explicativas, las que contienen la cantidad de respuestas correctas que tuvo cada individuo:

$$\Pr(Y = 1) = f(\alpha_0 + \alpha_1 \text{PenLit} + \alpha_2 \text{FinLit})$$

El segundo modelo consideró el Modelo 1 y la variable de edad en las categorías menores de 30, 30-39, 40-49, 50-59 y 60+, junto con variables dummy hombre y casado, que tienen valor 1 si el individuo es hombre y casado, respectivamente:

$$\Pr(Y = 1) = f(\alpha_0 + \alpha_1 \text{PenLit} + \alpha_2 \text{FinLit} + X'_1 \beta_1)$$

El tercer modelo consideró el Modelo 2 y agregó variables de empleo y educación: variables dummy de valor 1 si el individuo es trabajador informal y se encuentra trabajando actualmente, y la variable de educación en categorías si completó la educación básica o menos, educación media, título técnico, título universitario (pregrado) y título de posgrado:

$$\Pr(Y = 1) = f(\alpha_0 + \alpha_1 \text{PenLit} + \alpha_2 \text{FinLit} + X'_1 \beta_1 + X'_2 \beta_2)$$

El cuarto modelo consideró el Modelo 3 y agregó la tenencia de vivienda, ingresos y ahorros. Incluye variables dummy para la propiedad de la vivienda, con valor 1 si el individuo es propietario de la vivienda, tanto pagada como pagándose, y otras variables dummy si el individuo posee otras propiedades y si tiene ahorros:

$$\Pr(Y = 1) = f(\alpha_0 + \alpha_1 \text{PenLit} + \alpha_2 \text{FinLit} + X'_1 \beta_1 + X'_2 \beta_2 + X'_3 \beta_3)$$

Finalmente, el quinto modelo consideró el Modelo 4 y variables dummy de actitudes frente a la jubilación, si el individuo es un planificador simple, planificador serio, si planea no jubilarse nunca (seguir trabajando mientras su condición de salud lo permita), si después de jubilarse cuenta con el apoyo de sus hijos, ingresos por arriendo de propiedades o negocios, ahorros y apoyo del gobierno:

$$\Pr(Y = 1) = f(\alpha_0 + \alpha_1 \text{PenLit} + \alpha_2 \text{FinLit} + X'_1 \beta_1 + X'_2 \beta_2 + X'_3 \beta_3 + X'_4 \beta_4)$$

#### 2.4. Resultados

El promedio de respuestas correctas en la medición de alfabetización previsional es de 1,5 de 5 preguntas, mientras que el promedio de respuestas correctas en la medición de alfabetización financiera es de 1,21 de 3 preguntas.

En cuanto a las regresiones, al tomar PenLit y FinLit como puntaje, se observó que el efecto marginal promedio de una respuesta correcta de alfabetización previsional está entre 5,4 puntos porcentuales en el Modelo 1 y 2,3 puntos porcentuales en el Modelo 5, y es estadísticamente significativo con un nivel de confianza de 99% en todos los modelos, mientras que el efecto marginal promedio de la alfabetización financiera está entre 1,2 y -0,4 puntos porcentuales y solo es estadísticamente significativo en los Modelos 1 y 2. Es decir, una respuesta correcta adicional en alfabetización previsional está asociada a una probabilidad de tener APV entre 2,3 y 5,4 puntos porcentuales adicionales en promedio, mientras que el efecto marginal de una respuesta correcta en alfabetización financiera no supera los 1,2 puntos porcentuales en promedio.

Al tomar las respuestas correctas en PenLit como categorías ( $N = 0,1,\dots,5$ ), la regresión estima el efecto marginal de tener  $N$  respuestas correctas en comparación con un individuo con 0 respuestas correctas.

En el Modelo 1, un individuo que responde correctamente las cinco preguntas sobre alfabetización previsional tiene una probabilidad 36,7 puntos porcentuales mayor de tener APV en comparación con un individuo que no tiene respuestas correctas.

En el Modelo 5, que controla por variables como edad, sexo, estado civil, empleo, nivel educativo, tenencia de vivienda, nivel de ingresos, tenencia de ahorros y actitudes frente a la jubilación, un individuo con cinco respuestas correctas tiene una probabilidad 19,7 puntos porcentuales mayor de tener APV en comparación con un individuo con cero respuestas correctas. Este efecto sigue siendo de gran magnitud, ya que el siguiente efecto marginal más alto en el Modelo 5 corresponde al segmento etario de 40-49 años, donde la probabilidad de tener APV es 11,2 puntos porcentuales mayor que en un individuo menor de 30 años, manteniendo todo lo demás constante.

El siguiente efecto marginal más grande es el nivel de escolaridad, donde la probabilidad de tener APV para un individuo con un título universitario de pregrado es de 13,0 (Modelo 3) a 8,7 (Modelo 5) puntos porcentuales mayor que para un individuo que completó la educación básica como máximo. Este efecto es mayor que estar en el quinto quintil de ingresos, donde la probabilidad es entre 7,2 (Modelo 4) y 6,0 (Modelo 5) puntos porcentuales mayor que para un individuo en el primer quintil.

Todos los resultados mencionados anteriormente son estadísticamente significativos con un nivel de confianza del 99%. El efecto de las otras variables es menor y a veces no es estadísticamente significativo, pero en general tiene la dirección esperada.

En temas de género, los hombres muestran niveles más altos de alfabetización previsional y financiera, consistente con lo que muestra la literatura (Lusardi & Mitchell, 2007; Hung, Parker & Yoong, 2009; van Rooij, Lusardi & Alessie, 2011). En concreto, los hombres tuvieron en promedio 1,57 y 1,27 respuestas correctas en alfabetización previsional (5 preguntas) y financiera (3 preguntas), respectivamente, mientras que el promedio en mujeres fue de 1,42 y 1,13 respectivamente. Ambas diferencias entre hombres y mujeres son estadísticamente significativas con un nivel de confianza de 99%. En cuanto a las regresiones estudiadas, un hombre tiene entre 1,8 y 2,8 puntos porcentuales más de probabilidad de tener APV que una mujer.

#### **2.4.1. El problema de la endogeneidad.**

Hasta ahora, las regresiones muestran una relación muy alentadora entre alfabetización y comportamiento, pero esto no implica necesariamente causalidad.

Hay algunas situaciones que no se pueden descartar. Por ejemplo, las personas que tienen ahorros voluntarios podrían estar aprendiendo de esta experiencia y, por lo tanto, la relación entre conocimiento y tener APV estaría invertida. Otra situación podría ser que ambas variables se afecten entre sí. La relación también puede provenir de una variable omitida; por ejemplo, las personas más preocupadas por su jubilación (variable omitida) podrían estar interesadas en aprender más sobre el sistema previsional y decidir ahorrar más.

Landerretche & Martínez (2013) utilizaron la variable de tener un jubilado en el hogar como una variable instrumental. Argumentaron que tener un jubilado en el hogar está correlacionado con una mayor alfabetización previsional, pero es poco probable que esté relacionado con un mayor ahorro, lo que la haría una variable instrumental apropiada. Encontraron que los efectos de la alfabetización previsional sobre tener ahorros sobreviven bajo la variable instrumental, por lo tanto, puede considerarse como una relación causal en la dirección que esperamos (aumentar la alfabetización previsional lleva a ahorrar más).

Desafortunadamente, en el presente estudio, la correlación entre tener un pensionado en el hogar y la alfabetización previsional es cercana a cero (0,017), por lo que tener un pensionado en el hogar no puede

usarse como variable instrumental en este caso, ni se encontró otra variable apta como instrumento. De todas maneras, el estudio de Landerretche & Martínez, y otros estudios citados a lo largo del presente trabajo, dan luces de que una parte no menor de los efectos marginales presentados pueden estar dados por la causalidad que queremos ver, es decir, que una mayor alfabetización previsional provoca un mayor ahorro en APV.

### 3. Conclusiones

La creciente literatura sobre alfabetización financiera ha demostrado consistentemente una relación, e incluso causalidad, entre la alfabetización financiera y el comportamiento financiero, como ahorrar para la jubilación, participar en el mercado de valores y adquirir mejores productos hipotecarios. Como punto de partida, este estudio adaptó una medición de alfabetización previsional propuesta por Landerretche & Martínez (2013) y la comparó con una medición de alfabetización financiera más general basada en las Tres Grandes preguntas de Lusardi & Mitchell (2011b), para ver en qué medida cada medición estaba relacionada con la posesión de ahorros previsionales voluntarios.

Aunque la medición de alfabetización financiera general incluía conceptos de amplia aplicación a muchas decisiones financieras, este instrumento no mostró una relación estrecha con tener ahorros previsionales voluntarios. El efecto marginal promedio de la alfabetización financiera general fue pequeño (igual o menor a 1,2 puntos porcentuales) y estadísticamente significativo solo en dos de los cinco modelos analizados en el estudio.

En cambio, la alfabetización previsional mostró un efecto grande y estadísticamente significativo en los cinco modelos: en el Modelo 1, la probabilidad de tener APV para un individuo que respondió correctamente las 5 preguntas de alfabetización previsional es 36,7 puntos porcentuales mayor que para un individuo con cero respuestas correctas. El efecto marginal de tener 5 respuestas correctas cae a 19,7 puntos porcentuales en el Modelo 5, que incluye todas las variables consideradas en este estudio, pero sigue siendo de gran magnitud en comparación con el siguiente efecto marginal más grande, que es para aquellos en el grupo de edad de 40 a 49 años, donde el efecto marginal es de 11,2 puntos porcentuales. La educación superior y estar en el quintil superior de ingresos tienen efectos marginales cercanos a los 7 puntos porcentuales.

A pesar de que la alfabetización financiera es valiosa, estos resultados sugieren que el conocimiento específico sobre el sistema previsional, más que la alfabetización financiera general, es lo que impulsa el ahorro adicional para la jubilación y representa evidencia en contra de la hipótesis de Landerretche y Martínez de que un mayor conocimiento del sistema previsional podría ser una manifestación de una alta alfabetización financiera general.

Aunque estos resultados pueden suscitar entusiasmo por aumentar la alfabetización previsional debido al gran efecto que puede producir, lamentablemente no fue posible establecer una relación causal entre la alfabetización previsional y el ahorro voluntario, ya que no se contó con una variable instrumental aceptable para demostrarlo. Hay varias formas de remediar esto: la primera, es lograr encontrar una variable instrumental apropiada para demostrar causalidad. Si bien esto puede sonar sencillo o tomarse con ligereza, la realidad es que en general es difícil encontrar variables instrumentales apropiadas.

La segunda opción es hacer experimentos, tomando la ampliación del conocimiento previsional como el tratamiento a aplicar, y medir su efecto sobre el ahorro previsional voluntario. Es importante destacar que ampliar el conocimiento financiero o previsional no equivale necesariamente a proveer educación financiera o previsional en su forma pura. La literatura señala con frecuencia que la educación financiera por sí sola no parece tener un gran efecto en el comportamiento óptimo, pero su eficacia aumenta si es experiencial y se complementa con el establecimiento de objetivos, el asesoramiento y el apoyo a la toma de decisiones (Beshears et al., 2018). El uso de "rules of thumb", que se puede traducir como "reglas de oro" o reglas prácticas, también pueden ampliar el conocimiento de las personas y llevarlos a tomar mejores decisiones óptimas, sin tener que entregar educación financiera "de libro". La propagación de información a través de

pares también parecen ser intervenciones de bajo costo y efectivas para mejorar el conocimiento de la población (Thaler, 1994; Binswanger & Carman, 2012).

En Economía Conductual o en las Ciencias del Comportamiento está también muy popularizado el “nudge” (“pequeño empujón”), que es una intervención sutil que busca influir en la toma de decisiones de las personas de manera predecible sin restringir sus opciones ni cambiar significativamente sus incentivos económicos.

La idea es guiar a las personas hacia comportamientos deseables mediante pequeños cambios en el entorno o la forma en que se presenta la información. Si bien hay casos populares en que este tipo de intervenciones parecen ser muy efectivas, en la realidad no lo son tanto (por ejemplo, Choi et al. 2004), y en el caso del ahorro previsional voluntario, es importante que las personas estén conscientes de sus decisiones, en lugar de caer, por ejemplo, en el típico “nudge” de la opción por defecto, en el que no están muy conscientes de sus supuestas decisiones.

Una táctica de trabajo recomendable para promover el ahorro previsional voluntario, sin necesitar tener que demostrar causalidad entre alfabetización previsional y APV, es diseñar campañas que tengan como objetivo incrementar el APV por otras vías, segmentando al público adecuadamente.

Históricamente, en economía y finanzas, los hogares han sido modelados como un agente representativo simplista y homogéneo, ignorando su complejidad y heterogeneidad en cuanto a sus decisiones financieras. Esto podría provocar fallas no solo en el modelamiento de su comportamiento sino también en la comprensión del impacto de las políticas y regulaciones económicas (Gomes, Haliassos & Ramadorai, 2021). En esta línea, muchos autores han mencionado la necesidad de reconocer las diferencias entre individuos o grupos. Por ejemplo, Haliassos & Bertaut (1995) afirman que la publicidad y la entrega de información a una amplia base de accionistas puede no ser muy efectiva para estimular la participación en el mercado de valores en los grupos de menores ingresos, dadas sus características particulares. Lusardi & Mitchell (2011a) sugieren que los seminarios y programas de jubilación pueden tener un mayor impacto en el aumento del ahorro si el contenido se adapta a grupos específicos, en comparación con la educación financiera y los programas genéricos. La heterogeneidad puede venir no solo en el comportamiento y el nivel de alfabetización financiera, sino también en cuál es el comportamiento óptimo para cada grupo (Lusardi & Mitchell, 2014).

En el contexto de las decisiones sobre el ciclo de vida, la edad es un factor relevante a considerar. En los 20 y 30 años, según un modelo de ciclo de vida, el comportamiento óptimo es tener ahorros negativos o cero ahorros (Gourinchas & Parker, 2002), por lo que las políticas pueden centrarse en crear conciencia y educar a las personas sobre cuál sería un buen nivel de ahorro y cómo deberían ahorrar en el futuro. En los 40, es probable que las personas tengan mayores ingresos, por lo que el enfoque de un diseñador de políticas públicas puede ser aumentar el monto de dinero que cada individuo está ahorrando. Cerca de la jubilación, las campañas pueden centrarse en evitar los riesgos, tanto en los instrumentos financieros como en las posibles estafas, ya que las personas mayores suelen ser un blanco para los estafadores (Lusardi & Mitchell, 2014), porque tienen mayores cantidades de ahorros y sus habilidades cognitivas pueden estar deterioradas, lo que los hace más propensos a caer en estafas.

Otra forma de agrupar a la población es por posesión de APV. El objetivo para un grupo que ya tiene ahorros para la jubilación puede ser aumentar la cantidad a ahorrar o asegurarse de que la cantidad que está ahorrando actualmente es suficiente para alcanzar el nivel de consumo que cada individuo espera tener después de la jubilación. Un objetivo más sofisticado para un grupo que ya tiene APV, puede ser ayudarlos a aprovechar al máximo los beneficios de los diferentes productos financieros con los ahorros que ya realizan. Por otro lado, para las personas que no tienen ahorros para la jubilación más allá del obligatorio, el objetivo puede ser crear conciencia, hacer que las personas comiencen a ahorrar independientemente de la cantidad, o al menos hacerles saber cuánto deberían ahorrar, en función de sus expectativas de consumo y edad de jubilación.

Una segmentación basada en la edad y la posesión de APV puede servir como un punto de partida estratégico para identificar distintos grupos y ajustar programas o productos a sus necesidades específicas. Esta segmentación revela diferencias significativas en la alfabetización financiera y previsional entre los grupos,

proporcionando información valiosa para diseñar programas con un nivel de lenguaje y objetivos financieros adecuados a cada segmento, mejorando así la efectividad de las intervenciones.

En temas de género, si bien el indicador de alfabetización previsional y financiera no presenta diferencias alarmantes entre hombres y mujeres, ni la probabilidad de tener APV es mucho menor en mujeres, en la práctica sí se observan diferencias alarmantes en lagunas previsionales, nivel de renta y montos de ahorro, sumado al hecho de que la esperanza de vida de las mujeres es mayor y su edad de jubilación es menor, por lo que tienen una fase de desacumulación más larga y que hace que un monto de ahorro que ya es pequeño se diluya más. Por lo tanto, al apuntar a este segmento en particular y a la vez segmentarlo por edad y posesión de APV, se podrían generar mayores beneficios sociales en comparación con campañas genéricas.

En pocas palabras, los resultados de este estudio sugieren que los esfuerzos educativos deben centrarse en aspectos específicos del sistema de pensiones para ser más efectivos y eficientes, en lugar de entregar educación financiera general, si lo que se busca es mejorar en materia de ahorro para la jubilación. Si estos esfuerzos además consideraran segmentaciones apropiadas y adaptación de las intervenciones a las características y necesidades de cada segmento, se podría aumentar significativamente el éxito y la eficiencia en la mejora de las pensiones.

## **Bibliografía:**

- Agarwal, S., Driscoll, J. C., Gabaix, X. & Laibson, D., 2013. Learning in the credit card market.
- Arenas De Mesa, A. et al. (2006) The Chilean Pension Reform Turns 25: Lessons From the Social Protection Survey.
- Behrman, J., Mitchell, O., Soo, C. & Bravo, D., 2012. How financial literacy affects household wealth accumulation. *American Economic Review*.
- Berstein, S. & Ruiz, J.L. (2005) Sensibilidad de la demanda con consumidores desinformados: el caso de las AFP en Chile.
- Beshears, J. et al. (2018) Behavioral Household Finance.
- Binswanger, J. & Carman, K.G. (2012) 'How real people make long-term decisions: The case of retirement preparation', *Journal of Economic Behavior and Organization*, 81(1), pp. 39–60.
- Brown, J., Ivkovich, Z., Smith, P. & Weisbenner, S., 2008. Neighbors matter: causal community effects and stock market participation. *Journal of Finance*.
- Bucher-Koenen, T. & Lusardi, A., 2011. Financial literacy and retirement planning in Germany. *Journal of Pension Economics and Finance*.
- Buchholz, G.J. et al. (2008) 'The Chilean pension system at 25 years: The evolution of a revolution', *Journal of Economic Issues*, 42(3), pp. 633–648.
- Chan, S. & Stevens, A. H., 2008. What you don't know can't help you: pension knowledge and retirement decision making. *Review of Economics and Statistics*.
- Chau, L. (2022) 'Financial literacy and financial behaviour in the Chilean retirement system'. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1Sv5m5ilJgTKSikqjj3BYg-O2oW9U0Uf6/view?usp=sharing>
- Choi J.J., Laibson, D., Madrian B.C. & Metrick A., 2004. 'For Better or for Worse: Default Effects and 401(k) Savings Behavior'. *Perspectives on the Economics of Aging*. University of Chicago Press
- Duflo, E. & Saez, E., 2003. The role of information and social interactions in retirement plan decisions: evidence from a randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics*.
- Fajnzylber, E., Reyes, G. & Plaza, G., 2009. Better-informed workers and retirement savings decisions: impact evaluation of a personalized pension projection in Chile. Documento de Trabajo de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile.
- Gathergood, J. & Weber, J. (2017) 'Financial literacy, present bias and alternative mortgage products R', *Journal of Banking and Finance*, 78, pp. 58–83.
- GFLEC (2022) FLAT World Project, The George Washington University.
- Gomes, F., Haliassos, M. & Ramadorai, T. (2021) 'Household finance', *Journal of Economic Literature*, 59(3), pp. 919–1000.
- Gourinchas, P.-O. and Parker, J.A. (2002) 'Consumption over the life cycle', *Econometrica*, 70(1), pp. 47–89.
- Haliassos, M. and Bertaut, C.C. (1995) Why do so Few Hold Stocks?, *The Economic Journal*.
- Hong, H., Kubik, J. & Stein, J., 2004. Social interaction and stock-market participation. *Journal of Finance*.
- Hung, A.A., Parker, A.M. and Yoong, J.K. (2009) Defining and Measuring Financial Literacy.
- Jappelli, T. (2010) 'Economic Literacy: An international comparison', *The Economic Journal* [Preprint].
- Landerretche, O.M. & Martínez, C. (2013) 'Voluntary savings, financial behavior, and pension finance literacy: Evidence from Chile', *Journal of Pension Economics and Finance*, 12(3), pp. 251–297.

- Lusardi, A. & Mitchell, O.S. (2007) 'Baby Boomer retirement security: The roles of planning, financial literacy, and housing wealth', *Journal of Monetary Economics*, 54(1), pp. 205–224.
- Lusardi, A. & Mitchell, O., 2008. Planning and financial literacy: how do women fare?. *American Economic Review*.
- Lusardi, A. & Mitchell, O.S. (2011a) Financial Literacy and Planning: Implications for Retirement Wellbeing. Working paper 17078.
- Lusardi, A. & Mitchell, O.S. (2011b) 'Financial literacy around the world: an overview', *Journal of Pension Economics and Finance*, 10, pp. 497–508.
- Lusardi, A. & Mitchell, O.S. (2014) 'The economic importance of financial literacy: Theory and evidence', *Journal of Economic Literature*, 52(1), pp. 5–44.
- Madeira, C. (2021) 'The long term impact of Chilean policy reforms on savings and pensions', *Journal of the Economics of Ageing*, 19.
- Miranda, J., 2013. Proyección de pensión personalizada en Chile: Evaluación de su impacto en la decisión de jubilación. *Estudios de economía*.
- OECD (2021) Pensions at a Glance 2021. OECD (OECD Pensions at a Glance).
- van Rooij, M., Lusardi, A. & Alessie, R. (2011) 'Financial literacy and stock market participation', *Journal of Financial Economics*, 101(2), pp. 449–472.
- Thaler, R.H. (1994) 'Psychology and Savings Policies', *The American Economic Review*, pp. 186–192.

HAZ TU TESIS



CATEGORÍA: POSGRADO / SEGUNDO LUGAR

# Cuidadores Informales y Seguridad Social en Chile: Un Análisis del Impacto del Programa de Atención Domiciliaria para Personas con Dependencia Severa

**Autor: Camilo Alejandro Calderón Salinas**

Palabras clave: cuidadores, depresión, protección social

## **RESEÑA DEL ENSAYO:**

El ensayo examina el rol crucial que juegan los cuidadores informales en el sistema de protección social, especialmente en el contexto chileno, donde el envejecimiento de la población es cada vez más evidente. La introducción destaca la precariedad en que se encuentran estos cuidadores, quienes no solo asumen una responsabilidad sin preparación formal ni retribución económica, sino que además enfrentan impactos económicos y emocionales considerables. La reducción de sus ingresos presentes y futuros, junto con la alta prevalencia de síntomas depresivos, subrayan la necesidad de repensar las políticas públicas que aborden tanto la situación de las personas dependientes como de quienes los cuidan.

El ensayo plantea la seguridad social como una herramienta clave para mitigar los efectos negativos del cuidado informal, y se enfoca en el análisis del Programa de Atención Domiciliaria (PAD) para personas con dependencia severa. Mediante el uso de la Encuesta de Protección Social y un diseño experimental basado en Propensity Score Matching. Se busca evaluar si el PAD logra mejorar la salud mental de los cuidadores, centrándose en los síntomas depresivos a través del cuestionario PHQ-9.

En las conclusiones, se señala que el PAD, a pesar de sus logros en algunas áreas, no muestra un impacto significativo en la reducción de los síntomas depresivos de los cuidadores informales. Esto coincide con otros estudios internacionales que destacan la falta de resultados en la mejora de la salud mental de los cuidadores cuando los programas no incluyen componentes de apoyo emocional o educativo. El alto nivel de exigencia física y emocional del cuidado no remunerado parece seguir siendo un factor determinante en la prevalencia de la depresión entre estos cuidadores.

El ensayo plantea la necesidad de mejorar los programas de apoyo como el PAD, incorporando servicios que aborden directamente el bienestar psicológico de los cuidadores. Asimismo, resalta la importancia de considerar a los cuidadores como una pieza fundamental en la sostenibilidad del sistema de cuidados. Se sugiere que fortalecer la seguridad social con medidas que incluyan apoyo psicológico, social y económico para los cuidadores es crucial para enfrentar los desafíos que trae el envejecimiento de la población y la creciente demanda de cuidados.

## **DESARROLLO DEL ENSAYO:**

### **1. Introducción**

En el marco de un sistema de protección social, los cuidados informales desempeñan un rol crucial, especialmente en sociedades donde el envejecimiento de la población está en aumento. En Chile, el cuidado de personas con dependencia severa recae, en gran medida, sobre familiares o cercanos que asumen esta responsabilidad sin contar con una preparación formal, una retribución económica ni apoyo suficiente. Este escenario plantea una serie de impactos tanto económicos como no económicos sobre los hogares, los cuales van más allá del detrimento de la salud física y mental de los y las cuidadores informales. Desde la perspectiva de la seguridad social, la invisibilización de este tipo de trabajo, de importancia para el bienestar de las personas en situación de dependencia, pone de relieve la necesidad de repensar y fortalecer las políticas públicas que apoyen no solo a los dependientes, sino también a quienes asumen las tareas de cuidados.

El impacto económico de los cuidados informales en el hogar es significativo. Muchas veces, los y las cuidadores informales se ven obligados a reducir su jornada laboral, cambiar de empleo o incluso dejar de trabajar, lo que afecta directamente sus ingresos presentes y sus cotizaciones previsionales para la jubilación futura. Esta situación tiene un efecto directo sobre la seguridad social, ya que reduce la capacidad de los y las cuidadores para generar ingresos y acceder a beneficios futuros, mientras que el sistema no ofrece compensaciones o subsidios suficientes para aliviar esta carga económica.

En cuanto a los impactos no económicos, los y las cuidadores informales a menudo experimentan altos niveles de estrés, sobrecarga emocional y, como han demostrado estudios recientes, una prevalencia significativa de síntomas depresivos. Este deterioro de la salud mental afecta no solo a la persona cuidadora, sino también a la calidad del cuidado que puede brindar y a la dinámica familiar en su conjunto. Sin políticas de apoyo adecuadas, como acceso a servicios de respiro, apoyo psicológico o formación especializada, los y las cuidadores quedan atrapados en una situación de fatiga emocional que deteriora su propio bienestar y el de la persona en situación de dependencia.

En este contexto, la seguridad social debe considerarse como un pilar para mitigar tanto las consecuencias económicas como las no económicas del cuidado informal. Si bien en Chile existen programas como el Programa de Atención Domiciliaria para Personas con Dependencia Severa (PAD) que buscan apoyar a las personas en situación de dependencia y sus familias, aún es necesario evaluar si dichas intervenciones cumplen con la meta de proteger la salud mental y el bienestar integral de los y las cuidadores.

Este ensayo se centra en analizar el impacto del PAD sobre los síntomas depresivos de los y las cuidadores informales, utilizando el cuestionario PHQ-9 (Patient Health Questionnaire), presente en Encuesta de Protección Social (EPS) 2015, y el Propensity Score Matching como métodos de evaluación bajo un diseño experimental que se desprende del uso de base de datos de la EPS. Los resultados de esta investigación podrían arrojar luz sobre el alcance y las limitaciones de este tipo de políticas, resaltando la necesidad de fortalecer el vínculo entre los cuidados y la seguridad social.

La seguridad social, en este sentido, no solo debe garantizar la cobertura sanitaria y económica de las personas en situación de dependencia, sino también extender su protección a los y las cuidadores. Las reformas necesarias incluyen el diseño de mecanismos que reconozcan el trabajo de cuidado como una actividad socialmente valiosa y que brinden apoyo financiero, protección laboral y acceso a servicios de salud mental para los y las cuidadores informales.

Este ensayo se estructura en tres secciones principales. La primera parte presenta el problema central, la pregunta de investigación que orientan el análisis y el desarrollo de un marco conceptual. A continuación, se describe la metodología empleada, detallando el modelo de estimación utilizado y el uso de la Encuesta de Protección Social como fuente de datos. Finalmente, se presentan los resultados y conclusiones que se derivan de los hallazgos.

## **2. Desarrollo**

El problema que se busca atender mediante la investigación es el siguiente: los y las cuidadores informales de personas en situación de dependencia en Chile enfrentan una alta prevalencia de síntomas depresivos debido a la carga emocional y física de su labor, lo que genera impactos negativos tanto en su bienestar como en su situación económica. A pesar de la implementación del Programa de Atención Domiciliaria (PAD), se desconoce en qué medida este programa contribuye a mejorar la salud mental de los y las cuidadores y si el sistema de seguridad social chileno es capaz de brindar una protección adecuada a este grupo vulnerable.

Adicionalmente, se enuncia la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es el impacto del Programa de Atención Domiciliaria (PAD) en la reducción de los síntomas depresivos de los y las cuidadores informales en Chile, y cómo se relaciona este con el sistema de seguridad social?

La dependencia se refiere a la limitación o incapacidad de una persona para llevar a cabo sus actividades cotidianas, lo que genera la necesidad de asistencia por parte de un tercero. El Estudio Nacional de Dependencia (2009) recoge varias definiciones de organizaciones internacionales y académicos, dentro de las cuales destaca la aportada por la OMS, que señala la disminución o ausencia de la capacidad para realizar alguna actividad en la forma o dentro de los márgenes considerados normales. Por consiguiente, más que el hecho de tener una limitación ya sea física o mental, la situación de dependencia tiene como componente fundamental a la necesidad de ayuda de un tercero para realizar actividades de la vida diaria, cuya realización ha sido dificultada producto de limitaciones individuales o de su entorno.

Según los resultados de la encuesta ENDIDE 2022 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2023), el 9,8% de la población mayor de 18 años en Chile se encuentra en situación de dependencia, lo que equivale a 1.498.977 personas. De este total, 3,4% presenta dependencia leve, 3,6% moderada y 2,7% severa.

Además, 58,7% de las personas dependientes cuenta con un cuidador o cuidadora. En relación al parentesco con la persona dependiente, el 38,3% de los cuidadores son hijos o hijastros, el 33% son cónyuges o convivientes, y el 12,7% corresponden a padres o suegros.

El cuidado informal de personas con dependencia severa representa una tarea compleja que ejerce una presión constante y significativa sobre quienes la asumen. Esta carga no solo afecta la salud física y mental de los y las cuidadores informales, sino que también impacta profundamente en su vida de manera multidimensional. A nivel global, los estudios han documentado una prevalencia alta de síntomas depresivos entre las personas cuidadoras, destacando un fenómeno crítico que requiere atención urgente. En particular, la depresión se ha identificado como una de las consecuencias adversas más frecuentes entre los y las cuidadores informales, con tasas que superan el 42% (Gutiérrez et al., 2023).

El estado depresivo es perjudicial para la salud de los y las cuidadores y afecta a la calidad de la provisión de sus tareas de cuidados. Las personas cuidadores informales con síntomas depresivos suelen ser propensos a incurrir en actitudes potencialmente dañinas para la experiencia del cuidado, tales como gritos frecuentes, manejo físico de tipo brusco y amenazas sobre institucionalizar a la persona en situación de dependencia (Smith et al., 2011). En cuanto a grupos específicos de personas cuidadoras que se ven mayormente afectadas, estudios han encontrado que existe una relación entre cuidar a una persona con demencia y un mayor riesgo de presentar síntomas depresivos, especialmente en mujeres, cuidadores de bajos recursos económicos y mayores de edad (Jang et al., 2011; Givens et al., 2014; Kroenke, Spitzer y Williams, 2001).

El rol de los y las cuidadores informales, a menudo asumido en gran medida por mujeres, conlleva un compromiso que va más allá del apoyo físico, afectando significativamente su salud mental y otras áreas de su vida. La sobrecarga que enfrentan quienes se dedican al cuidado se manifiesta en síntomas depresivos, que incluyen ansiedad y fatiga crónica, entre otros. La depresión se convierte en una consecuencia prevalente y significativa, exacerbada por las intensas demandas emocionales y físicas del cuidado prolongado. Este deterioro en la salud mental no solo reduce la calidad de vida de los y las cuidadores, sino que también puede disminuir su capacidad para cumplir con sus responsabilidades diarias de manera efectiva (Collins y Kishita, 2019).

En este contexto, el apoyo social emerge como un factor crucial para mitigar los efectos negativos del cuidado. El apoyo social se descompone en dimensiones emocionales, instrumentales e informativas, y se ha demostrado que puede desempeñar un papel protector significativo frente al estrés y la sobrecarga (Marengo y Ávila, 2016). Sin embargo, a pesar de su importancia reconocida, sigue existiendo una falta de claridad respecto a cuáles tipos de intervenciones de apoyo son más eficaces para promover resultados positivos en la salud mental de los y las cuidadores.

Uno de los programas diseñados para apoyar tanto a las personas en situación de dependencia como a quienes ejercen el cuidado es el PAD. Este programa, iniciado el año 2006 por el Ministerio de Salud de Chile, ofrece un enfoque integral que abarca tres intervenciones. Primero, proporciona atención domiciliaria integral dirigida a la persona en situación de dependencia severa, que incluye cuidados médicos especializados y asistencia en las actividades de la vida diaria.

Segundo, se enfoca en el apoyo a los y las cuidadores, brindando capacitación en técnicas de cuidado, organización de controles médicos y estrategias para el autocuidado de su salud. Por último, el PAD activa una red intersectorial de servicios, facilitando la coordinación entre distintos recursos y apoyos disponibles para las personas en situación de dependencia y sus familias. Este enfoque multidimensional tiene como objetivo aliviar la carga del cuidado y mejorar la calidad de vida tanto de las personas dependientes como de quienes los cuidan (Ministerio de Salud, 2018).

A pesar de estos componentes orientados a proporcionar un alivio integral, la evaluación del impacto del PAD sobre el bienestar de los y las cuidadores aún es incierta. Aunque el programa se centra principalmente en mejorar la calidad de vida de las personas dependientes, es fundamental examinar si estas intervenciones también contribuyen a reducir la carga emocional y mejorar la salud mental de quienes brindan el cuidado.

### 3. Metodología

La presente investigación propone relevar este problema al evaluar el impacto del PAD en los síntomas depresivos de los y las cuidadores informales. Utilizando un enfoque metodológico que incluye el Propensity Score Matching (PSM) para comparar grupos de personas cuidadoras con y sin acceso al programa, se pretende evaluar si este tipo de intervenciones puede efectivamente reducir la carga emocional y mejorar la salud mental de quienes desempeñan el papel de cuidadores.

Para evaluar el impacto del PAD sobre los síntomas depresivos de los y las cuidadores informales, se empleó el cuestionario PHQ-9, un instrumento validado y ampliamente reconocido en la investigación clínica para detectar síntomas depresivos clínicamente significativos (Baader et al., 2012). El PHQ-9 permite identificar una variedad de síntomas asociados con la depresión, incluyendo tristeza persistente, pérdida de interés en las actividades, cambios en el apetito, trastornos del sueño y falta de energía. La elección de este cuestionario se fundamenta en su validez y fiabilidad para medir la intensidad de los síntomas depresivos y su capacidad para reflejar el impacto de las intervenciones sobre la salud mental, además de estar presente como instrumento en la EPS 2015.

La metodología empleada para el análisis del impacto del PAD fue el Propensity Score Matching (PSM), una técnica estadística que facilita la comparación entre grupos de características similares, reduciendo el sesgo en la estimación del efecto del tratamiento. El PSM permite emparejar a personas cuidadoras que participaron en el PAD con aquellos que no lo hicieron (tratamiento y pseudo-control), controlando variables que podrían influir en los resultados de salud mental y asegurando que las diferencias observadas en los niveles de depresión se atribuyan a la participación en el programa en lugar de a otras variables externas.

Para implementar el PSM, se utilizaron datos de entrevistados de la EPS 2015 para estimar un puntaje de propensión (propensity score), que representa la probabilidad de que una persona reciba el tratamiento (en este caso, participar en el PAD) dado un conjunto de características observables. Este puntaje se calculó utilizando un modelo de regresión Logit, que permitió determinar las probabilidades de asignación al programa en función de variables como edad, género, nivel de apoyo social, y otras características demográficas y de salud.

Una vez obtenido el puntaje de propensión, se aplicaron tres algoritmos de pareo: vecino más cercano (Nearest Neighbor, NN), Radius y Kernel. Dado el tamaño relativamente pequeño de la muestra, el algoritmo Kernel se consideró el más adecuado debido a su capacidad para manejar muestras pequeñas y proporcionar estimaciones más estables. El algoritmo Kernel utiliza un enfoque de ponderación para ajustar las diferencias entre los grupos y mejorar la precisión del pareo.

La calidad del pareo se evaluó mediante pruebas estadísticas, incluyendo un test t para comparar las características de los grupos antes y después del pareo, y un gráfico del área de soporte común para visualizar la superposición de las distribuciones de puntajes de propensión en ambos grupos. Los resultados mostraron que, aunque algunas observaciones del grupo de tratamiento no encontraron contrapartes exactas en el grupo de control, se logró parear a 118 de los 124 cuidadores del grupo de tratamiento. Este emparejamiento fue considerado suficiente para realizar un análisis comparativo robusto y obtener conclusiones fiables sobre el impacto del PAD en los síntomas depresivos de los y las cuidadores informales.

Respecto al uso de los datos de EPS como estrategia de identificación, en una primera instancia se identifica a las personas que son cuidadores informales. Dentro del módulo de Salud se consulta al entrevistado de manera específica por si es cuidador de personas con discapacidad, dependencia o de alguien que necesite ayuda para desenvolverse en su vida diaria (pregunta F.17.c), lo que permite la identificación de 752 personas. Posteriormente, dentro del mismo módulo de Salud se consulta si el entrevistado o algún miembro del hogar pertenecen al PAD, finalmente se logra diferenciar a los grupos de tratamiento y control, con una muestra de 124 cuidadores que pertenecen al PAD y 628 que no.

Dentro del método de Propensity Score Matching se deben seleccionar variables que tengan relación tanto con la selección hacia el programa como con los resultados sobre los cuales se quiere evaluar los posibles impactos, en este caso, el puntaje PHQ-9 (pregunta F.69) de detección de síntomas depresivos. Los diferentes módulos de la EPS permiten seleccionar y construir las covariables utilizadas en la especificación del modelo:

- Sexo dependiente: variable binaria que identifica al sexo de la persona en situación de dependencia, donde Mujer=1 y Hombre=0.
- Edad dependiente: variable continua sobre la edad de la persona en situación de dependencia, medida en años.
- Educación media dependiente: variable binaria que toma el valor 1 si el nivel educacional de la persona en situación de dependencia es de educación media completa y 0 en otro caso.
- Educación superior dependiente: variable binaria que toma el valor 1 si el nivel educacional de la persona en situación de dependencia es de educación superior completa y 0 en otro caso.
- Sexo cuidador: variable binaria que identifica al sexo de la persona cuidadora, donde Mujer=1 y Hombre=0.
- Edad cuidador: variable continua sobre la edad de la persona cuidadora, medida en años.
- Educación media cuidador: variable binaria que toma el valor 1 si el nivel educacional de la persona cuidadora es de educación media completa y 0 en otro caso.
- Educación superior cuidador: variable binaria que toma el valor 1 si el nivel educacional de la persona cuidadora es de educación superior completa y 0 en otro caso.
- Conviene: variable binaria que toma un valor igual a 1 si la persona cuidadora convive con la persona en situación de dependencia y 0 en otro caso.
- Fonasa: variable binaria respecto al sistema previsional de salud de la persona cuidadora, donde Fonasa=1 y 0 en otro caso.
- Tamaño del hogar: variable continua, cuenta la cantidad de persona que viven en el hogar de la dupla cuidadora/dependiente.
- Días de cuidado: variable binaria, identifica los días de cuidado al mes que la persona cuidadora dedica a las tareas de cuidado, toma un valor igual a 1 si dedica 15 días o más y 0 en otro caso.
- Cantidad dependientes: variable continua que cuantifica la cantidad de personas en situación de dependencia (que declaran tener alguna deficiencia o discapacidad) que hay en el hogar de la dupla cuidadora/dependiente.
- Deficiencia física: variable binaria que toma un valor igual a 1 si la deficiencia o discapacidad de la persona en situación de dependencia es de tipo física y 0 en otro caso.
- Deficiencia psiquiátrica: variable binaria que toma un valor igual a 1 si la deficiencia o discapacidad de la persona en situación de dependencia es de tipo psiquiátrica y 0 en otro caso.
- Deficiencia ambas: variable binaria que toma un valor igual a 1 si la persona en situación de dependencia presenta ambos tipos de deficiencias y 0 si solo presenta un tipo.

- Quintil de ingresos: quintil de ingresos del hogar al que pertenece la persona cuidadora, se generan 4 variables binarias, dejando al quintil 5 como base.
- Remuneración: variable binaria que toma un valor igual a 1 si la persona cuidadora recibe una remuneración por sus tareas de cuidados y 0 en otro caso.
- Participación laboral: variable binaria que toma un valor igual a 1 si la persona cuidadora declara estar trabajado actualmente y 0 en otro caso.
- Cónyuge: variable binaria que toma un valor igual a 1 si la persona en situación de dependencia es cónyuge de la persona cuidadora y 0 en otro caso.
- Padre: variable binaria que toma un valor igual a 1 si la persona en situación de dependencia es padre o madre de la persona cuidadora y 0 en otro caso.
- Hijo: variable binaria que toma un valor igual a 1 si la persona en situación de dependencia es hijo(a) de la persona cuidadora y 0 en otro caso.
- Norte: variable binaria que toma el valor de 1 si la persona cuidadora vive en regiones al norte de Santiago y 0 en otro caso.
- Sur: variable binaria que toma el valor de 1 si la persona cuidadora vive en regiones al sur de Santiago y 0 en otro caso.

#### **4. Conclusiones**

Los hallazgos de este estudio están en consonancia con investigaciones previas que han evaluado el impacto de programas dirigidos a personas cuidadoras informales. En una revisión de evaluaciones de impacto de programas de respiro, por ejemplo, se encontró que 11 de 16 estudios reportaron un impacto positivo en alguna variable de resultado y que la reducción de los problemas conductuales y de la sobrecarga de la persona cuidadora fueron los beneficios más comunes (Vandepitte et al., 2016). Sin embargo, varios estudios no lograron detectar mejoras en la salud mental de los y las cuidadores, incluidos los síntomas depresivos. Esto también se observó en una evaluación del impacto de la asistencia de cuidadores a grupos de apoyo emocional y social, donde no se encontraron efectos significativos sobre la sobrecarga emocional (Droes et al., 2004).

En otro estudio, un programa español de intervención multidisciplinaria para personas cuidadoras de pacientes en atención domiciliaria no mostró mejoras significativas en su estado depresivo, pero sí en el apoyo social y la calidad de vida (Guerrero et al., 2008). Estas intervenciones exitosas diferían del PAD en que incluían componentes de apoyo psicológico y educación emocional, elementos que pueden ser cruciales para mejorar los resultados de salud mental en los y las cuidadores informales. La literatura también destaca que las intervenciones grupales y educativas, especialmente dirigidas a cuidadores y cuidadoras de personas con demencia, han mostrado un mayor impacto en la reducción de los síntomas depresivos en comparación con intervenciones más básicas de atención domiciliaria (Thompson et al., 2007).

Este ensayo plantea que, a pesar de sus beneficios en otras áreas, el Programa de Atención Domiciliaria (PAD) no parece tener un impacto significativo en la reducción de los síntomas depresivos de los y las cuidadores informales. El alto nivel de exigencia emocional y física que caracteriza a la prestación de cuidados no remunerados sigue siendo un factor clave en la prevalencia de depresión entre las personas cuidadoras. Si bien el PAD ofrece asistencia en el cuidado de las personas en situación de dependencia, no incluye componentes críticos para abordar el bienestar psicológico de los y las cuidadores, como apoyo emocional o educación sobre manejo del estrés.

Estos hallazgos no solo subrayan la necesidad de reforzar programas como el PAD, sino que también resaltan una cuestión fundamental para la seguridad social. El bienestar de las personas cuidadoras informales está intrínsecamente ligado a la sostenibilidad del sistema de cuidados a largo plazo. Si bien el enfoque actual de la seguridad social se centra mayoritariamente en los beneficiarios directos personas en situación de dependencia, es crucial que las políticas futuras incluyan un enfoque más integral que considere a los y las cuidadores como una parte fundamental del sistema de protección social.

El desgaste físico y emocional de los y las cuidadores, junto con la carga económica que asumen, representa un desafío creciente que podría desbordar los recursos de la seguridad social si no se abordan sus necesidades de manera adecuada. Incorporar apoyo psicológico, social y económico dentro de los programas de protección social es un paso necesario para garantizar la viabilidad del sistema a medida que la población envejece y la demanda de cuidados continúa en aumento.

En este sentido, fortalecer el sistema de seguridad social no solo beneficiaría a las personas en situación de dependencia, sino que también mejoraría la calidad de vida de los y las cuidadores y contribuiría a una red de apoyo más robusta y sostenible.

## Bibliografía:

Baader, T., Molina, J., Venezian, S., Rojas, C., Fariás, R., Fierro-Freixenet, C., Mundt, C. (2012). Validación y utilidad de la encuesta PHQ-9 (Patient Health Questionnaire) en el diagnóstico de depresión en pacientes usuarios de atención primaria en Chile. *Revista Chilena de Neuro-Psiquiatría*, 9(1), 1022.

[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0717-92272012000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-92272012000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=en)

Collins, R. y Kishita, N. (2019). Prevalence of depression and burden among informal care-givers of people with dementia: a meta-analysis. *Ageing and society*, 40(11), 1-13. <https://doi.org/10.1017/S0144686X19000527>

Consejo de Europa. (1998). Recomendación R(98)9 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la Dependencia. Recuperado de Servicio de Información sobre Discapacidad del Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO) de la Universidad de Salamanca: <https://sidinico.usal.es/idocs/F3/LYN10476/3-10476.pdf>

Dröes, R. M., Breebaart, E., Meiland, F. J., Van Tilburg, W., & Mellenbergh, G. J. (2004). Effect of Meeting Centres Support Program on feelings of competence of family carers and delay of institutionalization of people with dementia. *Aging & mental health*, 8(3), 201211. <https://doi.org/10.1080/13607860410001669732>

Givens, J. L., Mezzacappa, C., Heeren, T., Yaffe, K., & Fredman, L. (2014). Depressive symptoms among dementia caregivers: Role of mediating factors. *American Journal of Geriatric Psychiatry*, 22(5), 481488. <https://doi.org/10.1016/j.jagp.2012.08.010>

Guerrero, Ramos, Alcolado, López, Pons & Quesada (2008). Programa de intervención multidisciplinaria para cuidadores de pacientes en atención domiciliaria.

*Gaceta Sanitaria* 2008;22(5):457-60. <https://www.gacetasanitaria.org/es-pdf-S021391110872421X>

Gutiérrez, B., Orgeta, V., López, C. y Del Pino, R. (2023). Association between Social Support and Depressive Symptoms in Informal Caregivers of Adult and Older Dependents: A Systematic Review and Meta-Analysis. *Journal of clinical medicine*, 12(20) 1-25. <https://doi.org/10.3390/jcm12206468>

Jang, S. I., Bae, H. C., Shin, J., Jang, S. Y., Hong, S., Han, K. T., & Park, E. C. (2016). Depression in the Family of Patients with Dementia in Korea. *American Journal of Alzheimers Disease and Other Dementias*, 31(6), 481491. <https://doi.org/10.1177/1533317515628048>

Kroenke K, Spitzer RL, Williams JB (2001). The PHQ-9: validity of a brief depression severity measure. *J Gen Intern Med.*; 16(9):606-13. doi:10.1046/j.1525-1497.2001.016009606.x.

Marenco, A. y Ávila, J. (2016). Dimensiones de apoyo social asociadas con síndrome de burnout en docentes de media académica. *Revista de pensamiento psicológico*, 14(2), 7-18. <https://doi.org/10.11144/Javerianacali.PPSI14-2.dasa>

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023). Resultados personas en situación de dependencia y necesidades de cuidado: Encuesta nacional de dependencia (ENDIDE) 2022.

[https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/endide/20230530\\_Resultados\\_Personas\\_Dependientes\\_Necesidades\\_Cuidado.pdf](https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/endide/20230530_Resultados_Personas_Dependientes_Necesidades_Cuidado.pdf)

Ministerio de Salud (2018). Manual orientación técnica programa de atención domiciliaria a personas con dependencia severa, 418. Subsecretaría de Redes Asistenciales. <https://www.raucaniasur.cl/wp-content/uploads/2019/07/OOTT-dependencia-severa-final-2018.pdf>

Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). (2009). Estudio nacional de la dependencia en las personas mayores: Chile 2009.

<https://www.senama.gob.cl/storage/docs/Dependencia-Personas-Mayores-2009.pdf>

Smith, G. R., Williamson, G. M., Miller, L. S., & Schulz, R. (2011). Depression and quality of informal care: A longitudinal investigation of caregiving stressors. *Psychology and Aging*, 26(3), 584591. doi: 10.1037/a0022263

Thompson, C. A., Spilsbury, K., Hall, J., Birks, Y., Barnes, C., & Adamson, J. (2007). Systematic review of information and support interventions for caregivers of people with dementia. *BMC geriatrics*, 7, 18. <https://doi.org/10.1186/1471-2318-7-18>

Vandepitte, Van Den Noortgate, Putman, Verhaeghe, Verdonck & Annemans (2016). Effectiveness of respite care in supporting informal caregivers of persons with dementia: a systematic review. *International Journal of Geriatric Psychiatry*. DOI: 10.1002/gps.4504

HAZ TU TESIS

100 AÑOS  
SEGURIDAD  
SOCIAL

CATEGORÍA: POSGRADO / TERCER LUGAR

# La Pensión Garantizada Universal en Chile: Desafíos y lecciones para la implementación de políticas públicas

**Autor: Carlos Enmanuel Castillo Díaz**

Palabras clave: PGU, Implementación, Políticas Públicas

## **RESEÑA DEL ENSAYO:**

La Pensión Garantizada Universal (PGU) ha sido una política pública de mucho interés para las personas en Chile, marcando un punto de inflexión en el sistema previsional chileno, particularmente por su enfoque en mejorar las condiciones económicas de las personas mayores, principalmente para quienes no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas. Este ensayo se centra en el análisis de la implementación de la PGU, destacando los factores que permitieron o dificultaron su ejecución, con el objetivo de extraer lecciones aplicables a futuras políticas públicas en el ámbito de la seguridad social.

A través de un enfoque analítico, se examinan los aspectos técnicos, operativos, políticos e institucionales que influyeron en la implementación. El estudio identifica como facilitadores clave la capacidad operativa y la experiencia acumulada del Instituto de Previsión Social (IPS), además de la coordinación interinstitucional. Por otra parte, se identifican los factores obstaculizadores más relevantes, como la falta de recursos especializados, la complejidad administrativa y la necesidad de una comunicación más efectiva con las personas usuarias.

Las principales conclusiones, destacan los desafíos técnicos, administrativos, políticos y de tiempo para implementar, identificando las fortalezas y debilidades del proceso. Subrayan también la necesidad de una mayor colaboración técnica y política entre los actores involucrados. Asimismo, se destaca la urgencia de avanzar hacia una mayor informatización, interoperabilidad y simplificación de los procesos, buscando con esto garantizar una mejor experiencia para las personas beneficiarias, y mejorar la eficiencia del sistema previsional.

Este análisis proporciona una base sólida para proponer mejoras en el sistema de seguridad social, con un enfoque en la sostenibilidad a largo plazo y en la capacidad de respuesta ante las nuevas demandas demográficas del país.

## DESARROLLO DEL ENSAYO:

*“Cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, de pronto,  
cambiaron todas las preguntas”*

Mario Benedetti.

### 1. Introducción

La Seguridad Social es uno de los pilares fundamentales para garantizar la calidad de vida de las personas, especialmente en contextos donde los sectores más vulnerables enfrentan dificultades económicas y sociales. En Chile, desde la primera mitad del siglo XX, el sistema de seguridad social ha sido un eje clave en la estructura del Estado, con políticas públicas enfocadas en garantizar la protección de las personas mayores, quienes a menudo no logran satisfacer sus necesidades básicas debido a bajos ingresos previsionales.

En este contexto, una de las políticas más recientes y relevantes en este ámbito es la Pensión Garantizada Universal (PGU), implementada en 2022 como parte de un esfuerzo por mejorar el sistema previsional chileno. La PGU fue concebida como una respuesta a las carencias del sistema de pensiones, con el objetivo de proporcionar un ingreso mensual garantizado a la población mayor de 65 años. Su impacto va más allá de mejorar los montos de las pensiones, ya que también aumenta la cobertura del sistema previsional. Su creación responde, además, a la tendencia global de envejecimiento de la población, que plantea enormes desafíos para los sistemas de seguridad social.

Es así como la PGU se erige como un referente para futuras políticas públicas debido a las lecciones que dejó su implementación. En un país donde las reformas estructurales al sistema de pensiones son escasas y de larga deliberación, la PGU marcó un hito en cuanto a la rapidez de su aprobación y sobre todo la efectividad de su implementación, lo que subraya la importancia de una gestión pública eficaz, innovadora y coordinada, razones que motivan estudiar su implementación.

Por lo mismo, a fin de relevar las lecciones, este ensayo se centra en responder las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles fueron los factores que facilitaron la rápida y efectiva implementación de la PGU?
- ¿Qué obstáculos y limitaciones enfrentó el proceso de implementación y cómo se gestionaron?
- ¿Qué impacto ha tenido la PGU en la población beneficiaria y en el sistema de seguridad social en general?
- ¿Qué lecciones pueden extraerse de la implementación de la PGU para mejorar futuras políticas públicas en el ámbito de la seguridad social?

Con base a estas preguntas, el ensayo extrae aprendizajes para el desarrollo de futuras políticas públicas en el ámbito de la seguridad social, poniendo énfasis en la importancia de una gestión eficiente, una coordinación técnico-política robusta, y la necesidad de avanzar hacia la informatización y modernización de los sistemas previsionales para asegurar una cobertura inclusiva y oportuna.

El análisis se organiza en los siguientes capítulos, cada uno de los cuales aborda diferentes aspectos de la implementación de la PGU:

Capítulo 2: Políticas Públicas: la implementación de la PGU. Profundiza en el concepto de políticas públicas y su relevancia. Se pone especial atención a la etapa de implementación del ciclo de políticas públicas, destacando cómo esta etapa resulta crucial para la efectividad y éxito de los resultados previstos.

Capítulo 3: Antecedentes del Sistema de Seguridad Social y el Sistema de Pensiones Chileno. Ofrece un recorrido histórico de los principales hitos, hasta la implementación de la PGU.

Capítulo 4: La creación de la Pensión Garantizada Universal. Detalla los motivos que impulsaron la PGU, y los objetivos centrales del proyecto, más las fases de su implementación.

Capítulo 5: Factores que facilitaron la implementación de la PGU. Analiza cómo elementos como la capacidad operativa del IPS, la coordinación interinstitucional y la experiencia acumulada en la gestión de beneficios previsionales favorecieron la implementación.

Capítulo 6: Obstáculos y limitaciones de la implementación de la PGU. Identifica y examina los desafíos administrativos y operativos que surgieron durante el proceso, como la complejidad técnica y la falta de recursos especializados.

Capítulo 7: Impacto en los beneficiarios y en el sistema de seguridad social. Presenta una evaluación del efecto de la PGU mejorando las pensiones y cobertura, y la repercusión en los procesos de back y canales de atención del IPS, como también la relación con las personas beneficiarias.

Capítulo 8: Lecciones aprendidas y propuestas para la modernización del sistema de seguridad social en Chile. Ofrece recomendaciones, para avanzar hacia una mayor informatización y relevando la coordinación técnico-política.

Capítulo 9: Conclusiones: Resumen los principales aprendizajes derivados de la implementación de la PGU.

## **2. Políticas Públicas: la Implementación de la PGU**

En la literatura es posible encontrar una diversidad de definiciones sobre el término Política Pública (Aguilar Villanueva, 1992; Elder & Cobb, 1993; Cortázar Velarde, 2007; Lahera Parada, 2002; Salazar Vargas, 2012), destacando su carácter de respuesta a problemas sociales, es decir, que no son un fin en sí mismas, sino que son un medio para abordar o dar respuesta a problemas públicos. Por ejemplo, Salazar-Vargas señala que las Políticas Públicas no son nada más que “las sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones socialmente problemáticas” (Salazar-Vargas, 2018).

La política pública se entiende como el conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por los gobiernos, con el objetivo de resolver o al menos aminorar situaciones que afectan el bienestar social (Lahera Parada, 2002). Según Kraft y Furlong, las políticas públicas no sólo reflejan los valores de una sociedad, sino también las tensiones entre estos valores, priorizando algunos sobre otros en la toma de decisiones (Kraft & Furlong, 2010).

El Ciclo de Políticas Públicas es un modelo teórico que permite analizar cada etapa de desarrollo de una política pública, desde su formulación hasta su evaluación. Aunque se presenta como un proceso lineal, en la práctica este ciclo puede evolucionar y ajustarse en función de los resultados y de las decisiones de los actores involucrados. Según Aguilar Villanueva es un “dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política”. Este ciclo se compone de cuatro etapas principales: la conformación de la agenda, el diseño, la implementación, y el monitoreo y evaluación (1993, pág. 15).

Existe la creencia de que la etapa de implementación, del Ciclo de Políticas Públicas, es la más sencilla o menos relevante en comparación con las otras etapas. Sin embargo, la realidad muestra que no es así, para Cortázar Velarde, que ésta reciba menos atención de parte de los stakeholders (gerentes públicos, sociales y académicos), se debe principalmente a “la idea muy extendida de que la implementación consiste básicamente en la aplicación de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado” (Cortázar Velarde, 2007).

En paralelo, Pressman & Wildavsky, señalan que la implementación suele fallar por “razones ordinarias”, es decir, debido a acciones comunes, cotidianas. Implementar es un trabajo riesgoso, donde rara vez las cosas salen exactamente como se diseñaron. La implementación adquiere relevancia -para las autoridades, público general, o los medios- cuando precisamente las cosas salen mal y se buscan responsables (1974).

Es menester reconocer que la implementación es una etapa trascendental que agrega valor. Es a través del proceso de implementación que las políticas públicas ocurren, materializando lo diseñado, ya que es el puente entre la teoría y la práctica, es ahí desde donde las decisiones y planes formulados se traducen en acciones concretas que pueden generar el impacto deseado, por ende, su correcta ejecución puede determinar el éxito o fracaso de la política.

Por estas razones analizar detalladamente la implementación de la PGU permitirá extraer lecciones que pueden aplicarse en el diseño e implementación de futuras políticas públicas en Chile, contribuyendo así al fortalecimiento de las instituciones, como del sistema previsional, haciéndolo más inclusivo y eficiente.

Como la implementación es considerada una etapa de menor importancia, generalmente se ejecuta sin suficiente presupuesto y tiempo, situación que sucedió con la PGU, ya que se implementó en un tiempo extremadamente reducido. Los equipos del Instituto de Previsión Social (IPS) trabajaron arduamente para ajustar los procesos de atención, concesión y pagos en simultáneo a la discusión legislativa del proyecto de ley, con la incertidumbre que esto implica. La proactividad del IPS al adelantar los ajustes internos fue clave para el éxito, ya que, la ley se publicó el 29 de enero de 2022, y la operación -atenciones y concesiones- iniciaron a los pocos días después, el 1 de febrero del mismo año.

Esto último, refuerza la idea de que el rol de las personas que implementan es estratégico, gran parte de lo que realmente ocurre en la implementación es responsabilidad de ellos. En este sentido, Michael Lipsky, señala que:

*“las decisiones de los burócratas de nivel de la calle, las rutinas que ellos establecen y los mecanismos que inventan para enfrentar la incertidumbre y las presiones de su trabajo, se convierten efectivamente en las políticas públicas que ellos ejecutan” (Lipsky, 1971).*

En Chile, la Reforma Previsional de 2008 fue la última gran implementación de políticas públicas de seguridad social relacionada con pensiones, previo a la implementación de la PGU en 2022. En noviembre del mismo año, el gobierno del presidente Gabriel Boric presentó una nueva propuesta de Reforma Previsional, más allá de los diversos cambios que ha tenido el proyecto, existe la certeza de que el sistema se debe reformar, por lo mismo, es necesario que el sistema público se prepare ante la eventualidad de enfrentar un desafío de tal magnitud, ya que las reformas previsionales son cambios estructurales que no se implementan cada año, o en cada periodo presidencial, sino que, son procesos largamente discutidos y que requieren de planificación e implementación eficiente. Por lo tanto, es importante estudiar y analizar cómo se llevan a cabo estos procesos de implementación, con el propósito de generar un conocimiento acabado del proceso de implementación, y reconocer las áreas o procedimientos a mejorar, como también, los aciertos del proceso.

### **3. Antecedentes del Sistema de Seguridad Social y el Sistema de Pensiones Chileno**

La Seguridad Social es un derecho humano reconocido internacionalmente, que busca proporcionar a los individuos y sus familias protección ante riesgos como la vejez, desempleo, la invalidez o enfermedades. Se organiza en tres modelos principales: el Bismarckiano, centrado en contribuciones laborales; el Beveridgeano, financiado por impuestos, y el Mixto, que combina elementos de ambos. En Chile, la Seguridad Social tiene una larga trayectoria, vinculada a principios como la universalidad, suficiencia y solidaridad, que buscan garantizar que todas las personas puedan acceder a los beneficios del sistema (Organización Internacional del Trabajo, 2017).

Los inicios de la seguridad social en Chile se remontan desde finales del siglo XIX. En un principio, fueron los trabajadores quienes crearon Mutuales y Organizaciones de Socorro Mutuo para resolver sus necesidades, desde entonces, debido a las crecientes demandas sociales que emergieron en el contexto de la cuestión social ha sido un tema presente y clave en la agenda pública. Fue este contexto el que facilitó el establecimiento de importantes hitos legislativos, como la Ley de la Silla de 1914 y las leyes de accidentes del trabajo y salas cuna en 1916 y 1917, leyes que constituyeron los primeros pasos hacia un sistema de protección social más estructurado. Estos avances fueron instalando la conciencia de abordar las necesidades de los sectores más vulnerables, particularmente de los trabajadores (Biblioteca Nacional de Chile, 2023).

En este ambiente, en 1918 el gobierno de Juan Luis Sanfuentes propuso la creación de un seguro obligatorio. En 1920 se creó la Caja de Crédito Popular, ofreciendo créditos a sectores de bajos ingresos. El Estado de Chile estableció sistemas de jubilación para personal militar y empleados públicos, dando inicio así a la instalación de un sistema previsional más amplio.

El Sistema de Pensiones chileno ha experimentado transformaciones desde su creación. En 1924, Chile se convirtió en el primer país de América Latina en implementar una Política Pública de Previsión Social, comenzando a operar la Caja del Seguro Obrero Obligatorio y la Caja de Previsión de Empleados Particulares, iniciando la era del Sistema de Reparto. Este modelo estaba compuesto por 24 cajas previsionales, las que de manera autónoma establecieron condiciones de afiliación y cobertura.

En 1980, se implementó el Sistema de Capitalización Individual, a través del Decreto de Ley N°3.500, reemplazando al sistema de reparto y creando las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Estas entidades reciben mensualmente el 10% de la renta imponible del afiliado en una cuenta personal, dinero que se invierte para generar rentabilidad y así financiar la pensión de vejez al cumplir los requisitos de edad de jubilación (Bentancor, 2020). Al mismo tiempo, para administrar las antiguas cajas de previsión, vía decreto, se creó el Instituto de Normalización Previsional (INP).

En 2008, la presidenta Michelle Bachelet cumple lo anunciado en campaña, al promulgar la Ley N°20.255 que estableció la Reforma Previsional. Esta ley complementó el actual sistema existente, modificando la Ley N°3.500, al introducir un Sistema de Pensiones Solidario de Vejez e Invalidez, más conocido como Pilar Solidario. Esta Reforma Previsional buscó resolver la inequidad social generada por el sistema de capitalización luego de 28 años, debido a su “deficiente cobertura, bajo nivel de beneficios y altos efectos fiscales” (Observatorio de Igualdad de Género, 2012). Así mismo, esta Reforma creó una nueva entidad para administrar el Pilar Solidario, otorgando la responsabilidad al entonces INP y transformándolo en el Instituto de Previsión Social (IPS) e incorporando nuevas funciones en materias previsionales.

El año 2022 marcó un hito en el Sistema Previsional tras 14 años de la implementación de la Reforma que estableció el Pilar Solidario. Ese año, se introdujo un nuevo beneficio previsional llamado Pensión Garantizada Universal (PGU), esta mejora fue anunciado a fines de 2021, como parte de un proyecto de Ley enviado al Congreso Nacional por el gobierno del presidente Sebastián Piñera.

#### **4. La Creación de la Pensión Garantizada Universal**

La PGU es un beneficio del Estado que reemplaza los beneficios de vejez del Pilar Solidario. El pago mensual es responsabilidad del IPS, y tiene por objeto mejorar, en el corto plazo, el monto y cobertura de las pensiones de las personas de 65 años o más (Ley N° 21.419, 2022, 29 de enero).

El propósito del proyecto de ley, ingresado a discusión en septiembre de 2021, era beneficiar al 90% más vulnerable de las personas mayores de 65 años, mejorando el monto y la cobertura de las pensiones, asegurando que ninguna quedara por debajo de la línea de la pobreza. Posteriormente, el 21 de diciembre del mismo año, el proyecto fue reformulado, incorporando una reducción o eliminación de exenciones tributarias para financiar el beneficio, facilitando así su tramitación.

El diseño de la PGU definió claramente sus objetivos de la PGU los que eran:

- Proveer una pensión básica a todos los mayores de 65 años, excluyendo solo al 10% de mayores ingresos.
- Simplificar el sistema, reemplazando al Pilar Solidario de Vejez.
- Incentivar la cotización previsional.
- Aumentar la cobertura y los montos de las pensiones.

Con todo esto, el universo de beneficiarios estimado era de 2,3 millones de personas aproximadamente, con un aporte de 5.000 mensuales. La novedad de la PGU fue que no sólo consideró a los beneficiarios del Pilar Solidario, sino también a las personas que se autofinanciaban sus pensiones.

Los requisitos para acceder a la PGU establecidos en el proyecto de ley incluían:

- Personas mayores de 65 años.
- No pertenecer al 10% más rico de la población mayor de 65 años.
- Residencia en Chile durante al menos 4 de los últimos 5 años previos a solicitar el beneficio, y 20 años en total desde que cumplió los 20 años.
- Pensión base<sup>1</sup> menor a 1.000.000.
- Composición del grupo familiar, que incluía cónyuge o conviviente civil, hijos menores de edad o que cursaran estudios, hijos inválidos entre 18 y 65 años de edad, padres mayores de 65 años que no recibieran pensión solidaria.

El proyecto establecía tres niveles de beneficio:

- Monto completo de \$185.000: Para personas con pensión base igual o menor a \$630.000.
- Monto decreciente desde \$185.000: Para quienes tuvieran pensiones entre \$630.000 y \$1.000.000.
- Actualización hasta \$185.000: Para quienes recibían beneficios del Pilar Solidario, ajustando su pensión al mismo nivel que la PGU.

#### **4.1. Etapas de la Implementación**

La implementación de la Ley 21.419, que creó la PGU, fue diseñada en cuatro etapas principales, las cuales se ejecutaron en un plazo de 7 meses a partir de la entrada en vigencia de la ley. Al analizar la implementación de la PGU, es necesario sumar a las cuatro etapas definidas en el diseño una etapa 0 que consideró la preparación técnica y operativa del IPS, y la implementación de la Ley Corta, amplió la cobertura del beneficio.

- Etapa 0 - Preparación: La Fase de preparación se llevó a cabo en paralelo a la discusión legislativa. Durante este periodo, el IPS comenzó a ajustar sus procesos internos, aprovechando los aprendizajes y fortalezas de su arquitectura tecnológica y humana adquiridas durante la gestión de beneficios de la pandemia de COVID-19. El foco estuvo en la capacitación del funcionariado IPS más todas las entidades del sistema de pensiones, y en la adecuación de sus sistemas tecnológicos y de atención. Gracias a estas acciones proactivas, el IPS fue capaz de integrar los ajustes necesarios mientras se tramitaba el proyecto de ley.

---

<sup>1</sup> Pensión Base: La pensión base es el resultado de la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE), más las pensiones de sobrevivencia que una persona reciba de alguna AFP, Compañía de Seguros, Mutualidades de Empleadores o IPS y cuya suma no debe ser mayor a la pensión superior.

- Etapa 1 - Traspaso automático y recepción de nuevas solicitudes: el 1 de febrero de 2022 al entrar en operación la primera etapa de la PGU, se ejecutó el traspaso automático de los beneficiarios de vejez del Pilar Solidario hacia la PGU, proceso que abarcó sobre 1.260.000 personas mayores. Al mismo tiempo, se inició el proceso de recepción de solicitudes de PGU, durante los primeros 6 meses las personas debían cumplir los requisitos establecidos para el Pilar Solidario. Este primer paso fue esencial para garantizar la continuidad de los pagos a los actuales beneficiarios del Pilar Solidario, mientras se incorporaban nuevas personas al sistema.
- Etapa 2: Asignación automática y asesoría previsional: El cuarto mes se debió asignar automáticamente a las personas pensionadas en modalidad de Retiro Programado de AFP que recibían Aporte Previsional Solidario (APS) de Vejez, el beneficio de mayor valor entre PGU y APS de vejez. Para esta etapa se implementaron asesorías previsionales (Valor Presente de cada alternativa, Trayectoria de los beneficios en el tiempo, y los supuestos y parámetros utilizados para el cálculo), para garantizar que los beneficiarios estuviesen informados y pudiesen mantener o retractarse de la asignación según el beneficio más conveniente. El proceso consideró el análisis a cerca de 314.000 APS de vejez, siendo alrededor de 179.000 las personas que se mantuvieron en este beneficio. Etapa que implicó de mucha coordinación entre las diferentes entidades y donde además se implementó un proceso de notificación activa y pasiva a las personas de la definición que se había tomado sobre su beneficio. Por otro lado, en el mes de julio se realizó un reajuste extraordinario a la PGU por inflación (retroactivo desde junio), pasando de 5.000 a 3.917.
- Etapa 3: IPS asume el proceso de pago global y gestión de reclamos: El IPS asumió la responsabilidad total del pago de las pensiones relacionadas con la PGU, incorporando sobre 724.000 pagos a la operación mensual. Proceso que implicó una intensa coordinación para hacer coincidir las fechas y lugares de pago de la PGU con las pensiones contributivas, buscando que el procedimiento fuese transparente para las personas, esta medida es muy relevante, porque permitió que las personas pudiesen conocer de dónde viene o quién administra el dinero que recibe por concepto de capitalización individual y por PGU. Por otra parte, instaló una gobernanza centralizada para la gestión de reclamos PGU, implementando un sistema único para la gestión de reclamos, disponibilizándolo a todas las entidades del sistema de pensiones, generando con esto una solución Omnicanal entre las 30 entidades del sistema de pensiones.
- Etapa 4: Amplitud requisitos y entrada en régimen. En agosto de 2022 entró en vigor la última etapa de la PGU, momento en que se ajustaron los criterios de elegibilidad a lo definido en la Ley 21.419, ampliando así el acceso a más beneficiarios y optimizando los procesos operativos de concesión. Momento que se implementó un proceso de fortalecimiento del conocimiento para todas las entidades del sistema de pensiones.
- Ley Corta PGU Ampliación de Cobertura: En enero 2023 y ante una serie de críticas al mecanismo de elegibilidad, se ingresó un nuevo proyecto de ley para modificar principalmente el requisito de focalización asociado al porcentaje de la población con más ingresos. La Ley 21.538, más conocida como ley corta, entró en vigor el 1 de abril de 2023, ampliando la cobertura de la PGU.

## **5. Factores que Facilitaron la Implementación de la PGU**

El IPS es una institución que ha vivido una serie de cambios a lo largo de su historia. Estas transformaciones han hecho que el IPS cuente con una capacidad de adaptación que le favoreció para implementar la PGU. El IPS es el heredero de 100 años de historia, ya que en 1980 con la creación del INP, pasó a administrar todas las Cajas de Previsión, públicas y privadas. Luego, en 2008, la Reforma Previsional le dio nueva vida al INP transformándolo en el actual Instituto de Previsión Social, sumándole la responsabilidad de administrar el Pilar Solidario.

### **5.1 Capacidad técnica y operativa del IPS**

Una de las variables clave que permitió que la implementación de la PGU fuese exitosa, fue la capacidad operativa del IPS, ya que es una institución que cuenta con experiencia acumulada, gracias a la implementación y administración del Pilar Solidario, la creciente gestión de beneficios solidarios, la atención de diversos trámites en su red ChileAtiende, la robusta y amplia red de pagos y su recurso humano comprometido con la función pública. Estas capacidades permitieron, por ejemplo, que el traspaso de beneficiarios de APS a PGU se realizara de manera ágil, eficiente y transparente para las personas, garantizando la continuidad de los pagos y el ingreso de nuevas solicitudes.

La infraestructura tecnológica del IPS facilitó la rápida adaptación de los procesos internos y la automatización de diversas etapas del ciclo de concesión del beneficio, como también permitió soportar la gran demanda de atención que generó la PGU en todos los canales de atención.

### **5.2. Experiencia ChileAtiende y en gestión de crisis**

Otro factor relevante fue la experiencia adquirida por el IPS durante la pandemia de COVID-19. El IPS tuvo que asumir una serie de desafíos como Ventanilla Única de atención del Estado a través de su red ChileAtiende, ya que la pandemia aceleró la implementación de diversos cambios que obligaron no sólo al IPS, sino que a todos los servicios públicos a asegurar la continuidad operativa de las prestaciones en circunstancias excepcionales. Es así como, los aprendizajes sobre atención remota, robustez de su sitio web y la capacidad para dar respuesta a situaciones de contingencia fueron puestas a disposición en la implementación de la PGU.

### **5.3. Coordinación interinstitucional**

El reducido tiempo para implementar la PGU requirió trabajar en red, para esto la implementación fue ejecutada en colaboración con los distintos actores del sistema de pensiones. Este trabajo coordinado permitió establecer flujos eficientes de información, facilitando, por ejemplo, los procesos de traspasos de beneficiarios, pagos, reclamos e ingresos de nuevos beneficiarios. La comunicación fluida facilitó la resolución a tiempo de las dificultades y problemas operativos de la implementación.

### **5.4. Capacitación del personal**

La estrategia de habilitación del funcionariado del IPS, más las compañías de seguros, AFP y municipios en convenio, fue clave para asegurar que todos estuviesen preparados para gestionar el incremento de solicitudes y las particularidades del nuevo beneficio. La capacitación escalonada y permanente permitió que los canales de atención enfrentaran con éxito las demandas operativas derivadas de la puesta en marcha de la PGU, manteniendo la calidad del servicio de atención a las personas beneficiarias.

## **6. Obstáculos y Limitaciones en la Implementación de la PGU**

### **6.1. Complejidad administrativa**

Reemplazar beneficios del Pilar Solidario sin holgura de tiempo para su implementación generó tensiones organizacionales, más aún cuando el periodo para ejecutar las tareas se dio en momento que todas las instituciones tienen baja dotación por vacaciones de verano. Hubo que mantener una línea de comunicación directa y constante con todas las entidades para revisar nóminas de beneficiarios, montos del beneficio, generar liquidaciones consolidadas, chequear los descuentos por obligaciones previsionales, descuentos por cotización de salud, coordinación de fechas de pago, y un largo etcétera.

Ante un escenario de incertezas, la coordinación entre los equipos de front office y back office, más equipos tecnológicos fue todo un desafío, sumado a la cultura de trabajo en islas y no sistémico.

### **6.2. Falta de recursos humanos especializados**

El IPS siempre es requerido para implementar beneficios para las personas más vulnerables, los beneficios de la pandemia son un claro ejemplo. Sin embargo, los equipos que participan en los diversos proyectos e implementaciones de beneficios tienden a repetirse en la mayoría de los proyectos por su experticia en las labores de implementación (PGU, Subsidio de Discapacidad, Bolsillo Electrónico Familiar, etc.). Lo que genera en consecuencia, un desgaste humano e institucional.

### **6.3. Incertidumbre legislativa**

Planificar e implementar los ajustes requeridos (procedimientos, tecnológicos, comunicacionales, etc.) para una reforma previsional como lo fue la PGU, en paralelo a la discusión del proyecto de ley fue un factor que generó dificultades, y rehacer mucho trabajo. La incerteza de las definiciones generó incertidumbre y una alta presión a los equipos de trabajo.

### **6.4. Transferencia de conocimientos y habilidades**

Fue necesario reforzar entre el funcionariado, conocimientos y habilidades para transmitir y explicar a las usuarias y usuarios, conceptos complejos como el Puntaje de Focalización Previsional (PFP)<sup>2</sup>, o la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE)<sup>3</sup>. Las resoluciones de concesión o rechazo de la PGU eran complejas de transmitir en lenguaje fácil y claro para las personas que solicitaban el beneficio, ya que contenían conceptos complicados y mucho uso de siglas.

### **6.5. Dificultades comunicacionales**

Las expectativas sobre el beneficio hicieron más difícil el trabajo, ya que se instaló la idea de que era un beneficio "Universal, esto a propósito de que el nombre del beneficio es Pensión Garantizada Universal, en circunstancias que no se entrega a todo el universo de personas mayores de 65 años, sino que existen criterios de focalización para su acceso.

---

<sup>2</sup> El Puntaje de Focalización Previsional (PFP) es un cálculo que estima el ingreso promedio de cada integrante de un grupo familiar que postula a un beneficio.

<sup>3</sup> La Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE) es una pensión estimada que se utiliza para determinar la pensión base que tendría una persona. La PAFE se calcula como una renta vitalicia inmediata sin condiciones especiales de cobertura. Para su cálculo se considera la edad, el grupo familiar y el total del saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual obligatoria que la persona tenga a la fecha de pensionarse por vejez o invalidez, de acuerdo al Decreto Ley N° 3.500, de 1980.

Por otro lado, los diversos cálculos definidos para la evaluación de cada requisito y la diversidad de entidades que entregan información para realizar la concesión dificultaron simplificar el mensaje a las personas usuarias acerca de los motivos de rechazo de las solicitudes PGU.

## **7. Impacto en los Beneficiarios y en el Sistema de Seguridad Social**

La implementación de la PGU demostró tener un impacto significativo no solo en el aumento de las pensiones, sino también el número de interacciones y atenciones en los canales de atención del IPS. La PGU al ampliar la cobertura generó un aumento considerable en las concesiones y pagos que el IPS debía administrar, generando con esto un tremendo desafío logístico. El impacto trascendió a los canales de atención como a los procesos del back office, todo esto en paralelo a la implementación y ejecución de los servicios y beneficios regulares que el IPS ya administraba con un alto volumen.

Este aumento en la demanda de servicios reveló la necesidad de una coordinación efectiva entre instituciones públicas (superintendencias, municipios y otras), así como también privadas (AFP, compañías de Seguro, prestadores de servicios de pagos, entre otras); lo que empujó al IPS a fomentar la coordinación interna y externa, en los procesos de diseño y operación, para otorgar una mejor experiencia usuaria. El éxito de la implementación dependía en gran medida de la capacidad del IPS para integrar y coordinar a estos actores.

Cabe destacar que esta política pública está dirigida a un segmento amplio de personas en edad de jubilación (de 65 o más años que no pertenecen a un grupo familiar del 10% más rico de la población<sup>4</sup>). Este grupo, además, presenta características como menor nivel educativo y un bajo desempeño en el uso de herramientas digitales. Por ello, el diseño e implementación del servicio se ajustaron a su perfil, garantizando que las herramientas y procesos respondieran a sus necesidades específicas y fomentaran una interacción más cercana entre el Estado y las personas.

Así, el desafío de implementación tuvo como norte el situar a las personas usuarias y sus derechos en el centro, junto con abordar de manera estratégica la gobernanza y el diseño específico de los servicios. Todo esto, con el foco en que la experiencia usuaria de las personas fuera la adecuada.

En un contexto más amplio, la Seguridad Social tiene una repercusión profunda en las personas y sectores de la sociedad. En particular las políticas públicas asociadas a pensiones impactan en la calidad de vida de las personas mayores, sobre todo a quienes no pueden cubrir sus necesidades básicas, por no contar con los recursos suficientes que permitan su plena satisfacción, actuando entonces, como un instrumento de justicia. En los tiempos actuales, existe una realidad que a todos los países les impacta, el envejecimiento acelerado de la población, y la disminución de las tasas de natalidad (CEPAL, 2021). Para lo primero, la OMS (2022) proyecta que para el año 2030 una de cada seis personas tendrá 60 años o más en el mundo, así mismo, según sus cifras, el año, 2020 había menos niños menores de 5 años que personas de 60 o más años. Este cambio generacional está forzando a los gobiernos a tomar medidas, para que estas personas puedan vivir con calidad esta etapa de la vida. La Seguridad Social en pocas palabras es un instrumento que entrega medidas de protección social, en Chile el sólo hecho de crear el Sistema Previsional aumentó la expectativa de vida de las personas (Bravo & Bertrano, 2006). En esta misma línea, el Instituto Nacional de Estadísticas señala que para el 2050 un tercio de la población de Chile estaría compuesta por personas mayores (Rojas, Rodríguez Canache, & Rodríguez León, 2022). Sin embargo, a pesar de las proyecciones, no se han implementado mejoras evolutivas que permitan al sistema adaptarse a la nueva realidad, y que permitan corregir las bajas pensiones de vejez de las personas que están bajo el Sistema de Capitalización Individual.

---

<sup>4</sup> Requisitos de la Ley N° 21.538 que modifica la Ley N° 21.419 que crea la Pensión Garantizada Universal, [www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1188263](http://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1188263).

## 8. Lecciones Aprendidas y Propuestas para la Modernización del Sistema de Seguridad Social en Chile

- Estudiar y analizar la implementación de políticas públicas y beneficios previsionales: Dado que implementar es un proceso complejo y desafiante, requiere de gestión política, alineamiento organizacional, relaciones de poder equilibradas, competencias y liderazgos efectivos, así como capacidades internas robustas, y una cultura innovadora y adaptable a las nuevas realidades. Para lo anterior, la recomendación es conformar un equipo de trabajo multidisciplinario y funcional, donde participen todas las áreas relacionadas para estudiar y analizar en profundidad y de manera sistémica las implementaciones en las que han participado a fin de generar aprendizajes.
- Construir confianza y comunicación efectiva: Ante la desconfianza de algunas personas en los beneficios estatales, se hace necesario entregar información clara y comprensible sobre los beneficios estatales. Para esto es necesario fortalecer la inducción de las personas usuarias al IPS y sus beneficios, como también mejorar la postventa de los beneficios para construir una relación efectiva y de confianza.
- Institucionalizar una Coordinación Técnico-Política para implementar Políticas Públicas en el IPS: permitirá articular a los diversos equipos, contar con una visión estratégica del proceso, una sola cara responsable del proceso, coordinación interinstitucional y punto de contacto hacia otros actores públicos y privados.
- Convertir la Atención Asistida por funcionarias y funcionarios en Asesoría Previsional: Aprovechar el recurso humano para las tareas complejas de la atención, permitiendo que la atención personalizada facilite la comprensión de los beneficios, y genere confianza y adherencia de las personas usuarias.
- Informatización Integral de los beneficios Previsionales y Solidarios: Interoperar con servicios públicos, integrar plataformas y diseñar pensando en todos los usuarios (internos y externos), fomentar el buen uso de la plataforma CRM (Customer Relationship Management) para contar con una visión 360° de la interacción con las personas usuarias.

## 9. Conclusiones

La PGU es un avance significativo en el marco de la seguridad social en Chile, como política pública permitió responder, en parte, a las crecientes demandas de los adultos mayores más vulnerables. Su implementación, sin embargo, evidenció logros como desafíos, los cuales deben ser considerados para el desarrollo de futuras políticas públicas. Esto resulta especialmente relevante debido a la escasez de estudios que analicen los procesos de implementación de Políticas Públicas, ya que en general, estos centran su atención en la etapa de diseño y evaluación. Retomando lo señalado por (Cortázar Velarde, 2007; Pressman & Wildavsky, 1974), la implementación es una etapa clave para el éxito o el fracaso de una Política Pública, ya que implica una serie de desafíos técnicos, administrativos y políticos que pueden afectar su efectividad y legitimidad, tal como se dio en la implementación de la PGU.

No obstante, así como hubo logros y desafíos, también surgieron limitaciones como la complejidad técnica de los sistemas informáticos, la falta de recursos suficientes en algunas áreas y la necesidad de mejorar la comunicación entre los diferentes actores involucrados. Estos obstáculos no solo reflejan la naturaleza intrínsecamente compleja de la implementación de políticas públicas, sino que también proporcionan lecciones valiosas para el diseño y ejecución de futuras reformas previsionales.

Por lo mismo, es menester destacar que:

### **9.1. No todo lo que sucedió en la práctica estuvo diseñado en la Política Pública:**

La trayectoria de la implementación de la PGU permitió identificar que, no todo lo que sucedió en la práctica estuvo diseñado en la Política Pública, sino que más bien, fue resultado de la injerencia de los actores que implementaron la política. Por ejemplo, la instalación de una Gobernanza colaborativa, la construcción de un Sistema Integrado para gestionar los Reclamos, la estrategia para buscar a las personas que eran potenciales beneficiarias de la PGU, a través del despliegue territorial La PGU en tu barrio, entre otros. Ahora bien, la implementación no lo puede todo, hay límites. Por ejemplo, la universalidad como concepto fue un acierto comunicacionalmente al inicio, sin embargo, al no materializarse generó una cierta percepción negativa en la población. Muchas personas no pudieron acceder a la PGU pese a que se anunciaba un beneficio como “universal”, sin embargo, en la mayoría de esos casos no se cumplía con la condición de focalización económica solicitada en la Ley (no integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años<sup>5</sup>). La problemática se dio al focalizar este criterio en la población de adultos mayores sobre 65 años, lo que produjo un sesgo en la evaluación del grupo objetivo, dejando fuera del beneficio a personas que cumplían con todo el resto de los requisitos. Dado esta situación, la PGU tuvo que regresar a la etapa de diseño legislativo, para ajustar sus requisitos y así permitir a la operación ampliar el rango de personas potenciales para acceder a la PGU.

### **9.2. Sobre la confianza en las instituciones públicas y la PGU:**

El levantamiento de información del trabajo en terreno permitió conocer que muchas personas no solicitan el beneficio porque no creen que exista un beneficio estatal para ellos. Esto se debe a que existen actuales grupos beneficiarios que nunca antes habían accedido a algún beneficio monetario del Estado, entonces ante cualquier contacto o información lo que prima es restar crédito al anuncio gubernamental y las vocerías de autoridades públicas. Y esto se genera porque la PGU permitió ampliar el universo de personas beneficiarias del Pilar Solidario, integrando a la Clase Media como beneficiaria, ya que desde el séptimo mes de inicio de la PGU no es necesario estar pensionado para solicitarla o porque los ingresos de los potenciales beneficiarios no necesariamente están cercanos a la línea de vulnerabilidad económica.

En la misma línea de la confianza, ahora desde la perspectiva de las entidades del Sistema de Pensiones, la percepción es distinta. Contrario a lo expuesto anteriormente, es posible concluir, luego de más de dos años de operación y trabajo conjunto, que, entre las entidades existe confianza y sobre todo con el IPS. Esto porque es imposible que se den espacios de colaboración si no existe confianza. El rumbo que tomó la implementación de la PGU demostró que, sin la colaboración constante entre todos los resultados no serían los mismos.

El rol de la Superintendencia de Pensiones para habilitar espacios de coordinación y en algunos casos forzar la integración fue clave.

### **9.3. Necesidad de instalar capacidades:**

En un entorno cambiante, tanto de las necesidades de las personas como de la política, es necesario estar preparados. En este contexto, el futuro del proyecto de Reforma de Pensiones<sup>6</sup> que actualmente se discute es incierto. Sin embargo, es necesario preparar a las instituciones vinculadas a la seguridad social para adaptarse a nuevas demandas, mejorar y/o robustecer sus capacidades internas e instalar una cultura de constante

---

<sup>5</sup> Requisito de la Ley N° 21.419 que crea la Pensión Garantizada Universal, [www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1171923](http://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1171923).

<sup>6</sup> Proyecto de Ley Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias [www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=16006&prmBOLETIN=15480-13](http://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=16006&prmBOLETIN=15480-13)

experimentación. En este sentido, la PGU es una experiencia que no solo en el IPS se debe conocer. Profundizar en los aciertos y desaciertos, generar aprendizajes y socializarlos entre las diversas entidades vinculadas a la seguridad social, en particular las que componen el Sistema de Pensiones chileno. Es muy habitual que las instituciones públicas deban interrelacionarse para entregar beneficios a las personas, como fue la experiencia del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) de la pandemia, beneficio que tuvo articulación del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (concediendo el IFE), la Superintendencia de Seguridad Social (entregando nóminas de beneficiarios y fiscalizando) y el IPS y su red de atención ChileAtiende (pagando el beneficio y siendo el canal de atención para la ciudadanía), y que pese a la gran importancia de esta política pública que se implementó en pandemia, no se analizaron los elementos estratégicos que permitieron una coordinación interinstitucional exitosa, como también los diversos desafíos y problemáticas de este beneficio que se entregó a miles de chilenos.

Finalmente, las lecciones aprendidas a partir de la implementación de la PGU son de gran valor para las futuras políticas públicas en Chile. La experiencia demuestra que la capacidad de adaptación, la coordinación interinstitucional y la proactividad son factores determinantes para el éxito de cualquier política de seguridad social. Asimismo, es evidente que los desafíos técnicos, como la falta de interoperabilidad entre sistemas y la complejidad de los procesos administrativos, deben ser abordados desde etapas tempranas para evitar obstáculos en la ejecución. La importancia de una comunicación clara y efectiva con la ciudadanía se erige como un punto clave, especialmente cuando se trata de beneficios estatales que buscan llegar a sectores vulnerables. En este sentido, es fundamental seguir avanzando en la construcción de un sistema previsional inclusivo, en el cual las lecciones obtenidas de la PGU sirvan como una base sólida para la modernización y mejora continua del sistema de seguridad social chileno.

## **Bibliografía:**

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *La Hechura de las Políticas*. DF México: Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas Públicos y Formación de Agenda de Gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Bentancor, A. (2020). *El sistema de pensiones en Chile*. Santiago: CEPAL.
- Biblioteca Nacional de Chile. (11 de 2023). *Memoria Chilena - Biblioteca Nacional de Chile*. Obtenido de <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-93766.html>
- Bravo, J., & Bertranou, F. (2006). *Evolución demográfica y pensiones en Chile*. Santiago de Chile: OITNotas.
- CEPAL. (2021). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/enfoques/etapas-proceso-envejecimiento-demografico-paises-america-latina-caribe-desafios-respecto>
- Congreso Nacional de Chile. (2022, 29 de enero). *Ley N° 21.419 de 2022*. Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1171923>
- Cortázar Velarde, J. (2007). *Entre el diseño y la evaluación, el papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1993). *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*. En L. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (págs. 77-104). D.F. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Kraft, M., & Furlong, S. (2010). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. London: SAGE CQ PRESS.
- Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lipsky, M. (1971). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Memoria Chilena. (julio de 2023). *La formación del sistema de seguridad social en Chile, 1924-1980*. Obtenido de <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-93766.html>
- Observatorio de Igualdad de Género. (2012). *La Reforma Previsional de Chile. Un avance en la garantía de la autonomía económica de las mujeres*. Santiago: CEPAL.
- OMS. (2022). <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>. Obtenido de Organización Mundial de la Salud.
- Organización Internacional del Trabajo. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*. Ginebra: OIT.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1974). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rojas, F., Rodríguez Canache, L., & Rodríguez León, J. (2022). *Envejecimiento en Chile: Evolución, características de las personas mayores y desafíos demográficos para la población*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas - Chile.

Salazar Vargas, C. (junio de 2012). La definición de Política Pública. Bien Común, págs. 47-52.

Salazar-Vargas, C. (2018). Políticas Públicas. Puebla - México: KONRAD ADENAUER STIFTUNG.

HAZ TU TESIS

100 AÑOS  
SEGURIDAD  
SOCIAL

CATEGORÍA: PREGRADO / PRIMER LUGAR

# La causal de vacancia por salud incompatible en los funcionarios públicos: Críticas desde una mirada laboral y previsional; y propuesta de nueva regulación

**Autor: Ignacio Alejandro Medina Melo**

Palabras clave: despido, salud incompatible, pensiones

## **RESEÑA DEL ENSAYO:**

Esta tesis busca responder a la pregunta de si las normas de la causal de vacancia de funcionarios públicos contenidas en el Estatuto Administrativo son un mecanismo adecuado en la protección de los derechos de los funcionarios públicos. La hipótesis manejada es que no nos encontramos ante un mecanismo que proteja la dignidad de los trabajadores; por el contrario, la actual regulación adolece de una redacción en extremo engorrosa que deviene en una desprotección manifiesta a los derechos de los trabajadores enfermos.

Además, esto incide profundamente en la lógica del sistema de pensiones, ya que actualmente, si se declara incompatible o irrecuperable la salud de un trabajador del sistema público, no se garantiza el acceso de este trabajador para el inicio de la tramitación de una pensión de invalidez por el sistema común del DL 3.500.

Por medio del desarrollo del trabajo, se concluyó que la norma no protege a los funcionarios públicos, por lo que urge reformarla. Dentro del desarrollo del texto existe además una propuesta de mejoramiento normativo, para contribuir a la posibilidad de reforma de la ley.

## **DESARROLLO DEL ENSAYO:**

### **1. Introducción:**

El presente trabajo parte desde la base de que el derecho del trabajo y sus principios tienen una fuerza expansiva que no discrimina el tipo de vínculo laboral que une a un trabajador con su empleador. Tomando esto en consideración, no se puede olvidar que una parte significativa de la población chilena ejerce sus labores en el sector público, número que ha ido en aumento (San Martín, 2024).

Chile ha tomado una senda separada en esta materia, por cuanto el Estatuto Administrativo es el cuerpo legal que rige para los funcionarios públicos, mientras que el Código del Trabajo regula los derechos y deberes en el caso del sector privado. Dentro de esta regulación, ambos textos se han preocupado de establecer causales para el cese de la prestación de funciones, las que tienen un carácter taxativo con el fin de proteger al trabajador de abusos por parte del empleador al momento de terminar el vínculo laboral.

Es en este punto donde la divergencia es manifiesta, toda vez que en el caso de los funcionarios públicos existe una brecha en la regulación que abre la puerta a la arbitrariedad. Así, en las causales de vacancia del cargo, encontramos la salud incompatible e irrecuperable. Estas causales para poner fin a la relación laboral adolecen de una redacción engorrosa y confusa que ha aparejado multiplicidad de despidos que se han estimado improcedentes. De esta manera, por la vía del recurso de protección, los trabajadores del sector público han buscado la tutela jurisdiccional, lo que ha abierto la puerta a disparidad de criterios interpretativos al interior de las Cortes de Apelaciones y de la Corte Suprema, acogiendo y rechazando las impugnaciones a los actos administrativos que disponen la vacancia.

Sumado a las interpretaciones de la judicatura judicial, se adiciona la actividad jurisdiccional de la Contraloría General de la República, órgano que ha sostenido un criterio uniforme en la interpretación de esta materia desde la dictación del Estatuto Administrativo.

Podemos añadir que, pese a ser un problema relevante, doctrinariamente no ha habido mayores pronunciamientos al respecto, existiendo contados trabajos de la rama iuspublicista que aparejan una interpretación que excluye la aplicación de criterios y principios del derecho del trabajo, al punto de indicarse que el rol que han jugado las Cortes de nuestro país al conocer de estos casos implican una desnaturalización de la función pública.

Indicado lo anterior, este trabajo propone realizar un análisis dogmático de la normativa, criticando la redacción y tratamiento que el legislador ha dado a esta problemática. Con este fin se ha realizado un análisis jurisprudencial de diversas sentencias pronunciadas por Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema, además de dictámenes expedidos por la Contraloría General de la República. Respecto de la jurisprudencia judicial, esta incluye sentencias dictadas a partir del año 2017, atendido a que una reforma incorporada por la Ley 21.050 nos entregó la actual redacción del artículo 151 del Estatuto Administrativo. Respecto de Contraloría, se utilizarán dictámenes anteriores dado que las interpretaciones no han variado desde 1989, como adelantamos.

## **2. Desarrollo:**

### **Nociones generales de la salud incompatible y de la salud irrecuperable**

El actual marco regulatorio general para la función pública es el Estatuto Administrativo cuya vigencia data del año 1989. Como indicamos anteriormente, esta norma regula las causales de cesación de funciones, dentro de las cuales se encuentra la declaración de vacancia que habilita al jefe superior del servicio para destituir a un funcionario de su cargo. En lo que nos concierne, los artículos 150 a 152 de la Ley 18.834 regulan la situación de salud irrecuperable o incompatible con el desempeño del cargo.

A grandes rasgos, el texto nos indica que el Jefe superior del servicio puede activar la causal de salud incompatible cuando el funcionario a su cargo haya hecho uso de licencia médica por un lapso continuo o discontinuo superior a seis meses en los últimos dos años, siempre que la salud del empleado haya sido declarada recuperable por parte de la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN). Si esta entidad declara irrecuperable la salud, entonces el trabajador tiene un plazo de seis meses para su retiro de la Administración, período en el cual no está obligado a trabajar, pero goza de sus remuneraciones íntegras.

### **Brevísima referencia a la evolución de la causal**

El año 1925 entra en vigor el DL 741 que corresponde al primer Estatuto Administrativo de nuestro país. Ya en este cuerpo legal existía una primera noción en referencia a la compatibilidad de la salud con el cargo del trabajador miembro de la administración pública. Así, a propósito de la regulación de las licencias y feriados, la norma distinguía entre la licencia por motivos de salud y la licencia por tuberculosis. En el primer caso, el empleado podía ausentarse hasta por tres meses existiendo un descuento progresivo de sus remuneraciones, no existiendo una sanción para el caso de que el empleador no se reintegrara a sus funciones. En el segundo caso, si la licencia se otorgaba por tuberculosis, el plazo se ampliaba a un año y los descuentos se realizaban cada tres meses; pero aquí sí se contemplaba la declaración de vacancia del puesto si es que el trabajador no volvía transcurrido un año, lo que ocurría de pleno derecho.

Luego, el año 1930 se dicta el DFL 3.740 que reemplazó el Estatuto anterior. Aquí la normativa sí contempla la procedencia de la declaración de vacancia para el caso de que el empleado no volviera a sus labores luego de vencido el plazo de la licencia por motivos médicos, la cual se puede extender a un año. Aquí se abandona la noción de recuperabilidad o compatibilidad, dando paso a la declaración por el mero transcurso del tiempo. En 1945 la Ley 8.282 reemplazó nuevamente el régimen aplicable a los funcionarios públicos, introduciendo finalmente a la legislación los conceptos de incompatibilidad de irrecuperabilidad, sin perjuicio de que ya aquí el legislador incurre en una confusión entre ambos términos. Así, la lógica del sistema era que siempre que se otorgara una licencia médica, debía existir una verificación de si el estado de salud compatible con la función pública era calificado como recuperable por un órgano, dependiendo de la duración de la licencia. En 1953 se mantiene la regulación, pero se cambia el lenguaje en la causa de cesación, hablando de una renuncia no voluntaria. Además, se incorpora la norma que perdura hasta hoy, que dispone el plazo de seis meses para el retiro del funcionario en el caso de que su salud se declarase irrecuperable.

Finalmente, antes de llegar a la regulación actual expuesta anteriormente, el año 1960 entra en vigor el DFL 338, en donde la regulación sería muy similar.

Cambia en que se suprime la necesidad de calificar cada licencia médica cuando se expidiera por un tiempo inferior a los treinta días, pero se indicó que, si se extendieran tres licencias por términos inferiores a treinta días en un período de seis meses, entonces la COMPIN debía autorizar las licencias posteriores.

## **Conceptualización**

### **La salud irrecuperable**

No existe definición legal de qué debemos entender por salud irrecuperable, por lo que debemos entenderla en su sentido natural y obvio. Recurriendo al Diccionario de la lengua española, se define irrecuperable como Que no se puede recuperar (Real Academia Española, s.f., definición 1) y recuperar como Dicho de una persona o de una cosa: Volver a un estado de normalidad después de haber pasado por una situación difícil. (Real Academia Española, s.f., definición 6). En la lógica del sistema, quien debe pronunciarse es la COMPIN, como nos indica el artículo 151. En los hechos, se hace una evaluación técnica del estado de salud que deriva en un informe que se remite al jefe superior del servicio, constituyendo un requisito para hacer uso de la causal de vacancia del cargo.

### **La salud incompatible**

Según la doctrina iuspublicista, la definición legal de salud incompatible se contiene en el inciso 1° del artículo 151, por lo que sería:

Artículo 151.- El Jefe superior del servicio podrá considerar como salud incompatible con el desempeño del cargo, haber hecho uso de licencia médica en un lapso continuo o discontinuo superior a seis meses en los últimos dos años, sin mediar declaración de salud incompatible. () Decreto con Fuerza de Ley 29 de 2005. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del a Ley N°18.8/34, sobre Estatuto Administrativo. 16 de marzo de 2005. D.O No. 320108.

Por su parte, el sentido natural y obvio en el Diccionario de la lengua española define incompatible como No compatible con alguien o algo (Real Academia Española, s.f., definición 1), siendo compatible Dicho de una persona o de una cosa: Que puede estar, funcionar o coexistir sin impedimento con otra. (Real Academia Española, s.f., definición 1).

### **Consecuencia de una u otra declaración y personas facultadas para realizarla**

Si la salud es declarada irrecuperable por la COMPIN al momento de elaborar el informe, se activa la tesis del artículo 152, por lo que inicia el período de seis meses para que el empleado se retire, no estando obligado a trabajar, pero manteniendo sus remuneraciones. Si transcurrido el plazo no se ha retirado, entonces procede la declaración de vacancia.

Si la salud es declarada recuperable, entonces el marco está dado por el artículo 151, por lo que el jefe superior del servicio podrá desvincular al trabajador discrecionalmente. Sólo si la salud es declarada recuperable es que el superior puede calificar la salud como incompatible.

Si la salud es declarada incompatible, el funcionario debe retirarse inmediatamente de su empleo, no teniendo el período de seis meses contemplado en el artículo 152.

Si la salud es declarada compatible, el trabajador simplemente se mantiene en el cargo.

Las declaraciones de recuperabilidad de la salud son de competencia exclusiva de la COMPIN. En cambio, en la compatibilidad, la calificación es una facultad discrecional del jefe superior del servicio.

## **Otras regulaciones**

Esta materia se encuentra regulada en normas especiales que regulan a ciertos funcionarios públicos. Así, encontramos la Ley 18.883 que contiene el Estatuto Administrativo para funcionarios municipales, teniendo exactamente la misma regulación. A estas mismas normas se remite la Ley 19.378 del estatuto aplicable al personal de atención primaria de salud municipal.

Finalmente, la Ley 19.070 de Estatuto Docente contiene actualmente la misma regulación. Esta se uniformó con el sistema general del Estatuto Administrativo el año 2018, en un interesante debate legislativo que será abordado más adelante, ya que podría haberse generado un sistema de calificación completamente diferente.

A partir de este punto, se utilizarán las expresiones normas de vacancia o normas de salud incompatible/irrecuperable para referencias a todas estas disposiciones legales.

## **Interpretaciones respecto de la normativa**

Respecto de la problemática tratada, existen diversas interpretaciones que tanto la doctrina iuspublicista como la jurisprudencia han sostenido. A continuación, se analizarán estos puntos conflictivos para tratar de dilucidar el alcance de la engorrosa normativa.

### **Requisitos para efectuar la declaración de vacancia por salud incompatible**

La doctrina de derecho público ha indicado que los requisitos son exclusivamente tres, cuales son, que exista un uso de licencias médicas por un período continuo o discontinuo por más de seis meses, que este haya sido dentro de los dos últimos años, y que la salud del funcionario haya sido declarada recuperable. (Silva Schultz, 2023, p.91)

No obstante, la judicatura parece esbozar otros requisitos para la procedencia de la causal. Estos serán analizados más adelante, para hacer un seguimiento lógico de los requisitos asentados, para posteriormente discutir los que la jurisprudencia parece agregar.

### **Goce de licencias por un lapso continuo o discontinuo por más de seis meses**

En el artículo 151 existe una especificación de qué licencias médicas son las útiles para el cómputo del plazo, indicando que se excluyen las otorgadas a raíz de un accidente de trabajo o enfermedad profesional; y las derivadas de las normas de la protección de la maternidad, paternidad y relaciones de familia. La Contraloría también ha excluido también las licencias médicas expedidas a propósito de diagnósticos de cáncer, por medio del dictamen E127453N21 de 2021.

Este último órgano ha interpretado que la noción de seis meses es equivalente a 180 días (Contraloría General de la República [CGR], 2008), señalando además que, como la ley no distingue (CGR, 1991b), las licencias otorgadas por medio día o de reposo parcial deben ser contabilizados como días completos para efectos del cómputo (CGR, 1999a), ya que el término expresado en la ley es de meses, medida de tiempo diferente a los días (CGR, 1997).

### **Goce de licencias dentro de los últimos dos años**

Conforme al criterio estatuido por la Contraloría General de la República, el bienio debe contarse conforme a las reglas generales del Código Civil (CGR, 1991b), por lo que se debe contar dos años hacia atrás desde la fecha de emisión del acto administrativo que declara vacante el cargo (CGR, 1993). Si bien lo dicho parece asentado, en los hechos vislumbramos que esta forma de contabilizar el plazo no se cumple. Al efecto, del estudio de varios de los casos que llegaron a Tribunales, se verifica que el plazo de dos años suele contarse de manera arbitraria (Corte de Apelaciones [CA] de San Miguel, 2022). Llama la atención que, en estos casos, los

actos administrativos fueron tomados de razón sin alcances, por lo que cabe preguntarse si la Contraloría ha cambiado tácitamente su criterio, admitiendo libertad en la manera de contar. Esto es importante, porque hay casos en que de haberse contado correctamente el plazo de dos años no habría podido aplicarse la causal puesto que, de descontarse los días mal contabilizados, la suma de los días de licencia es inferior a los 180. Que la salud haya sido declarada recuperable

Este requisito es lógico ya que, si la salud es declarada irrecuperable, se estaría en la tesis del artículo 152. Es relevante mencionar que el artículo 151 fue reformado en diciembre del 2017, oportunidad en que se añadió el actual inciso tercero, que estatuye la obligación de requerir a la COMPIN la evaluación del funcionario para poder efectuar la declaración de vacancia por salud incompatible. Esta evaluación debe revisar dos aspectos: la condición de irrecuperabilidad de su salud y que no le permite desempeñar el cargo. Antes de la dictación de la ley, la sistemática de la norma le permitía al mismo jefe superior del servicio calificar la recuperabilidad de la salud.

La reforma de 2017 se repitió el año 2018 respecto del Estatuto Docente, por medio de la Ley 21.093, ya que armonizó los sistemas de declaración de vacancia.

En la historia fidedigna del establecimiento de esta ley, el legislador expresó que la reforma era necesaria atendido que ni los alcaldes ni los sostenedores educacionales tienen expertiz en terapia ocupacional, por lo que no les corresponde a ellos realizar calificaciones médicas (Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], 2023). En diversas sentencias, las Cortes han reafirmado que la calificación por la COMPIN es un requisito indispensable para activar la causal de salud incompatible, siendo la única legitimada. Si cualquier otro órgano realiza la calificación, no se puede entender cumplido el requisito (Corte Suprema [CS], 2021).

Respecto de este punto, finalmente podemos indicar que la obligación que recae sobre la COMPIN es la de evaluar al funcionario, verbo que tiene un alcance más limitado al de examinar al trabajador, Así entonces, la función que tendría este organismo es el de ponderar o valorar los antecedentes médicos que se le remitan a efectos de realizar la calificación.

A partir de aquí, se entra en la disyuntiva de los requisitos para la procedencia de la declaración de vacancia. En particular, se discute si es que existe un cuarto requisito, cuál sería la incompatibilidad entre el estado de salud y el empleo.

### **¿Incompatibilidad entre el estado de salud y el empleo?**

Se comenzará indicando los argumentos sostenidos por los Tribunales de Justicia, tanto aquellos que avalan la existencia de este requisito, así como aquellos que lo deniegan; en este mismo orden.

La forma en que las Cortes han entrado a conocer de estos asuntos, como adelantamos, es por la vía del recurso de protección, en donde se aduce el agravio por la vulneración de las garantías del artículo 19 N°s 1, 2, 16 y 42 de la Constitución Política de la República (Silva Schultz, 2023, p.86). Las doctrinas que podemos extraer son las siguientes:

### **Informe es vinculante, regulación general de las licencias médicas y mecanismo de defensa**

En este acápite se agrupan tres ideas que confluyen en una sola línea argumentativa. Así, se indica que el informe emitido por la COMPIN es vinculante, por lo que, si se declara la salud como recuperable y no se pronuncia sobre la compatibilidad, entonces el jefe superior del servicio está vedado de poder realizar esta declaración; que existe una disconformidad entre la regulación de la vacancia con otras partes del ordenamiento en las licencias médicas por salud común; y que no existe una etapa previa a la dictación del acto en que el funcionario pueda defenderse. Esta serie de argumentos es, por lejos, la doctrina que la Corte Suprema más ha utilizado al resolver estos casos.

El primer argumento razona en base a la historia fidedigna de la Ley 21.093. La Corte razona que el motivo que el legislador tuvo en vista en la reforma del año 2017 es la misma de la Ley 21.093, ya que existe correspondencia y armonía entre las normas, lo que hace aplicable a los Estatutos Administrativos la misma lógica legislativa de la reforma al Estatuto Docente.

Antes de la Ley N°21.050, uno de los reproches a la legislación vigente a esa fecha radicaba en que la calificación de la salud del funcionario, como irrecuperable o incompatible para el cargo, era realizada por el jefe superior del Servicio, esto es, una persona no experta en salud ocupacional. (CS, 2020).

En la actual redacción, como indicamos antes, se contempla que la evaluación recae respecto de la irrecuperabilidad de su salud, y que no le permite desempeñar el cargo. Lo último, de acuerdo a las Cortes, sería prueba de que la voluntad del legislador ha sido que el informe de la COMPIN sea vinculante para el servicio que lo requiere, por lo que si se declara recuperable, entonces el jefe superior del servicio no podría luego declarar incompatible la salud. Todo sigue la lógica de que, si se admite que aun así el jefe superior pueda declarar la vacancia, entonces la reforma no habría tenido fundamento, por lo que dicha interpretación es la única que materializa la voluntad legislativa (CS, 2020).

El segundo argumento se esgrime producto de la comparación entre el art. 151 con el art. 30 del DS N°3 de 1984 del Ministerio de Salud, en lo referente a la emisión y autorización de licencias médicas, ya que este último indica que luego de 52 semanas de licencia, la COMPIN debe autorizar una ampliación de hasta 6 meses más siempre y cuando se pronuncie sobre la recuperabilidad. La Corte razona que resultaría absurdo que por una mera facultad discrecional de una persona sin conocimientos técnicos se dispusiera la vacancia del cargo, siendo que en el sistema común es un órgano especializado quien debe pronunciarse y puede emitir licencias hasta por un año y más (CS, 2020).

Finalmente, el tercer argumento se sustenta en que la ley no establece una etapa en que el funcionario que se pretende desvincular pueda ser oído, lo que hace que se exija una mayor diligencia al jefe superior del servicio para fundar el acto administrativo que dispone la vacancia.

Declaración de vacancia o notificación de esta luego de que trabajador se reincorpore al empleo público  
Esta doctrina sigue la lógica de que el acto administrativo que declara la vacancia se vuelve irracional cuando el trabajador que; habiendo hecho uso de la licencia, vuelve a su trabajo antes de la dictación o notificación del acto, ya que con esta acción se desvirtúa la calificación que la autoridad ha realizado respecto de la salud del trabajador, porque ha demostrado que su salud sí es compatible con el servicio (CA de Coyhaique, 2019).

### **Fundamentación del acto administrativo**

Esta doctrina indica que el acto administrativo debe estar debidamente fundado para que no se torne en arbitrario. Esto atendido que el texto del artículo 151 contiene una facultad discrecional, por lo que se deben cumplir los hechos objetivos que la norma describe para que el superior se entienda habilitado para utilizar la facultad, que serían el uso de licencias por un término superior a los 180 días en un período de dos años y sin que medie declaración de salud irrecuperable (CA de Coyhaique, 2019).

Las Cortes indican que esto no es suficiente, ya que a estos actos les asiste un deber de fundamentación en que se expongan los argumentos de hecho y de derecho en que se afecten o restrinjan los derechos de un particular, siempre fundando la decisión final.

Hasta aquí se exponen las doctrinas en que los tribunales sostienen que existe un cuarto requisito para activar la causal de vacancia, cual es la incompatibilidad entre la salud con el cargo. A continuación, se exponen las tesis que indican lo contrario, es decir, que no existen más requisitos que los contestes en doctrina.

## **Principio de Servicialidad del Estado**

Esta doctrina indica que es deber de los jefes superiores de los servicios público es el proteger la continuidad de la prestación de los servicios para satisfacer las necesidades públicas que justifican la existencia del Estado, por lo que no sería ilegítimo sin que medie arbitrariedad o desviación de poder el declarar la vacancia por salud incompatible, ya que el objetivo en vista es proveer el cargo de manera que se colabore de forma oportuna con la función pública del servicio (CA de Santiago, 2020).

## **Vía no idónea para resolver el conflicto**

Esta doctrina sostiene que el recurso de protección de derechos fundamentales no es la vía idónea para resolver conflictos de esta naturaleza, sino que debería ser un juicio de lato conocimiento. Esto porque el recurso de protección tiene naturaleza cautelar, lo que inmediatamente impide su aplicación a cuestiones que sean de lato conocimiento (CA de Valparaíso, 2019). Todo lo anterior, debido a que en el cuerpo de los recursos se solicita la declaración de nulidad del acto administrativo con el subsecuente pago de las remuneraciones adeudadas, lo que le da a la petición una naturaleza declarativa; por lo que no existiría un derecho indubitado puesto en riesgo por el actuar ilegal o arbitrario. Según alguna parte de la doctrina (Cárcamo, 2019), la naturaleza declarativa estaría dada por tratarse de una indemnización de perjuicios a título de lucro cesante.

No obstante lo expuesto, se ha de tomar en cuenta que, en los hechos, las Cortes sí han acogido la solicitud de pago de las remuneraciones, por lo que podría llegar a estimarse que la frase del art. 20 de la CPR la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho incluiría un deber de indemnización a la víctima cuando el acto ya haya afectado la garantía constitucional.

Estatutos distinguen entre salud incompatible y salud irrecuperable, reforma de la Ley 21.050 no modifica el sentido de la distinción, y actos administrativos tomados de razón poseen presunción de legalidad.

Esta doctrina sigue los planteamientos que la CGR ha mantenido a lo largo de los años, haciendo hincapié a los argumentos recién titulados (CA de Santiago, 2019).

El primero de ellos siguen un análisis de los diversos Estatutos Administrativos para concluir que la declaración de vacancia por salud irrecuperable se activa cuando hay un antecedente médico y se ha expedido por la COMPIN. En cambio, se estará ante salud incompatible cuando la ley así lo indica, ya que los requisitos para la activación de la causal serían indicio suficiente de la incompatibilidad, no requiriendo por tanto de evaluación.

El segundo argumento razona en que el legislador podría haber modificado el inc. 1° del art. 151 incorporando la necesidad de un informe médico para la causal de salud incompatible. Como eso no ocurrió, se deduce que no hubo intención de reformar el asunto.

Finalmente, el tercer argumento arguye que los dictámenes emitidos por la CGR razonan de manera que se rechaza la idea de que el informe de la COMPIN también es vinculante. Como estos dictámenes no han sido declarados ilegales o inconstitucionales, todos los actos administrativos dictados en virtud de ellos están revestidos de presunción de legalidad.

A continuación, y para cerrar el acápite de discusiones, se analizará la posición de la Contraloría para identificar sus argumentos para rechazar el cuarto requisito.

## **Facultad discrecional y privativa del jefe superior del servicio**

Aquí la CGR sostiene que el art. 151 contiene una facultad discrecional, por lo que, ante la aparición de los supuestos de hecho, el jefe superior del servicio puede o no utilizarla, lo que abre la puerta a una amplia libertad para calificar si es que la salud del funcionario es compatible o no con el cargo. De esto se extraería

que no es posible ilegalidad en el acto, ya que los superiores administrativos actúan una vez cumplidos los hechos que le permiten calificar libremente la realidad para la motivación del acto. Por tanto, para el órgano contralor, la incompatibilidad de la salud del funcionario no es un requisito, sino que una consecuencia de la calificación.

### **Contraloría no puede controlar los fundamentos para adoptar la decisión**

Esta prohibición deriva de la CPR en su art. 98 y la Ley Orgánica Constitucional de Contraloría en su art. 1; ya que se limita su actuación al pronunciamiento sobre la legalidad del acto administrativo, por lo que en los actos discrecionales no podría calificar el fondo. Esto no obsta al poder utilizar la vía jurisdiccional para poder controlar la suficiente motivación del acto administrativo.

Llama la atención la prohibición de pronunciamiento sobre la motivación, dado que la fundamentación ha sido reconocida por la CGR como un deber de la Administración Pública, al punto que el mismo órgano ha dicho que los decretos y resoluciones que están sometidos al trámite de toma de razón no pueden ser modificados, revocados o invalidados con posterioridad a que se efectúe el trámite, salvo que se denuncien defectos en la legalidad del mismo, o que existan supuestos irregulares en su dictación (CGR, 1999b).

Con todo, ante la existencia de una prohibición expresa tanto a nivel legal como constitucional, no se puede acusar que la Contraloría yerra en este punto.

### **Informe de COMPIN sólo debe pronunciarse sobre la irrecuperabilidad de la salud**

Esta es la principal diferencia con la posición afirmativa de los Tribunales de nuestro país, ya que Contraloría le da un alcance restrictivo al inc. 3° del art. 151, por lo que el informe sólo debe circunscribirse a la recuperabilidad o no de la salud. Esto se funda en un dictamen (CGR, 2018) a propósito del cómo se armoniza la normativa posterior a la Ley 21.050 con el resto del Estatuto Administrativo en lo referente a las consecuencias de la declaración de irrecuperabilidad en lo referente al sistema previsional. Luego de un análisis exhaustivo. La CGR concluye que el requisito del informe de COMPIN no reemplaza a las evaluaciones que deben realizar las comisiones médicas de la Superintendencia de Pensiones para efectos previsionales, debiendo ser solicitada esta evaluación por el propio funcionario o por el jefe superior del servicio cuando el primero no lo haga oportunamente (CGR, 2009). Así entonces, Contraloría indica que el jefe superior del servicio debe abstenerse de declarar la vacancia por salud incompatible hasta que no obtenga el pronunciamiento de las comisiones médicas de la Superintendencia. Queda sin solución el qué ocurre si estas comisiones realizan una declaración en sentido contrario a lo que haya dicho la COMPIN.

Finalmente, en otro dictamen el órgano contralor indica que esta interpretación es la única que permite darle sentido a la reforma de la ley 21.050, porque si se entiende que un informe de la COMPIN que diga que la salud es recuperable no permite al jefe superior del servicio declarar la salud incompatible, entonces en los hechos se deja sin aplicación esta última causal (CGR, 2022).

### **Críticas a la normativa vigente**

Como pudo apreciarse hasta aquí, la interpretación de la normativa de vacancia es engorrosa atendida la forma de redacción del artículo 151.

Creemos importante que, si bien el análisis recae sobre un cuerpo legal propio del Derecho Administrativo, en este existen normas de evidente naturaleza laboral, lo que obliga a incorporar una mirada iuslaboralista al momento de interpretar; toda vez que la existencia de necesidades públicas para cuya satisfacción existe la norma, este fin de protección al interés difuso no puede ser a costa de la desprotección del individuo que realiza estas labores ni su dignidad, especialmente cuando está enfrentando períodos de enfermedad y vulnerabilidad. Así, el fenómeno de la laboralización de la función pública ha permeado en la labor interpretativa que los Tribunales de Justicia ejecutan cuando han conocido de estos conflictos. De aquí surge la necesidad de analizar aplicando principios y criterios laborales las interpretaciones que autores e instituciones han mantenido con un sesgo iuspublicista.

### **Alcance del inc. 3° del art. 151**

En virtud de lo expuesto anteriormente, estimo que la interpretación correcta es la que sostienen las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema, atendido lo siguiente:

#### **Interpretación literal de la normativa**

De estimarse correcta la posición de la CGR, esto llevaría a un absurdo, ya que este órgano al interpretar no sigue la máxima del legislador racional. De seguir la tesis de la Contraloría, la frase y que no le permite desempeñar el cargo llevaría a concluir que la COMPIN debe decir que la salud es irrecuperable y si permite o no desempeñar el cargo, lo que hace carente de sentido el art. 152, ya que si la salud es irrecuperable, pero se permite el desempeño en el cargo no se justificaría el beneficio económico contenido en el art. 152. En los hechos la calificación no se hace de esta manera, ya que la COMPIN se limita a decir si la salud es recuperable o no, sin pronunciarse respecto del desempeño del cargo. Por tanto, todos estos dictámenes habrían sido expedidos con infracción de ley, ya que omite pronunciarse sobre una cuestión que la ley mandata.

Es menester indicar que las Cortes yerran al decir que la declaración de salud recuperable por la COMPIN significa automáticamente que la salud es compatible.

En mi opinión, la COMPIN debe pronunciarse sobre dos aspectos; si la salud es recuperable o no, y si es recuperable, si es compatible o no. Interpretar de esta manera no torna inaplicable la causal del art. 151, sino lo hace requerir más cuidados para su uso.

#### **Ubicación sistemática del inc. 3°**

La interpretación de la CGR se entendería mejor si el inc. 3° del art. 151 estuviera en el art. 152, ya que este artículo es el que se refiere a la tesis de irrecuperabilidad de la salud. En cambio, el legislador decidió ubicarlo en el art. 151 que trata de la incompatibilidad, de lo que se deduce que el informe debe ser vinculante para el uso de dicha causal.

#### **El art. 112 del Estatuto Administrativo**

Vinculado con lo anterior, el art. 112 estatuye qué órganos son los competentes para efectuar las declaraciones de irrecuperabilidad, difiriendo con lo establecido en el art. 151. Si se sigue la máxima del legislador racional, resultaría ilógico que se reformara el art. 151 para circunscribirlo sólo a la salud irrecuperable cuando esto ya estaba regulado en el art. 112, manteniendo este vigente y sin modificación. Por tanto, si el legislador hubiera querido circunscribir la obligatoriedad del contenido del informe sólo a la irrecuperabilidad, habría modificado el art. 112.

#### **La historia del establecimiento de la Ley 21.093**

Recordando que esta ley modificó el Estatuto Docente, existen en los antecedentes de esta ley los hechos que motivaron la modificación, cuáles fueron las demandas del Colegio de Profesores atendidos los despidos de varios profesores en la comuna de Lo Espejo, como señalara la senadora Carolina Goic en la génesis del proyecto (BCN, 2023). Estos profesionales fueron desvinculados por medio de la declaración de vacancia por salud incompatible (24 Horas, 2017), por lo que resulta lógico inferir que es esta situación la que se buscaba modificar.

#### **Actos tomados de razón por la Contraloría están revestidos de presunción de legalidad**

Esta es una de las posiciones contrarias de las Cortes, la cual es bastante endeble atendido lo siguiente: Lo atacado no es la legalidad, sino que la arbitrariedad

Los Recursos de Protección no sólo permiten atacar actos ilegales, sino que también aquellos que se hayan dictado de manera arbitraria, vulnerando los derechos fundamentales del individuo. No obstante, dependiendo del alcance que le demos al inc. 3° del art. 151, se podrá atacar la legalidad en la medida que se estime que el informe de la COMPIN debe referirse también a la compatibilidad de la salud, ya que al no pronunciarse sobre aquello faltaría un trámite esencial para hacer uso de la causal. Si no estimamos de esta manera la norma, entonces siempre queda abierta la posibilidad de atacar la arbitrariedad.

Debemos recordar que un acto será arbitrario cuando este carece de razonabilidad, en este contexto, cuando el acto administrativo es inmotivado, por lo que en el examen de la realidad que permite la fundamentación del acto, si los hechos tienen un carácter técnico, el conocimiento de la técnica es requisito para calificar conforme a la razón, es decir, exento de arbitrariedad. Dicho esto, queda en evidencia que la reforma de la Ley 21.050 buscó adecuar el mecanismo a un estándar de razonabilidad que impida al superior caer en arbitrariedad, ya que este no necesariamente tendrá los conocimientos técnicos adecuados para calificar el estado de salud del trabajador.

Es más, incluso si se adhiere a la posición de la CGR, es innegable que el acto podrá atacarse por arbitrariedad en los casos en que los trabajadores se reincorporaron al empleo antes de la dictación del acto que dispone la vacancia, ya que habría existido una ponderación errónea de la realidad, lo que privándolo de motivación y racionalidad.

### **No es posible aplicar criterios de derecho laboral a cuestiones del Estatuto Administrativo**

Esta es una afirmación realizada por juristas iuspublicistas, quienes indican que todo intento de incorporar principios laborales estaría tergiversando y desnaturalizando el sentido de las normas estatutarias y de la función pública. Esto no es así, ya que como indicamos al principio, el derecho del trabajo tiene una vocación y fin de protección a la persona trabajadora con una verdadera fuerza expansiva que trasciende al tipo de legislación, con tal de acoger en su manto protector a todos los trabajadores. Esto es tan así que la propia Contraloría ha aplicado principios del derecho del trabajo con el fin de proteger a los empleados públicos: Contraloría reconoce aplicación de principios del derecho laboral.

El principal ejemplo de esto es la interpretación sostenida por este órgano de que las licencias expedidas por un diagnóstico de cáncer no son útiles para el cómputo de los 6 meses de licencia médica, arribando a esta conclusión por la Ley 21.158 que modificó el Código del Trabajo, mas no el Estatuto Administrativo (CGR, 2021). Así, en el dictamen la CGR indica que, tratándose de normas cuyo fin es proteger a los trabajadores, es posible darle su aplicación a quienes no se encuentran regidos por el Código del Trabajo, lo que no es otra cosa que la aplicación de la fuerza expansiva de la legislación laboral.

### **Contraloría ha interpretado otras normativas similares a favor del trabajador**

Por ejemplo, en un dictamen se considera que las licencias de reposo parcial constituyen día trabajado para los efectos de la calificación anual (CGR, 2015), lo que difiere sustancialmente con la interpretación para contabilizar las licencias de medio día, ya que para efectos del art. 151, estos deben contarse como no trabajados. ¿Por qué sería lícito distinguir si el interpretar que es un día trabajado es beneficioso en ambos casos? Esto constituye, en mi opinión, una clara vulneración a la garantía constitucional de no discriminación arbitraria.

### **Pronunciamientos del Tribunal Constitucional**

Previo a la reforma del 2017, el Tribunal Constitucional se pronunció al respecto, indicando que la normativa es constitucional bajo una cierta interpretación, cual es que el acto administrativo no puede fundarse únicamente en el cumplimiento de los requisitos del art. 151. Esto porque, para el TC las licencias deben ser indicativas de que la salud del funcionario no es apta para continuar sirviendo el cargo (Tribunal Constitucional [TC], 2012), lo que debe ser expresado en el acto administrativo por el deber de fundamentación. Deja además

planteado que la impugnación del acto por uso abusivo de la causal puede ser solicitada a otros órganos jurisdiccionales, ya que el TC ha de pronunciarse cuando la aplicación del derecho es contraria a la Constitución, mas no cuando se hace de manera fraudulenta, torcida o alejada de la regulación (TC, 2017). Atendido todo lo indicado hasta aquí, queda en evidencia que la redacción del texto es confusa, contradictoria e insuficiente, por lo que urge realizar una reforma a la norma que permita evitar la arbitrariedad en la calificación, cuestión que se tratará en el siguiente acápite.

### **Propuesta de mejoramiento normativo**

#### **Brevísima referencia a propuestas anteriores**

Han existido tres proyectos que trataron de modificar el funcionamiento de la causal. Dos de ellos buscaban simplemente derogar la normativa de este punto por estimarse anacrónica y una aberración jurídica.

El tercer proyecto es más interesante, pues es el que derivó en la dictación de la Ley 21.093. Originalmente, el proyecto incluía un mecanismo en que el juez del trabajo realizaba la calificación de incompatibilidad previo informe de la COMPIN que debía pronunciarse sobre la recuperabilidad y compatibilidad de la salud, asistiéndole además al profesor indemnizaciones legales y convencionales. Luego del debate legislativo, se llegó a la conclusión de que era más apropiado uniformar los sistemas de vacancia con los del Estatuto Administrativo general, pero asumiendo que la interpretación correcta del art. 151 inc. 3° es que la COMPIN debe pronunciarse sobre la compatibilidad de la salud.

#### **Propuesta del autor**

Soy de la opinión de que es necesaria la existencia de la causal de salud incompatible, ya que la función pública no debe verse interrumpida, sin perjuicio de que el uso de esta causal no puede ser al margen de la legalidad y razonabilidad, cuidando siempre la dignidad y derechos del trabajador. La actual redacción apareja un menoscabo económico considerable, además de no existir un marco temporal para el uso de la causal. Es necesario añadir mecanismos que balanceen los intereses en pugna, a saber, la recta administración pública con la dignidad e integridad de la persona humana que ocupa el cargo.

Creo también que es necesario mantener la noción de salud irrecuperable ya que, si bien no conlleva la falta de idoneidad, no parecer ser legítimo obligar a una persona a abandonar o mantenerse en servicio atendido su estado de salud.

Finalmente, creo relevante mantener la idea de que un tercer imparcial sea el órgano llamado a realizar la calificación, para evitar caer en arbitrariedad.

Con todo lo dicho, estimo conveniente establecer que cumplido el uso de licencias comunas por 180 días o más en los últimos dos años, el superior del funcionario debe requerir a la COMPIN un informe donde se evalúe la salud, dando cuenta si el estado de salud es recuperable o irrecuperable; y compatible o incompatible con el cargo. Dependiendo del resultado, el trabajador se debe reincorporar terminado el goce de su licencia, o el jefe superior del servicio aplicará la causal según corresponda.

Si la salud se estima irrecuperable, pero compatible, creo que sería beneficioso e innovador permitir pactar que el trabajador se mantenga en funciones bajo la obligación de ser monitoreada su salud por la COMPIN durante dos años. De no querer el trabajador o el empleador, que se declare la vacancia por salud irrecuperable.

Por otra parte, creo importante que, si la salud se estima compatible, debe establecerse mecanismos de control para evitar el uso fraudulento de licencias médicas con posterioridad al informe de la COMPIN. En atención a esto, este órgano tendría que examinar al trabajador cada vez que se requiera licencia médica hasta

por un año luego de la misión del informe, y si se requiriere por más de 180 días, habilitar a declarar vacante el cargo por salud incompatible.

Además, creo que el beneficio establecido en el art. 152 debería extenderse a la salud incompatible, adecuándolo naturalmente a la propuesta de nueva normativa. Debería incorporarse también una sanción en caso de que las licencias fueren usadas indebidamente o de forma fraudulenta, cuál sería la pérdida del beneficio.

Finalmente, debería explicitarse que declarada la vacancia se han de remitir los antecedentes al órgano previsional que corresponde para que se inicie la tramitación de una pensión de invalidez para el trabajador, no pugnando con el art. 112 del Estatuto. Creo también que debería establecerse que el informe de COMPIN sea antecedente suficiente del estado de salud para el otorgamiento de la pensión, con el fin de evitar que la Comisión Médica correspondiente no otorgue la pensión, lo cual implicaría modificaciones al DL 3.500.

### **3. Conclusión:**

De lo expuesto en este trabajo, se extrae que la labor pública tiene matices oscuros y desfavorables para la persona que ejerce sus funciones. La legislación parece tratarlo como un mero recurso desechable ante la enfermedad, lo que es absolutamente inaceptable. Así, la normativa es insuficiente para garantizar la estabilidad en el empleo del funcionario, particularmente en momentos de vulnerabilidad, cuando su empleador más debiera protegerlo. Queda también de manifiesto que las propias instituciones públicas no colaboran con el deber de protección, ya que parte de la solución en opinión de la jurisprudencia es el uso de criterios de racionalidad que no se han podido percibir hasta ahora en el uso de la causal.

Es por esto que urge mejorar y reformular la legislación aplicable para este importante sector de la población trabajadora activa, con tal de contribuir a eliminar esta visión utilitarista del funcionario para tratarlo como lo que es: una persona que en cualquier momento puede verse enfrentado a la enfermedad o a un accidente, y requiere del apoyo de su fuente de empleo para sobrellevar esta contingencia.

La vía legal parece ser la única que pueda poner fin al conflicto, por lo que la propuesta indicada aquí trata de incorporar elementos protectores de manera mesurada sin derivar en abusos contra el empleador, cuidando además el derecho a la recta administración pública que nos asiste a todos los ciudadanos.

En definitiva, la actual regulación de vacancia es insuficiente para otorgar una adecuada protección a los trabajadores, por lo que incorporar los elementos tratados a lo largo de este trabajo contribuiría en fortalecer la función pública.

## **Bibliografía:**

- 24 Horas. (22 de marzo de 2017). Reportajes 24: Profesores despedidos por salud incompatible. 24 Horas. <https://www.24horas.cl/noticiarios/reportajes24/reportajes-24-profesores-despedidos-por-salud-incompatible-2335145>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2023). Historia de la Ley 21.093. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/73149/1/documento\\_5853\\_1700585884889.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/73149/1/documento_5853_1700585884889.pdf)
- Cárcamo, Roberto. 2019. La naturaleza de la acción constitucional de protección y la procedencia de indemnización de perjuicios: revisión de la cuestión a propósito de la jurisprudencia sobre desvinculación de funcionarios públicos, Tesis de Magister en Derecho, Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/173135>
- Decreto con Fuerza de Ley 29 de 2005. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del a Ley N°18.8/34, sobre Estatuto Administrativo. 16 de marzo de 2005. D.O No. 320108.
- Real Academia Española. (s.f) Irrecuperable. En Diccionario de la lengua española. Recuperado en 31 de agosto de 2024
- Real Academia Española. (s.f) Recuperar. En Diccionario de la lengua española. Recuperado en 31 de agosto de 2024
- Real Academia Española. (s.f) Incompatible. En Diccionario de la lengua española. Recuperado en 31 de agosto de 2024
- Real Academia Española. (s.f) Compatible. En Diccionario de la lengua española. Recuperado en 31 de agosto de 2024
- San Martín, P. (4 de julio de 2024). Consejo para la Transparencia: Trabajadores del Estado aumentan 2,2% en un año y superan los 810 mil. Emol. <https://www.emol.com/noticias/Economia/2024/07/04/1135664/consejo-transparencia-empleados-estado.html>
- Silva Schultz, A. (2023). Hacia una correcta interpretación del artículo 151 del Estatuto Administrativo. Derecho Público Iberoamericano, (22). <https://doi.org/10.52611/rdpi.num22.2023.880>
- Jurisprudencia Administrativa:
- Dictamen 053601N08 de 2008 [Contraloría General de la República]. 13 de noviembre de 2008
  - Dictamen 005916N91 de 1991a [Contraloría General de la República]. 6 de marzo de 1991
  - Dictamen 034886N99 de 1999a [Contraloría General de la República]. 22 de septiembre de 1999
  - Dictamen 001803N97 de 1997 [Contraloría General de la República]. 16 de enero de 1997
  - Dictamen 026866N91 de 1991b [Contraloría General de la República]. 8 de noviembre de 1991
  - Dictamen 020422N93 de 1993 [Contraloría General de la República]. 10 de agosto de 1993
  - Dictamen 013647N99 de 1999b [Contraloría General de la República]. 16 de abril de 1999
  - Dictamen 017351N18 de 2018 [Contraloría General de la República]. 11 de julio de 2018
  - Dictamen 023985N09 de 2009 [Contraloría General de la República]. 8 de mayo de 2009
  - Dictamen E188441N22 de 2022 [Contraloría General de la República]. 24 de febrero de 2022
  - Dictamen E127453N21 de 2021 [Contraloría General de la República]. 6 de agosto de 2021
  - Dictamen 006027N15 de 2015 [Contraloría General de la República]. 22 de enero de 2015
- Jurisprudencia Judicial:
- Tribunal Constitucional:
- Tribunal Constitucional. Rol N°2021-11-INA; 13 de diciembre de 2012
  - Tribunal Constitucional. Rol N°3006-16-INA; 6 de abril de 2017
- Tribunales de Justicia:
- Corte de Apelaciones de San Miguel. Rol N°131-2022; 31 de marzo de 2022
  - Corte Suprema. Rol N°22.234-2021; 6 de abril de 2021
  - Corte Suprema. Rol N°39.585-2020; 9 de septiembre de 2020

Corte de Apelaciones de Coyhaique. Rol N°373-2019; 8 de junio de 2019  
Corte de Apelaciones de Santiago. Rol N°114.471-2019; 5 de febrero de 2020  
Corte de Apelaciones de Valparaíso. Rol N°13.948-2019; 14 de octubre de 2019  
Corte de Apelaciones de Santiago. Rol N°171.668-2019; 6 de abril de 2019

HAZ TU TESIS

100 AÑOS

SEGURIDAD  
SOCIAL

CATEGORÍA: PREGRADO / SEGUNDO LUGAR

# Impacto del ahorro previsional voluntario en el sistema chileno de pensiones de jubilación

**Autor: Pablo Alejandro Becerra Feliú**

Palabras clave: Ahorro Previsional Voluntario, pensiones

## **RESEÑA DEL ENSAYO:**

Esta investigación tiene como objetivo principal analizar el impacto del ahorro voluntario en las pensiones de los afiliados al sistema previsional chileno. A su vez, busca identificar las características demográficas y socioeconómicas que distinguen a los individuos que forman parte de este sistema. Según los antecedentes revisados, se han detectado resultados insatisfactorios en el actual sistema de pensiones en Chile, evidenciando una cobertura insuficiente que se traduce en bajas pensiones para una gran parte de la población, lo cual constituye un problema significativo para los individuos en edades avanzadas. Esta situación subraya la importancia de explorar alternativas como el ahorro voluntario, que podría ofrecer soluciones viables a esta problemática.

La metodología adoptada en esta investigación se sustenta en un análisis estadístico de diversas variables claves, tales como: edad, género, densidad de cotizaciones, entre otras. Para ello, se emplea el software estadístico SPSS. Este enfoque metodológico no solo facilita una comprensión más precisa del impacto real del APV sobre las pensiones de los afiliados que cuentan con este tipo de fondos, sino que también proporciona perspectivas valiosas sobre la situación general de la población afiliada al sistema previsional.

Los datos obtenidos muestran que el ahorro voluntario puede influir en el monto final de las pensiones que perciben los afiliados. Además, permiten identificar y caracterizar a los individuos que optan por esta modalidad, quienes suelen presentar características socioeconómicas distintivas en comparación con el resto de la población afiliada. Estas características incluyen: mayor nivel de ingresos, mayor estabilidad laboral y mayor conciencia sobre la importancia de planificar el retiro.

Las conclusiones principales de esta investigación indican que el ahorro voluntario incrementa de manera significativa las pensiones de aquellos afiliados que participan en este esquema. Este aumento en las pensiones puede representar una mejora sustancial en la calidad de vida de las personas al momento de su jubilación, proporcionándoles una mayor seguridad financiera y reduciendo la incertidumbre económica en una etapa vital.

En resumen, esta investigación destaca la efectividad del ahorro voluntario para mejorar las pensiones dentro del sistema previsional chileno. Se logra una comprensión integral del impacto positivo que el ahorro voluntario puede tener en la vida de los jubilados. Los resultados obtenidos sugieren que fomentar el ahorro voluntario entre los afiliados podría ser una medida esencial para abordar las deficiencias actuales del sistema de pensiones. Además, se sugiere que futuras políticas públicas deberían enfocarse en incentivar y facilitar el acceso a estas modalidades de ahorro, especialmente para los segmentos de la población con menores ingresos, para así lograr un impacto más equitativo y generalizado en la mejora de las pensiones.

## **DESARROLLO ENSAYO:**

### **1. Introducción**

El objetivo de este trabajo es evaluar el impacto del Ahorro Previsional Voluntario (APV) sobre el sistema de pensiones chileno. Para esto, se realiza un análisis estadístico descriptivo e inferencial de las características de los afiliados al sistema previsional obligatorio. Se estiman las pensiones con y sin APV, segmentando por género, ingreso y modalidad de ahorro. Finalmente, se determina si las pensiones con APV son mayores o no. Chile cuenta con un sistema previsional obligatorio de capitalización individual que reemplazó al sistema de reparto hace cuatro décadas, por este motivo interesa conocer los efectos que ha tenido en las pensiones actuales. Esta investigación utiliza datos de la Superintendencia de Pensiones, analizados con el software estadístico SPSS, para identificar los factores que afectan las pensiones de los jubilados.

Para finalizar, los resultados muestran que el Ahorro Previsional Voluntario aumenta significativamente las pensiones, con mayores incrementos para varones, afiliados con mayores ingresos y aquellos que utilizan la modalidad b) de ahorro. También, se identifica la marcada diferencia que hay entre hombres y mujeres.

Además, se destaca el impacto de las bajas densidades de contribuciones, debido a la baja participación de la fuerza laboral en el mercado formal con contratos indefinidos.

### **1.1 Marco Teórico**

#### **1.1.1 Sistemas de Pensiones en Chile**

El inicio del sistema de pensiones en Chile se remonta a 1832 con la creación de la Junta Central de Beneficencia y Salud Pública. Durante el siglo XIX, las consecuencias de la revolución industrial dieron lugar a seguros sociales y prestaciones definidas para los trabajadores y sus familias. Entre 1920 y 1924, bajo el gobierno de Arturo Alessandri Palma, se promulgaron las primeras leyes de seguridad social en América Latina, basadas en modelos europeos.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el sistema enfrentó problemas financieros graves, llevando a la creación de la Comisión de Estudios de la Seguridad Social en 1960. Para 1983, Chile implementó un sistema de capitalización individual obligatorio, reemplazando el sistema de reparto anterior. Este nuevo sistema es administrado por las AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones), que invierten los ahorros de los trabajadores en fondos de pensiones.

Actualmente, existen cinco tipos de fondos de pensiones, clasificados según su nivel de riesgo y proporción de inversión en instrumentos financieros (tipo A, B, C, D y E). Las AFP administran estos fondos bajo directrices y reglamentos implementados por el Estado de Chile. Aunque el sistema tiene ventajas como la personalización de fondos y la administración privada, también enfrenta críticas por bajas coberturas y desigualdades.

El sistema ofrece cuatro modalidades principales de pensión: Retiro Programado, Renta Vitalicia Inmediata, Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, y Renta Vitalicia Inmediata con Retiro Programado. Además, existen pensiones solidarias financiadas por el Estado para quienes no tienen derecho a pensión o reciben jubilaciones bajas, como la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario de Vejez.

Finalmente, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública tienen sus propios sistemas de pensiones administrados por CAPREDENA y DIPRECA, respectivamente.

### **1.1.2. Ahorro Previsional Voluntario**

El Sistema de Ahorro Previsional Voluntario (APV) en Chile fue instaurado en 1980 con el Decreto de Ley 3500, el mismo año en que se privatizó el sistema de pensiones. Su objetivo principal es complementar la previsión obligatoria realizada por los trabajadores, de modo que las pensiones aumenten en el periodo de jubilación. Además, el APV puede cubrir periodos sin cotización obligatoria, como el desempleo.

Beneficios Tributarios

**El sistema ofrece dos tipos de beneficios tributarios:**

- a) Evitar el descuento de impuestos: El monto del depósito no se descuenta de los impuestos de segunda categoría. Los fondos pueden retirarse sin pagar impuestos ni sanciones, y solo se paga impuesto por la rentabilidad obtenida al momento del retiro.
- b) Atenuar la base imponible: El monto destinado al APV puede disminuir la base imponible hasta un tope de 50 UF mensuales, postergando el pago de impuestos hasta el retiro de los fondos. Los retiros anticipados están sujetos a impuestos y una multa correspondiente.

Los afiliados deben elegir uno de estos beneficios al abrir la cuenta de ahorro, pero pueden cambiar la opción en el futuro.

#### **Reforma Previsional de 2002**

En 2002, la Reforma Previsional permitió que bancos, compañías de seguros y otros intermediarios administraran fondos de previsión voluntaria, facilitando la movilidad de los afiliados entre instituciones sin considerar este acto como un retiro de fondos. Además, extendió los beneficios tributarios a los trabajadores independientes.

#### **Reforma Previsional de 2008**

La Reforma de 2008 introdujo un bono para incentivar el ahorro en sectores de menores ingresos, equivalente al 15% del monto ahorrado, con las siguientes características:

1. La bonificación anual no puede exceder 6 UTM (aproximadamente \$403.764, al año 2024).
2. El ahorro tiene un límite de 10 veces las cotizaciones obligatorias anuales realizadas por el trabajador/a.

Los beneficiarios deben tributar al momento del ahorro, permitiendo mitigar los bajos ingresos.

#### **Modalidades del APV**

Existen tres modalidades en el Sistema de Ahorro Previsional Voluntario:

- Cotizaciones Voluntarias: Contribuciones periódicas exentas de impuestos hasta 50 UF, con penalizaciones por retiros anticipados.
- Depósitos Convenidos: Aportes de los empleadores a las cuentas de los trabajadores, exentos de impuestos y no considerados partes de la remuneración del trabajador. Estos fondos solo pueden retirarse al momento de la jubilación y están sujetos a la tasa de global complementario al retiro.
- Cuenta de Ahorro Voluntario (Cuenta 2): Permite hasta 24 giros anuales sin beneficios tributarios, no afecta la renta del trabajador para el cálculo del impuesto a la renta, y puede usarse para aumentar el saldo de la Cuenta de Capitalización Individual al momento de la jubilación.

## **Ventajas y Desventajas del APV**

### **Ventajas:**

- Ahorro tributario para el cotizante.
- Disponibilidad inmediata del monto ahorrado.
- Herencia de los fondos ahorrados al cónyuge o descendientes.
- Permite a trabajadores independientes ahorrar para su pensión.

### **Desventajas:**

- Tope anual de 600 UF, limitando el ahorro para quienes tienen mayores ingresos.
- Aumento del global complementario.
- Evolución y estadísticas del APV.

El número de cuentas APV ha crecido significativamente, de menos de 250.000 en 2002 a aproximadamente 2.5 millones en 2019. Los saldos acumulados se multiplicaron por nueve, pasando de MM\$ 1.000.000 a 9.000.000. Las AFP son las principales administradoras, con la mayor cantidad de cuentas y saldos acumulados.

El análisis por género muestra una mayor proporción de hombres que mujeres con cuentas de APV en todas las modalidades y en cada industria. Los depósitos y retiros promedio también indican que en las AFP los retiros superan los depósitos, mientras que en el sistema total los depósitos superan los retiros.

El APV permite a trabajadores independientes y voluntarios ahorrar para sus fondos previsionales, reduciendo la carga estatal al momento de su jubilación.

## **2. Problemática de la Investigación**

### **2.1. Descripción del problema a resolver**

La tesis se centra en evaluar el impacto real del ahorro voluntario en las pensiones, en términos monetarios y en identificar los factores que afectan los resultados del sistema previsional chileno a lo largo del tiempo. Partiendo de la hipótesis del ciclo de vida, que sugiere que los individuos racionales ahorran para financiar su retiro. Sin embargo, la evidencia empírica indica que muchas personas no ahorran lo suficiente para asegurar su financiamiento durante la jubilación.

Esto sugiere que un sistema de pensiones obligatorio adicional podría ser necesario para fomentar un ahorro más eficiente.

#### **2.1.1. Problemas detectados**

El sistema de pensiones en Chile enfrenta desafíos significativos que han afectado su efectividad y sostenibilidad desde su implementación. Entre los principales factores que han modificado el escenario original se encuentran:

- a) **Aumento de la Esperanza de Vida:** La prolongación de la vida de hombres y mujeres ha incrementado el período durante el cual se deben recibir pensiones, poniendo presión sobre el sistema.
- b) **Estancamiento en la Tasa de Contribución:** La tasa de contribución individual, calculada sobre la remuneración imponible, no ha sido ajustada a lo largo del tiempo, afectando la acumulación de fondos para las pensiones.
- c) **Riesgo de Desempleo:** La imposibilidad de diversificar el riesgo de desempleo, especialmente perjudicial para las mujeres, ha impactado negativamente en las contribuciones y acumulación de fondos.

- d) **Riesgo de Inversión:** Los afiliados asumen completamente el riesgo de inversión, lo que puede afectar la rentabilidad de sus ahorros.

A pesar de las reformas realizadas, estas no han logrado mejorar significativamente el financiamiento del sistema. En este contexto, se busca en el Ahorro Previsional Voluntario una solución que pueda efectivamente mejorar las pensiones y asegurar una mejor financiación para los afiliados en su etapa de jubilación.

## **2.2. Objetivos Generales y Específicos**

Los objetivos generales y específicos de este trabajo se detallan a continuación.

### **a) Objetivo General:**

Evaluar el impacto del Ahorro Previsional Voluntario sobre las pensiones esperadas de los afiliados al sistema chileno de pensiones.

### **b) Objetivos Específicos:**

- Caracterizar la muestra de estudio, en relación a las variables que afectan el ahorro en los individuos que poseen cuentas de Ahorro Previsional Voluntario.
- Determinar las características de uso del ahorro voluntario por parte de los diferentes segmentos de población de los afiliados.
- Estimar el incremento que el ahorro voluntario tendrá sobre el valor de las pensiones de los diferentes tipos de afiliados al sistema de pensiones chileno.

## **2.3. Hipótesis**

La hipótesis central de esta tesis tiene como finalidad buscar las relaciones respectivas entre los sistemas de ahorro que se estudian en el presente trabajo. La que se puede resumir de la siguiente forma:

El Ahorro Previsional Voluntario no tiene un efecto positivo en las pensiones de los afiliados que poseen estas cuentas de ahorro, distinguiendo por género femenino y masculino.

Con esto se busca evaluar las principales problemáticas identificadas en el sistema de pensiones chileno, las que se concentran en la inequidad de género, el tiempo que se encuentran los afiliados participando activamente en esta estructura y la diferencia a nivel de ingresos que hay dentro de la misma.

## **3. Metodología**

Para comenzar, se realiza un estudio estadístico descriptivo y, posteriormente, inferencial de las características y conductas de los afiliados, en relación a las cuentas de capitalización individual de cotizaciones obligatorias y voluntarias.

En este trabajo se obtuvo la información sobre el sistema de pensiones chileno y las cuentas de Ahorro Previsional Voluntario desde la página oficial de la Superintendencia de Pensiones. Los datos, de tipo transversal, son utilizados como muestras poblacionales para realizar análisis descriptivos e inferenciales. Estos archivos incluyen diversas variables, tales como: identificador de persona, género, año de nacimiento, año de afiliación, saldos por fondo de pensión, meses cotizados, y la existencia de cuentas de Ahorro Previsional Voluntario, entre otras.

Para el análisis estadístico descriptivo e inferencial, se utiliza el software SPSS Statistics para caracterizar la muestra, a través de gráficos de barras, boxplot, tablas cruzadas, entre otros instrumentos. Además, se utiliza

Microsoft Excel para facilitar los cálculos de tasas de interés de renta vitalicia, probabilidades de sobrevivencia y las propias pensiones a estimar.

#### **4. Resultados**

Esta sección se enfoca en el análisis de las bases de datos públicas proporcionadas por la Superintendencia de Pensiones de Chile. El objetivo es caracterizar a los afiliados al sistema de pensiones chileno, identificando sus principales características. Además, se realiza una segmentación específica para estudiar el comportamiento de aquellos afiliados que tienen cuentas de ahorro voluntario, comparándolos con el resto de los cotizantes del sistema.

##### **4.1. Características e información general de los afiliados**

Se analizan datos individuales de 1.852.833 afiliados al sistema de pensiones chileno, enfocándose en características como género, edad, y decisiones previsionales. Inicialmente, se destaca que hay más hombres (56,05%) que mujeres (43,95%) en la muestra. Además, se considera un rango etario de 30 a 84 años, lo que reduce la población de estudio a 1.588.120 afiliados.

El análisis revela que la AFP Provida tiene la mayor proporción de afiliados, mientras que PlanVital tiene la menor. Los hombres predominan en la mayoría de las AFPs, reflejando desigualdades laborales que afectan las pensiones de las mujeres, quienes, en promedio, tienen menores saldos acumulados. Cuprum presenta los mayores saldos totales, mientras que PlanVital los más bajos.

La investigación también muestra que los afiliados continúan ahorrando después de la edad legal de jubilación, y que los saldos aumentan con la edad, alcanzando un máximo a los 68 años. Sin embargo, los montos acumulados a las edades de jubilación son preocupantemente bajos, en relación con la esperanza de vida, lo que podría resultar en pensiones insuficientes.

El estudio también examina la densidad de cotizaciones, encontrando que los afiliados no cotizan regularmente, con una mediana de 149 meses cotizados, es decir; al menos de la mitad de los afiliados tienen 149 meses cotizados o menos, lo que equivale a 12,4 años de forma aproximada. Las mujeres cotizan significativamente menos que los hombres, lo que agrava la desigualdad en las pensiones entre ambos géneros.

##### **4.2. Afiliados con ahorros voluntarios**

El análisis busca comprender el impacto del ahorro voluntario en las pensiones, enfocándose en dos tipos de cuentas: la "Cuenta 2" y las cuentas de capitalización individual de cotizaciones voluntarias, que se dividen en dos regímenes (a y b).

Resumen por tipo de cuenta:

###### **a) Cuenta 2 (Ahorro Voluntario):**

Solo el 27,8% de los afiliados tiene esta cuenta. Las mujeres representan el 11% y los hombres el 16,8%. No se profundiza en su análisis ya que no tiene carácter previsional y se asemeja más a una cuenta de ahorro convencional.

b) Cuentas de capitalización individual de cotizaciones voluntarias:

- Régimen a: Representa el 13,7% del total de afiliados, con una bonificación fiscal del 15% sobre el ahorro anual. Los afiliados con este régimen tienen una media de remuneración imponible de \$893.410.
- Régimen b: Representa el 12,7% del total de afiliados, permitiendo la reducción de la carga tributaria. Los afiliados en este régimen tienen una media de remuneración imponible de \$1.082.862, mayor que en el régimen a.

### **Conclusiones y hallazgos:**

En ambos regímenes, los hombres tienen una mayor proporción de participación que las mujeres.

Los gráficos muestran que los aportes en ambos regímenes tienden a aumentar significativamente en las edades avanzadas (por encima de los 75 años), aunque estos picos inusuales podrían requerir un análisis más profundo para descartar errores en los datos.

Se observa que los aportes y las bonificaciones fiscales son bajos en general, indicando que los afiliados no mantienen sus ahorros de manera constante en el tiempo.

Este análisis sugiere que existe una mayor inclinación hacia el ahorro voluntario entre los hombres y que las remuneraciones más altas están asociadas con el régimen b, que ofrece beneficios tributarios. Sin embargo, la constancia en el ahorro y la naturaleza del comportamiento en edades avanzadas son áreas que podrían beneficiarse de investigaciones adicionales.

### **4.3. Características de afiliados en edad de jubilación**

El análisis se centra en el comportamiento de las pensiones que recibirán los afiliados, tomando en cuenta el saldo total acumulado y el número de meses cotizados. Se considera a mujeres de 60 a 65 años y hombres de 65 a 68 años, ya que en estos rangos de edad se alcanzan los saldos máximos.

Los resultados muestran que los hombres tienen un saldo total medio de \$48.448.065, mientras que las mujeres tienen un saldo medio de \$38.435.656. En cuanto a los meses cotizados, los hombres promedian 314 meses (26,2 años), y las mujeres 281 meses (23,4 años). La dispersión de los datos es alta en ambos géneros, con valores extremos que van desde \$30.000 hasta \$8.850.000.

La distribución de los saldos totales no sigue una curva normal, con la mayoría de los afiliados presentando montos por debajo del promedio. Se observan muchos valores atípicos con saldos altos, que aumentan la variabilidad de los datos.

El estudio también clasifica a los afiliados según la densidad de cotizaciones durante su vida laboral, dividiéndolos en cuatro categorías: menos del 25%, entre 25% y 50%, entre 50% y 75%, y más del 75% de su vida laboral cotizada. La mayor proporción de afiliados ha cotizado más del 75% de su vida laboral, con una diferencia significativa entre hombres y mujeres.

Finalmente, se observa una relación directa entre la densidad de cotizaciones y los saldos totales acumulados: a mayor tiempo cotizado, mayor es el saldo total, siendo los hombres los que presentan medianas más altas en todas las categorías. Los afiliados que cotizan menos del 25% de su vida tienen los saldos más bajos, lo que impacta considerablemente en las pensiones a recibir.

#### **4.4. Afiliados en edad de jubilación con ahorros voluntarios**

Se analiza a los afiliados en condiciones de recibir su pensión que además tienen ahorros voluntarios, enfocándose en el perfil y los montos acumulados en sus cuentas. Las mujeres representan el 65.8% de los afiliados estudiados, superando a los hombres. Se observa que las medianas de los aportes voluntarios aumentan con la edad, alcanzando un máximo en hombres de 68 años con \$1.540.000 y en mujeres de 63 años con \$1.125.000.

El estudio muestra que los afiliados, especialmente las mujeres, continúan ahorrando voluntariamente incluso después de la edad de jubilación. Los beneficios fiscales también son mayores en mujeres, con un valor máximo de \$143.250 a los 62 años.

Al analizar los aportes acumulados según la densidad de cotizaciones, se descubre que los grupos con menor densidad de cotizaciones tienen mayores medianas en sus ahorros voluntarios. Los hombres que cotizaron entre 25 y 50% de su vida tienen una mediana de \$1.900.000, mientras que las mujeres en el mismo grupo tienen \$940.550. Las bonificaciones fiscales muestran un comportamiento similar, con mayores medianas en los grupos de menor densidad de cotizaciones, especialmente en hombres.

Finalmente, en el régimen b), las medianas de los aportes acumulados también son mayores en los grupos de menor densidad de cotizaciones, tanto para hombres como para mujeres, aunque el comportamiento es más pronunciado en los hombres.

#### **4.5. Cálculo y análisis de pensiones**

El cálculo de las pensiones se realiza utilizando la fórmula del Capital Necesario Unitario (CNU), que se basa en la expectativa de vida del afiliado y la rentabilidad esperada de los Fondos de Pensiones. La fórmula se aplica suponiendo que los afiliados eligen la modalidad de renta vitalicia sin beneficiarios. Se analizan las probabilidades de sobrevivencia para distintos grupos de edad y género, utilizando tablas de mortalidad.

Se presentan estadísticas descriptivas sobre las pensiones, diferenciadas por género y si los afiliados cuentan con ahorros voluntarios. Se observa que las pensiones son mayores cuando se consideran estos ahorros, y las mujeres con ahorros voluntarios tienen pensiones más altas que las que no los tienen.

También, se analiza el impacto de la densidad de cotizaciones, encontrando que, a mayor tiempo de cotización, mayores son las pensiones.

Finalmente, se examina cómo las pensiones varían según la densidad de cotizaciones, tanto para mujeres como para hombres, con o sin ahorros voluntarios, concluyendo que las pensiones tienden a ser mayores cuando la densidad de cotizaciones es alta.

#### **4.6. Test o Prueba de Hipótesis**

Se aborda la evaluación del impacto de las pensiones considerando las modalidades de ahorro voluntario mediante una prueba inferencial para determinar la significancia de este tipo de ahorro en las pensiones de los afiliados. Se plantea una hipótesis nula que sostiene que las medias entre dos grupos de estudio son iguales, y una hipótesis alternativa que sugiere que las medias son diferentes.

Para realizar la prueba de hipótesis, se examinan las condiciones para aplicar un test paramétrico, como la normalidad y homogeneidad de varianzas. Sin embargo, las varianzas y distribuciones de los grupos de estudio no cumplen con estas condiciones, por lo que se opta por un test no paramétrico, el Test de Wilcoxon, que es adecuado para muestras con diferentes tamaños y pocos requisitos.

Se realizan tres muestras aleatorias de diferentes tamaños para evitar sesgos y se aplica el Test de Wilcoxon a cada una. En todos los casos, con un nivel de significancia del 5%, se rechaza la hipótesis nula, lo que indica que hay diferencias significativas en las medianas de las pensiones entre quienes tienen y no tienen ahorros voluntarios, tanto en mujeres como en hombres, y en la población total de ambos géneros.

## **5. Conclusiones y Recomendaciones**

Para finalizar, se desarrolla una revisión de los objetivos e hipótesis propuestos en esta tesis. Además, se indica el nivel de logro de cada uno de ellos, junto a las conclusiones respectivas obtenidas a través del estudio realizado en esta investigación.

### **5.1. Revisión de objetivos**

Se describe cómo se alcanzaron los objetivos específicos en un estudio sobre el Ahorro Previsional Voluntario (APV) en Chile.

El primer objetivo, relacionado con la caracterización de la muestra, se logró mediante un análisis detallado en SPSS, revelando aspectos claves para identificar a la población como la edad, el género y la densidad de cotizaciones.

El segundo objetivo, sobre el uso real del ahorro voluntario, también se cumplió, mostrando que las contribuciones voluntarias no son constantes y que la variabilidad en la densidad de cotizaciones afecta la capacidad de aumentar significativamente las pensiones.

El tercer objetivo, que se centra en estimar el impacto del APV en las futuras pensiones, se logró al observar un aumento promedio de 15,9% en mujeres y 27,6% en hombres con cuentas de APV. Sin embargo, para la población total, el impacto es menor, con incrementos de solo 3,1% y 4,9%, respectivamente; debido a que solo una pequeña parte de la población posee cuentas de APV. Los afiliados con APV experimentan incrementos promedio de pensión de \$100.000, mientras que, en la población general, los aumentos son mucho menores.

Finalmente, el objetivo general, que evalúa el impacto del APV en las pensiones esperadas, se cumplió, confirmando que, aunque el APV tiene un impacto positivo en las pensiones, este es limitado a una minoría de la población afiliada.

### **5.2. Revisión de Hipótesis**

La hipótesis planteada en esta investigación se refiere a que el Ahorro Previsional Voluntario no tiene un efecto positivo en las pensiones de los afiliados que poseen estas cuentas de ahorro, distinguiendo por género femenino y masculino. Esta hipótesis es objetada por el Test de Wilcoxon, que plantea la significancia que hay en el aumento de las pensiones por efecto del ahorro voluntario, en términos reales. Por lo tanto, la hipótesis nula establecida en este análisis contradice los resultados del Test, lo que tiene como consecuencia el rechazo de la misma. Cabe destacar que tanto los individuos de género masculino como femenino tienen un aumento en sus pensiones, sin embargo, este incremento es mayor en los hombres puesto que reciben una remuneración imponible superior y tienen mayor densidad de cotizaciones, lo que se traduce en que logran acumular mayores fondos, tanto en el sistema obligatorio como en el voluntario.

### **5.3. Fortalezas y Recomendaciones**

Las principales fortalezas de esta investigación sobre el sistema previsional obligatorio y el ahorro voluntario en Chile se detallarán a continuación.

Se destaca que muchos afiliados continúan cotizando después de alcanzar la edad de jubilación, y se identifican diferencias de género en las pensiones que perjudican a las mujeres debido a factores como: menor remuneración, menor densidad de cotizaciones y mayor esperanza de vida. El ahorro voluntario, aunque positivo para las pensiones, depende en gran medida de los ingresos de los individuos, lo que excluye a personas con ingresos bajos, quienes priorizan necesidades básicas sobre el ahorro previsional.

Los resultados claves incluyen:

- Las pensiones de los hombres son superiores a las de las mujeres.
- Los hombres ahorran más voluntariamente que las mujeres.
- El ahorro voluntario incrementa significativamente las pensiones.
- La densidad de cotizaciones influye directamente en el valor de las pensiones.
- El ahorro voluntario beneficia principalmente a personas con mayores ingresos.

Las recomendaciones sugieren reformas para adaptar el sistema a los cambios demográficos que ha tenido la población a lo largo de los años. También mejorar las pensiones de las mujeres, ya que actualmente el sistema no tiene la capacidad de prevenir las diferencias de género existente y que tiene mayores efectos en la jubilación de las mujeres. Por último, es importante abordar la problemática de los bajos ingresos, lo cual requiere una intervención multisistémica, que necesita una voluntad de todos los actores sociales para lograr mejoras reales y tangibles en el bienestar que entregarán las pensiones a los adultos mayores en el futuro.

## Bibliografía:

- Campbell, J. Y. (2001). Investing retirement wealth: A life-cycle model. In Risk aspects of investment-based Social Security reform. Chicago: University of Chicago Press.
- Merton, R. C. (1981). On the role of social security as a means for efficient risk-bearing in an economy where human capital is not tradeable (No. w0743). Chicago: National Bureau of Economic Research.
- McHale, J. (2001). The Risk of Social Security Benefit-Rule Changes: Some International Evidence. In Risk aspects of investment-based social security reform. Chicago: University of Chicago Press.
- Rangel, A. &. (2001). Can market and voting institutions generate optimal intergenerational risk sharing? In Risk Aspects of Investment-Based Social Security Reform. Chicago: University of Chicago Press.
- Abel, A. B. (2001). The social security trust fund, the riskless interest rate, and capital accumulation. In Risk Aspects of Investment-Based Social Security Reform. Chicago: University of Chicago Press.
- Diamond, P. &. (1999). Social security investment in equities I: Linear case (No. w7103). Kansas: National Bureau of Economic Research.
- Kotlikoff, L. J. (2001). Finding a way out of America's demographic dilemma (No. w8258). Kansas: National Bureau of Economic Research.
- Quezada, C. &. (2019). Factores que afectan la decisión de cambiarse de AFP, factores que afectan la decisión de cambiarse a una mejor AFP: el caso chileno. Santiago: Superintendencia de Pensiones.
- Chamorro, S. (2018). Privatización y discriminación de género: estudio de caso del sistema de pensiones chileno. Papeles de Europa, 127-148.
- Camus, E. (15 de Abril de 2018). Defiende tus ahorros. Obtenido de Sitio Web de Defiende tus ahorros: <http://www.protegetusahorros.cl/>
- Ando, A. &. (1963). The " life cycle" hypothesis of saving: Aggregate implications and tests. The American economic review., 55-84.
- MODIFICA LAS NORMAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES A LOS REGÍMENES DE PROTECCIÓN SOCIAL. (02 de Febrero de 2019). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1128420>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (02 de Febrero de 2019). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1128420>
- Superintendencia de Pensiones. (17 de Junio de 2020). Superintendencia de Pensiones. Obtenido de Superintendencia de Pensiones: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9924.html#normativa>
- Instituto de Previsión Social. (19 de Mayo de 2020). ChileAtiende. Obtenido de ChileAtiende: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/33958-pension-basicasolidaria-pbs>
- Instituto de Previsión Social. (2019). Instituto de Previsión Social. Obtenido de Instituto de Previsión Social: <https://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421810825033/aporte-previsional-solidario-de-vejez>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020). CAPREDEN. Obtenido de CAPREDENA: <https://www.capredena.gob.cl/>
- Vega, C. S. (2010). Ahorro Previsional Voluntario en Chile. Santiago: Doctoral Dissertation, UNIVERSIDAD DE CHILE.
- Servicio de Impuestos Internos. (15 de Junio de 2020). Servicio de Impuestos Internos. Obtenido de Ahorro Previsional Voluntario en Chile: [http://www.sii.cl/valores\\_y\\_fechas/impuesto\\_2da\\_categoria/impuesto2020.htm](http://www.sii.cl/valores_y_fechas/impuesto_2da_categoria/impuesto2020.htm)
- Alonso, J. H. (20 de Diciembre de 2010). BBVA Research. Obtenido de BBVA Research: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43458460/WP\\_1030\\_tcm346-239563.pdf?1457357093=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DSimulaciones\\_de\\_rentabilidades\\_de\\_largo.pdf&Expires=1592850964&Signature=EeltAWsi8hcazPzthcBRpJUb7pcy3SIMQTuRbxv-COHyXfo](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/43458460/WP_1030_tcm346-239563.pdf?1457357093=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DSimulaciones_de_rentabilidades_de_largo.pdf&Expires=1592850964&Signature=EeltAWsi8hcazPzthcBRpJUb7pcy3SIMQTuRbxv-COHyXfo)
- Comisión para el Mercado Financiero. (2020). Comisión para el Mercado Financiero. Obtenido de Comisión para el Mercado Financiero: <https://www.cmfeduca.cl/educa/600/w3-article-603.html>
- Superintendencia de Pensiones. (11 de Mayo de 2020). Superintendencia de Pensiones. Obtenido de Superintendencia de Pensiones:

[https://www.spensiones.cl/apps/loadEstadisticas/genEstadAfiadosCotizantes.php?id=inf\\_estadistica/aficot/mensual/2020/03/01C.html&p=M&menu=sci&menuN1=afil&menuN2=afp&orden=10&ext=.html](https://www.spensiones.cl/apps/loadEstadisticas/genEstadAfiadosCotizantes.php?id=inf_estadistica/aficot/mensual/2020/03/01C.html&p=M&menu=sci&menuN1=afil&menuN2=afp&orden=10&ext=.html)

Ministerio Del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaría de Previsión Social. (21 de Febrero de 2004). Ley 19.975. Fondos de Pensiones; Inversión de los Fondos de Pensiones; Ley no. 19.795. Santiago, Chile.

Comisión para el Mercado Financiero. (Junio de 2020). Comisión para el Mercado Financiero. Obtenido de Comisión para el Mercado Financiero:

[http://www.svs.cl/institucional/estadisticas/svtas\\_tas\\_int\\_ufmed\\_rvp.php](http://www.svs.cl/institucional/estadisticas/svtas_tas_int_ufmed_rvp.php)

San Martín, P. (2011). Aplicación de la estadística no paramétrica en el área de rehabilitación. *Rehabil. Integral*, 93-99.

Ledesma, R. (2008). Introducción al bootstrap. Desarrollo de un ejemplo acompañado de software de aplicación. *Tutorials in quantitative methods for psychology*, 5

HAZ TU TESIS

100 AÑOS  
SEGURIDAD  
SOCIAL

CATEGORÍA: PREGRADO / TERCER LUGAR

# Factores sociodemográficos que influyen en el aprendizaje de las personas sobre el sistema de pensiones chileno

**Autor: Javiera Scarlett Vilches Valverde**

Palabras clave: aprendizaje, factores, pensiones, videos

## **RESEÑA DEL ENSAYO:**

El sistema de pensiones en Chile es complejo y difícil de entender para la población en general, tanto por su particular funcionamiento como también por el lenguaje técnico que suele emplearse al abordar esta temática (Laroze et al., 2024). En el contexto actual de los sistemas de pensiones, la comprensión efectiva de la información es crucial para la toma de decisiones financieras informadas, especialmente en lo que respecta a la planificación de la jubilación. No sólo porque es una decisión importante, sino también porque trae consigo un alto nivel de riesgo.

Por ello, este ensayo propone explorar el aprendizaje sobre el sistema de pensiones entre individuos de diferentes grupos de la sociedad, así como evaluar el impacto de las estructuras de presentación de la información, con la finalidad de responder las siguientes preguntas: ¿qué tópicos sobre el sistema de pensiones chileno son más difíciles de aprender que otros? Y ¿qué características tienen las personas a las que les cuesta más comprender el sistema?

En las siguientes páginas se expondrá una investigación correlacional, centrada en el análisis descriptivo de las preguntas de comprensión con mayor dificultad de aprendizaje sobre el sistema de pensiones chileno, pertenecientes a una base de datos de una encuesta virtual, realizada a personas chilenas mayores de 50 años que aún no han iniciado su proceso de jubilación. Este análisis descriptivo considera frecuencias relativas para cada pregunta y, además, para las variables independientes (género, edad, tratamiento y alfabetismo financiero). Asimismo, para evaluar la asociación entre estos factores con la probabilidad de contestar correctamente las preguntas de comprensión, se utilizará el modelo de regresión lineal de los mínimos cuadrados.

Los resultados de esta investigación tendrán importantes implicancias para el diseño de políticas públicas, programas educativos y estrategias de comunicación dirigidas a mejorar la preparación de los chilenos y chilenas para la jubilación y promover una mayor alfabetización financiera entre la población.

## **DESARROLLO ENSAYO:**

### **1. Introducción**

En el contexto actual de los sistemas de pensiones, la comprensión efectiva de la información es crucial para la toma de decisiones financieras informadas, especialmente en lo que respecta a la planificación de la jubilación. No sólo porque es una decisión importante, sino también porque trae consigo un alto nivel de riesgo.

Ahora bien, con el aumento en la esperanza de vida de las personas y los cambios en la estructura sociodemográfica de la sociedad, la adecuada preparación para la jubilación se ha convertido en un tema de creciente importancia en la agenda política y social; que requiere ser atendido desde los inicios de un colaborador como cotizante, y no únicamente cuando ya va a tomar la decisión de jubilarse pues, resulta crítico que las personas entiendan la relevancia de contar con una cuenta de capitalización individual para el futuro.

El acceso a la información sobre los diferentes sistemas de pensiones, tanto públicos como privados, es fundamental para que los individuos puedan tomar decisiones informadas sobre su futuro financiero. Sin embargo, la comprensión de esta información puede variar según diversos factores, tales como: el nivel de alfabetismo financiero, el formato de presentación de la información y las características sociodemográficas de los individuos.

Este ensayo propone explorar el aprendizaje sobre sistemas de pensiones entre individuos de diferentes grupos de la sociedad, así como evaluar el impacto de las estructuras de presentación de la información. Se analizarán variables sociodemográficas como el género, la edad y el nivel de alfabetismo financiero, conjuntamente al efecto de diferentes formatos de presentación de la información.

Los resultados de esta investigación tendrán importantes implicancias para el diseño de políticas públicas, programas educativos y estrategias de comunicación dirigidas a mejorar la preparación de los chilenos y chilenas para la jubilación y promover una mayor alfabetización financiera entre la población. Asimismo, contribuirán al avance del conocimiento en el campo de la educación financiera y la toma de decisiones financieras informadas.

### **2. Desarrollo**

El sistema de pensiones en Chile es complejo y difícil de entender para la población en general, tanto por su particular funcionamiento como también por el lenguaje técnico que suele emplearse al abordar esta temática (Laroze et al., 2024). Esto se convierte en un gran problema para la sociedad chilena pues, se espera que todas las personas pasen en algún momento de su vida por este proceso, y que lo hagan informadas; ya que esto permite que el individuo tome decisiones centradas en su bienestar (Laroze et al., 2024). Pero ¿cómo podrán llevar a cabo un proceso de jubilación exitoso, si no comprenden de qué trata?

Con la finalidad de contribuir en la formulación de políticas públicas más efectivas y orientadas a las necesidades de la población, al proporcionar evidencia basada en datos sobre los factores asociados al aprendizaje del sistema de pensiones chileno, es que se propone una investigación correlacional guiada por las siguientes preguntas directrices: ¿qué tópicos fueron más difíciles de aprender que otros? y ¿qué características tienen las personas a las que les cuesta más responder correctamente? Poder contestar estas preguntas permite conocer las temáticas sobre el sistema de pensiones chileno que son más difíciles de aprender para la población, determinar los factores diferenciadores del aprendizaje de las personas con mayor número de respuestas incorrectas y establecer la relación entre el aprendizaje y las diferentes características de los individuos.

## **Marco teórico**

### **Sistema de Pensiones Chileno**

El sistema de pensiones chileno cuenta con dos esquemas complementarios de jubilación: un plan privado y un plan de beneficios públicos. El primero posee los fondos que la persona ha acumulado en su cuenta personal de pensiones a lo largo de su trayectoria como cotizante. Mientras que el segundo consiste en una Pensión Garantizada Universal (PGU) otorgada por el Estado, a todas las personas chilenas y extranjeras, que cumplan con una serie de requisitos establecidos en la Ley N° 21.538; exceptuando a aquellas que en su Registro Social de Hogares (RSH) se encuentren en el 10% superior de ingresos, pues en tal caso sólo pueden seguir la vía del plan privado de jubilación, sin posibilidad de contar con beneficios públicos. Igualmente, quienes no cuenten con ahorros privados en su cuenta de jubilación, dado que no cotizaron, sólo podrán optar a beneficios públicos de pensión.

Ahora bien, las personas que cuentan con ahorros privados pueden acceder a tres modalidades de jubilación diferentes, que están condicionadas por la cantidad de dinero acumulada en su cuenta de capitalización individual y también por la posibilidad que tengan de cubrir los costos administrativos. Estas modalidades corresponden a: Renta Vitalicia, Retiro Programado o Modalidades Mixtas. Es importante señalar que el Retiro Programado es la única opción para aquellas personas que no acumularon dinero suficiente para financiar una Renta Vitalicia o una Modalidad Mixta.

Para entender el funcionamiento del sistema de pensiones en Chile resulta necesario esclarecer qué instituciones participan dentro de esta dinámica, cuáles son los agentes involucrados y sus respectivos roles. Primeramente, se encuentra el organismo regulador que corresponde a la Superintendencia de Pensiones; esta institución se encarga de proteger los derechos previsionales de las personas, contribuyendo al buen funcionamiento del sistema de pensiones y del seguro de cesantía, con una regulación y supervisión de calidad y la entrega oportuna de información clara y confiable, incorporando la perspectiva de género en su quehacer (Superintendencia de Pensiones - Gobierno de Chile, s. f.).

En un segundo nivel están las instituciones que cumplen un rol administrativo, tales como: las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que tienen como objetivo administrar un fondo de pensiones y otorgar a sus afiliados las prestaciones que establece la ley (Chile, 2014); el Instituto de Previsión Social (IPS), que contribuye a la protección social del Estado mediante la administración del sistema de pensiones solidarias, regímenes previsionales de reparto, leyes reparatorias y otras leyes especiales, como asimismo, pagando prestaciones sociales ordenadas por ley y/o acordadas por convenios de colaboración con este Instituto (Chileatiende - Instituto de Previsión Social, s. f.); y la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), que corresponde a una sociedad anónima cerrada, cuyo giro único y exclusivo es administrar los fondos denominados Fondo de Cesantía y Fondo de Cesantía Solidario, y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece la ley 19.728 sobre el Seguro de Cesantía (AFC Chile, s. f.).

Finalmente, en un tercer nivel se encuentran los cotizantes, que están conformados por: trabajadores dependientes tanto del sector público como privado, trabajadores independientes e imponentes voluntarios que coticen en cualquier régimen legal de previsión, pensionados y personas que perciban subsidios por incapacidad laboral o de cesantía (Superintendencia de Salud, s. f.).

### **Educación Financiera**

A nivel internacional, la educación financiera se ha tornado una temática de mucha relevancia e interés para el desarrollo de las sociedades. De hecho, en la última década se han llevado a cabo investigaciones lideradas tanto por instituciones públicas, que pretenden crear líneas de base, diagnósticos y mediciones para evaluar a la población respecto de diversos conceptos financieros, como por instituciones académicas, centradas en descubrir asociaciones causales entre el nivel de alfabetización financiera de las personas con distintos tipos de variables y además medir el impacto de programas educativos en la materia (Fernandes et al., 2014).

Bajo este contexto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha fomentado la discusión respecto de la educación financiera mediante la realización de diferentes estudios a gran escala. En primer lugar, a través de un estudio ejecutado en el año 2005, definieron el concepto de educación financiera como el proceso a través del cual consumidores e inversionistas mejoran su comprensión de conceptos y productos financieros y, a través de la información, instrucción o asesoramiento, desarrollan las habilidades y confianza para ser más conscientes de riesgos y oportunidades financieras, para tomar decisiones informadas, para saber dónde buscar ayuda y para ejecutar acciones que mejoren su bienestar financiero (OECD, 2005). En este aspecto, la educación financiera se comprende como un mecanismo que permite a las personas y familias desenvolverse en forma eficiente e informada para aumentar su bienestar dentro de los mercados financieros. Esto tiene como repercusión a largo plazo el buen funcionamiento de la economía y el fortalecimiento del sistema bancario (Informe Encuesta Educación Financiera, 2017).

A modo general, se sostiene que las personas comprenden poco y con dificultad los tópicos relacionados con pensiones, puesto que les resulta una temática compleja, con la que no se han familiarizado previamente y que involucra tomar decisiones con un alto nivel de riesgo. De hecho, la literatura demuestra que existen tres subgrupos de la población que cuentan con una comprensión aún peor sobre la jubilación, los cuales corresponden a: personas mayores, mujeres e individuos menos educados o con poca educación (Hasler & Lusardi, 2017).

### **Alfabetización Financiera**

En un entorno mundial cada vez más globalizado y con una creciente complejidad en el desarrollo de productos financieros, la alfabetización financiera se convierte en una herramienta imprescindible para promover la estabilidad personal y familiar, y, además, fomentar el desarrollo económico. Este concepto se define como el nivel medido de conocimiento que tiene una persona, respecto de conceptos y productos financieros (Informe Encuesta Educación Financiera, 2017).

A nivel general, existe una falta de alfabetización financiera en la población mundial y nacional (Mitchell & Lusardi, 2011). En consecuencia, las personas financieramente analfabetas tienen menor probabilidad de poder planificar su jubilación y actuar en forma responsable con lo que respecta a ahorros

previsionales; inclusive, los resultados de (Landerretche & Martínez, 2013) sugieren que esta es una característica de los subgrupos con niveles de alfabetización financiera más altos. De hecho, estos últimos son más tendientes a contar con ahorros financieros adicionales voluntarios, tener un comportamiento financiero responsable y activo, y contribuir voluntariamente a su cuenta de capitalización individual cuando son trabajadores autónomos. Estos autores también sostienen que los chilenos y chilenas cuentan con un conocimiento bastante limitado sobre el sistema de pensiones; y, por ende, tienen poca comprensión de las reglas del sistema y las posibles consecuencias de las decisiones tomadas en torno a esta materia (Landerretche & Martínez, 2013).

### **Estudio aplicado**

En concordancia con las preguntas de investigación planteadas, se desarrolló una investigación correlacional, centrada en el análisis descriptivo de las preguntas de comprensión con mayor dificultad de aprendizaje sobre el sistema de pensiones chileno, pertenecientes a una base de datos originada por la investigación Improving Pension Information: Experimental Evidence on Learning Using Online Resources (Laroze et al., 2024), que fue llevada a cabo por el Centre For Experimental Social Sciences (CESS USACH) de la Universidad de Santiago de Chile, entre julio y agosto del año 2022.

La investigación propuesta aborda el problema desde un enfoque cuantitativo, por lo que se hace énfasis en la medición y análisis de diversas variables. Este análisis descriptivo consideró frecuencias relativas para cada pregunta y, además, para las variables independientes; tales como: género, edad, tratamiento y alfabetismo financiero. Asimismo, para evaluar la asociación entre diversos factores sociodemográficos (variables

independientes) con la probabilidad de contestar correctamente las preguntas de comprensión, se utilizó el modelo de regresión lineal de los mínimos cuadrados.

Respecto del universo del cual se extrajo la muestra corresponde a chilenos y chilenas, mayores de 50 años, que aún no han iniciado el proceso de jubilación.

La muestra obtenida tuvo un total de 572 personas, de las cuales un 54,2% se identifica como mujer y un 45,8% como hombre. Asimismo, se caracterizó por tener una alta proporción de participantes educados, de los cuales: un 29,55% cuenta con educación básica o secundaria, un 50,17% con un título técnico o universitario y un 20,28% con un título de postgrado. Ahora bien, la alfabetización financiera de la muestra es baja pues un 29,01% de los participantes es incapaz de responder correctamente ninguna de las dos preguntas que medían el nivel de conocimiento sobre interés compuesto. De la misma manera, un 57,58% de la muestra logró responder una pregunta correctamente y sólo un 13,41% respondió adecuadamente las dos preguntas.

En cuanto al proceso de selección de la muestra, se realizó un reclutamiento vía e-mail mediante la base de datos del Centre for Experimental Social Sciences USACH (CESS USACH) y también a través de redes sociales. Quienes participaron del experimento primero escogieron qué temática era de su interés (jubilación con ahorros privados o jubilación con ahorros públicos) y luego fueron asignados mediante aleatorización en bloque a uno de los tratamientos experimentales. Estos últimos consistían en: Video, Perfil, Video Perfil y Texto (como línea base).

Cabe señalar que dentro del experimento se diseñaron dos estructuras de presentación de la información, las cuales corresponden a: Tratamientos de Producto, en donde se muestran inmediatamente en la página de inicio del sitio web todos los tópicos de jubilación ordenados según relevancia, y Tratamientos de Perfil, caracterizados por representar a cuatro tipos diferentes de personas, que pretenden jubilarse bajo ciertas condiciones. Los tratamientos Línea base y Video cuentan con una estructura de producto, pero difieren en la forma de presentar el contenido a los participantes. El primero utiliza un formato de texto, mientras que el segundo cambia los elementos más relevantes del contenido de texto a video. De igual manera, los tratamientos Perfil y Video-Perfil muestran la información en texto y video más perfil, respectivamente, pero agrupando los conceptos de la línea base en cuatro perfiles diferentes de jubilación.

### **Análisis de datos**

En el estudio experimental, un total de 246 personas eligieron acceder a los sitios webs que contenían información relevante sobre la jubilación mediante beneficios públicos; de esta cantidad un 62,2% corresponde a mujeres y 37,8% a hombres. Por otra parte, un 54,9% de los participantes tenía entre 50 y 60 años, un 42,7% se encontraba entre los 61 y 70 años de vida, y un 2,4% era mayor de 70 años. Respecto del alfabetismo financiero sólo un 14,1% de la submuestra tiene un nivel alto, pues logró responder correctamente las dos preguntas que median el nivel de conocimiento sobre el interés compuesto. De igual manera, un 58,3% contestó adecuadamente a una pregunta, lo cual refleja un nivel medio de alfabetismo financiero. Mientras que un 27,6% cuenta con un nivel bajo, es decir, no fue capaz de contestar correctamente ninguna de las preguntas relacionadas con esta variable.

Mediante el análisis descriptivo de este grupo, se observó que las preguntas con mayor nivel de dificultad fueron aquellas relacionadas a materias como: edad para solicitar los beneficios de vejez, acceso de personas extranjeras a dichos beneficios, forma de financiamiento de la Pensión Garantizada Universal, compatibilidad de la situación de jubilación con el acceso a la PGU y monto de la Pensión Superior.

Por otra parte, hubo un total de 326 personas que decidieron acceder a los sitios webs con información relevante sobre el plan de jubilación mediante ahorros privados. De esta cantidad un 48,2% corresponde a mujeres y 51,8% a hombres. Por otro lado, un 49,1% de los participantes tenía entre 50 y 60 años, un 48,8% se encontraba entre los 61 y 70 años de vida, y un 2,1% era mayor de 70 años. En lo que respecta a alfabetismo financiero, sólo un 12,3% de la submuestra tiene un nivel de conocimiento alto sobre el interés compuesto. A

su vez, un 57,0% cuenta con un nivel medio de alfabetismo financiero, pues contestaron sólo una pregunta correctamente. Por el contrario, un 30,0% posee un nivel bajo, es decir, no fue capaz de contestar correctamente ninguna pregunta asociada a esta variable.

Al igual que el anterior, este grupo también tuvo dificultades para comprender temáticas relacionadas con: edad de jubilación, proceso de jubilación, elección en la modalidad de pensión, SCOMP y trámites asociados, asesoría previsional y propiedad de los fondos.

### **Resultados**

Mediante la confección, aplicación e interpretación de distintos modelos de regresión lineal de los mínimos cuadrados, se logró evaluar la asociación entre diversos factores sociodemográficos (variables independientes) con la probabilidad de contestar correctamente las preguntas de comprensión.

Es así como, considerando la pregunta directriz N°1 de esta investigación, podemos señalar que en los modelos de probabilidades lineales (OLS) o regresiones lineales de los mínimos cuadrados desarrollados, a los cuales se integraron distintas variables explicativas que abarcan las diversas innovaciones introducidas en el estudio experimental junto con algunas características sociodemográficas de la población, se ha observado que no existe una asociación sistemática con el aprendizaje sobre materias de pensiones. Ni el género, ni el nivel de alfabetismo financiero, ni la edad presentan una asociación sistemática a través de las diferentes preguntas de comprensión. En consecuencia, la edad, el género y en nivel de alfabetismo financiero no son factores que influyen en el aprendizaje de las personas sobre el sistema de pensiones.

De hecho, en preguntas aparentemente simples, se observa una baja tasa de respuestas correctas; esto a pesar de contar con la información inmediatamente antes de responderlas, e incluso tenerla aún disponible para revisar en caso de dudas. Por ejemplo, en preguntas relacionadas con la edad de jubilación mediante beneficios públicos o ahorros privados, existe una tasa de acierto del 65,6% y 77,0%, respectivamente. Lo anterior indica que para la población estudiada fue difícil comprender estos temas; sobre todo por el pensamiento común que se tiene sobre las edades de jubilación de mujeres versus hombres.

Bajo esta misma línea, al responder a la pregunta directriz N°2, se destaca que temas específicos resultaron particularmente difíciles de aprender. En el caso del sistema de pensiones público, las preguntas relacionadas con la edad de solicitud de los beneficios de vejez, el financiamiento de la Pensión Garantizada Universal, el monto de la Pensión Superior en el año 2022, y la necesidad de estar jubilado para acceder a la Pensión Garantizada Universal, fueron identificadas como las más difíciles. Por otro lado, para el sistema de pensiones privado, las preguntas sobre si la elegibilidad de modalidad de pensión cuando se poseen ahorros en el sistema de AFP es para todas las personas, así como el propósito del SCOMP, demostraron ser particularmente desafiantes de comprender para los participantes. Sin embargo, no se encontraron asociaciones sistemáticas entre estas dificultades de comprensión y las variables sociodemográficas consideradas en el estudio, lo que sugiere que otros factores podrían estar influyendo en la capacidad de comprensión de la información sobre pensiones.

Finalmente, respecto de la variable explicativa Tratamiento sí se evidenció una asociación sistemática en dos de los cuatro prototipos experimentales; específicamente en los formatos de video y video perfil. Esto significa que esos tipos de estructura y formato de la información aumentan consistentemente la probabilidad de contestar correctamente a las preguntas de comprensión, en comparación con la línea base de contenido en texto.

### **3. Conclusión**

El estudio ejecutado permitió identificar y analizar los factores sociodemográficos que influyen en el aprendizaje de las personas sobre el sistema de pensiones, cuando existen innovaciones experimentales. De esta manera, se demostró mediante el modelamiento de las variables explicativas (prototipos experimentales y algunas características sociodemográficas) y el número de respuestas correctas a las preguntas de comprensión sobre contenidos de gran importancia para el proceso de jubilación, que aprender sobre pensiones es difícil para todos y todas; inclusive a pesar de tener a disposición la información. Asimismo, los resultados evidencian que no existen diferencias sistemáticas de género en el aprendizaje sobre los planes de jubilación chilenos; salvo en aquellas circunstancias en donde la probabilidad aumentaba o disminuía producto de una asociación mental errónea, relacionada con aspectos particulares que poseían las preguntas sobre edad de jubilación y de postulación a beneficios públicos.

Sin embargo, sí se observó que las innovaciones en el formato y estructura de presentación de la información aumentaron sistemáticamente la probabilidad de que las personas respondieran correctamente a las preguntas de comprensión, en contraste con la línea base que corresponde al formato de texto.

Dado que el formato de presentación de la información demostró tener un impacto en la comprensión, estudios futuros podrían investigar cómo diseñar y presentar la información de manera más efectiva para diferentes grupos demográficos y así confeccionar un sistema de apoyo a la jubilación que sea personalizable, con diferentes estilos de redacción, diseño de gráficos e inclusive, estrategias de narración en videos más modernas. A su vez, se sugiere implementar estos hallazgos en políticas públicas relacionadas con la materia y también, en las estrategias de comunicación y difusión de la información proveniente de las diversas entidades que interactúan dentro del sistema de pensiones chileno.

Finalmente, este ensayo proporciona una base sólida e importante para futuras investigaciones en el área, que pretendan analizar más exhaustivamente las variables sociodemográficas, cómo estas inciden en el aprendizaje y de qué forma impactan en la toma de decisiones de jubilación.

## **Bibliografía:**

- Chile, B. del C. N. de. (2014, noviembre 27). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/fondos-de-pensiones>
- Chile Atiende - Instituto de Previsión Social. (s. f.). Recuperado 19 de marzo de 2024, de <https://www.chileatiende.gob.cl/instituciones/AL005>
- Cotizante. (s. f.). Orientación en Salud. Superintendencia de Salud, Gobierno de Chile. Recuperado 19 de marzo de 2024, de <http://www.supersalud.gob.cl/difusion/665/w3-propertyvalue-1970.html>
- Fernandes, D., Lynch, J. G., & Netemeyer, R. G. (2014). Financial Literacy, Financial Education, and Downstream Financial Behaviors. *Management Science*, 60(8),18611883.
- Informe\_Ecuesta-Ed.-Financiera\_2017\_CORTO\_V4.pdf. (s. f.). Recuperado 17 de marzo de 2024, de [https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wpcontent/uploads/2018/01/Informe\\_Ecuesta-Ed.-Financiera\\_2017\\_CORTO\\_V4.pdf](https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wpcontent/uploads/2018/01/Informe_Ecuesta-Ed.-Financiera_2017_CORTO_V4.pdf)
- Superintendencia de Pensiones Gobierno de Chile. (s. f.). Recuperado 19 de marzo de 2024, de <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-5990.html>
- Landerretche, O., & Martínez, C. (2013). Voluntary Savings, Financial Behavior and Pension Finance Literacy: Evidence from Chile. *Journal of Pension Economics and Finance*, 12. <https://doi.org/10.1017/S1474747212000340>
- Laroze, D., Noussair, C., Fajardo, G., Quintanilla, X., Granados, P., Vallette, P., & López Tapia, M. (2024). Improving Pension Information: Experimental Evidence on Learning Using Online Resources (SSRN Scholarly Paper 4763521). <https://doi.org/10.2139/ssrn.4763521>
- Mitchell, O., & Lusardi, A. (2011). Financial Literacy Around the World: An Overview. *Journal of Pension Economics and Finance*, 10, 497508. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1810551>
- OECD. (2005). Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies. *Financial Market Trends*, 2005(2), 111123. <https://doi.org/10.1787/fmtv2005-art11-en>
- ¿Quiénes somos? (s. f.). AFC. Recuperado 19 de marzo de 2024, de <https://www.afc.cl/sobre-afc/quienes-somos/>
- The-Gender-Gap-in-Financial-Literacy-A-Global-Perspective-Report.pdf. (s. f.). Recuperado 19 de marzo de 2024, de <https://gflec.org/wpcontent/uploads/2017/07/The-Gender-Gap-in-Financial-Literacy-A-GlobalPerspective-Report.pdf>

**HAZ TU TESIS**

**100** AÑOS

**SEGURIDAD  
SOCIAL**