

PÚBLICO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

CHILE

APOYO A LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

(CH-T1156)

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

De conformidad con la Política de Acceso a la Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

APOYO A LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE

CH-T1156

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SOF), de conformidad con la comunicación de fecha 22 de agosto de 2014 suscrita por Goro Mutsuura (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$270.000**, para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. **Recuerde que debe obtener la aprobación de esta operación antes del 17 de diciembre de 2014.** Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Sonia M. Rivera

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

10/18/14

Fecha

APROBACIÓN

Aprobado:

Hector Salazar
Gerente de Sector
Sector Social
SCL/SCL

11/19/14

Fecha

Carmen Pages

Jefa, SCL/LMK

19 nov 14

Fecha

Documento de Cooperación Técnica

I. Datos básicos del proyecto:

▪ País/Región:	Chile / CSC
▪ Nombre de la CT:	Apoyo para la Reforma del Sistema de Pensiones de Chile
▪ Número de CT:	CH-T1156
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Carmen Pagés, jefa de equipo (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Elodie Bataille (SCL/LMK); Eddy Adolfo Linares (CSC/CCH); Maria Isabel Palomer Sanchez (CSC/CCH); Francisco Lois (FMP/CCH), y Rodolfo Graham (LEG/SGO).
▪ Tipo:	Apoyo al Cliente (CS)
▪ Referencia a la solicitud:	Ver anexos. ¹
▪ Fecha del resumen de CT:	14 de julio de 2014
▪ Beneficiario:	República de Chile, a través del Ministerio de Hacienda
▪ Organismo Ejecutor y nombre de contacto:	BID, Sector Social, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK). Carmen Pagés (carmenpag@iadb.org); Representación del BID en Chile; Eddy Adolfo Linares (CSC/CCH) (eddy@iadb.org) y Maria Isabel Palomer Sanchez (CSC/CCH) (mariaip@iadb.org).
Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ORC/SOF).
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$270.000
▪ Contrapartida local:	0
▪ Período de ejecución:	10 meses
▪ Periodo de desembolso:	12 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	15 de noviembre de 2014
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales
▪ Unidad de preparación:	SCL/LMK
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CCH
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Sí.
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Sector Prioritario GCI-9:	Política social favorable a la igualdad y la productividad.

II. Objetivo y justificación

- 2.1 **Justificación.** En 2008, Chile implementó una ambiciosa reforma de pensiones. Esta reforma mantuvo al sistema de pensiones de capitalización individual como eje del sistema previsional, pero introdujo una serie de medidas tendientes a mejorar la cobertura del pilar de prevención de la pobreza, mejorar la igualdad de género en el sistema de pensiones, aumentar la intensidad competitiva de la industria de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y flexibilizar el régimen de inversión que las regula.
- 2.2 La clave de la Reforma Previsional aprobada en 2008, plasmada en la Ley 20.255, es su carácter integral. De hecho, al momento de diseñarse la Reforma se observaba la existencia de múltiples

¹ El País beneficiario está de acuerdo con la CT ejecutada por el Banco (Carta de Otorga de No Objeción de fecha 8 de octubre de 2014, del Gobierno del Chile - Ver anexos).

instituciones que formaban parte del sistema de pensiones en Chile, sin estar éstas necesariamente articuladas de una forma coherente e integral. En este contexto, el diseño de esta nueva reforma abarcó las diversas áreas del Sistema de Pensiones que funcionaban hasta entonces sin un enfoque que diera coherencia a sus funciones y estructura.

- 2.3 Para lograr esta reforma, la entonces presidente Michelle Bachelet conformó un Consejo Asesor, conocido como la Comisión Marcel, integrado por académicos de distintos sectores políticos, al que se le encargó la misión de presentar una propuesta de reforma al sistema de AFP. Un aporte muy significativo para el trabajo del Consejo fue el que hicieron representantes de distintos sectores de la sociedad a través de audiencias. En esta instancia se pudo conocer la visión de entidades como organizaciones de trabajadores dependientes e independientes, agrupaciones de mujeres y jubilados, actores de la industria, organizaciones empresariales, organizaciones internacionales e institutos de estudios. Gracias a esto, la reforma fue rápidamente tramitada en el congreso y aprobada por el gobierno Bachelet.
- 2.4 La Reforma de 2008 logró cumplir las siguientes metas: (i) una institucionalidad implementada (Instituto de Previsión Social, Superintendencia de Pensiones, comité asesor, comité técnico de inversiones); (ii) un marco regulatorio con traslado de límite de inversión a definición administrativa, regulación en base a riesgo; (iii) un monitoreo de compromisos, estudios actuariales regulares; (iv) nuevos competidores con menores comisiones; (v) eliminación de riesgo de pobreza en la vejez; y (vi) cobertura semi-universal.
- 2.5 Sin embargo, subsisten dificultades en el sistema contributivo. Los problemas asociados a una baja participación de la mujer en el mercado de trabajo y una gran rotación laboral, tanto entre empleos formales e informales como entre participación laboral e inactividad, suponen que para muchas personas las amplias lagunas previsionales reducen la pensión que reciben del sistema. Así, la densidad de cotizaciones² y las tasas de reemplazo son metas de cumplimiento incierto que dependen del desempeño del mercado laboral, que a su vez depende de los incentivos (fiscalización, costos de la formalización y subsidios a la informalidad) que se establezca para que un trabajador sea formal, así como otros factores tales como la tasa de interés, o el crecimiento de los salarios. Valga notar que la densidad de cotizaciones promedio en Chile es de 62% para los hombres y 54% para las mujeres.
- 2.6 A pesar de que el sistema de pensiones Chileno es de contribución definida, y no de beneficio definido, existiría la expectativa por parte de los afiliados del sistema de AFP en Chile de recibir una tasa de reemplazo que represente aproximadamente un 70% de “sus últimas remuneraciones”. Estas expectativas pueden ser muy altas y en muchos casos no verse realizadas, particularmente en un contexto de bajas tasas de interés, y de un fuerte crecimiento de los salarios reales durante los últimos años. La creciente esperanza de vida también reduce los montos de las pensiones dado que una persona debe financiar una pensión por un creciente número de años de vejez a partir de lo que se acumule en su cuenta durante su vida activa.
- 2.7 En este contexto, el nuevo gobierno de la Presidenta Bachelet ha planteado la necesidad de profundizar el proceso de reforma al sistema de pensiones que se inició en el 2008. Para enfrentar este desafío, el 29 de abril del 2014 la Presidenta, a través del Decreto Supremo N°718 del Ministerio de Hacienda, creó la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, presidida por David Bravo, que tiene por objeto “estudiar el Sistema de Pensiones establecido en

² Proporción del tiempo que una persona cotiza al seguro social durante su vida laboral. Una densidad del 50% implica que una persona solo ha contribuido la mitad del tiempo durante su vida activa.

el Decreto Ley N°3.500 de 1980 y en la Ley N°20.255 de la Reforma Previsional de 2008, realizar un diagnóstico acerca del actual funcionamiento de estos cuerpos normativos y elaborar propuestas destinadas a resolver las deficiencias que se identifiquen”.

- 2.8 Esta Comisión tiene entre sus principales tareas: (i) realizar estudios y análisis de los resultados observados y proyectados del Sistema de Pensiones; (ii) elaborar un diagnóstico acerca de los atributos, limitaciones, deficiencias y desafíos del Sistema de Pensiones; (iii) elaborar propuestas orientadas a resolver las principales deficiencias del Sistema de Pensiones, (iv) realizar audiencias con organizaciones de la sociedad civil, representantes del mundo laboral y empresarial, administradoras de fondos de pensiones, compañías de seguros, expertos y académicos nacionales e internacionales en la materia; y (v) efectuar seminarios, en los que serán convocados expertos internacionales, a fin de conocer las principales tendencias a nivel comparado en materia de sistema de pensiones, aprovechando dicha instancia para resolver interrogantes sobre aspectos específicos de la realidad previsional chilena.
- 2.9 La Comisión presidida por David Bravo Urrutia está encargada de fomentar el diálogo con todos los sectores involucrados a fin de analizar las propuestas para mejorar el sistema de pensiones que permita garantizar la sostenibilidad financiera del mismo y promover los requerimientos de una cobertura previsional con una tasa de reemplazo más amplia y el otorgamiento de beneficios dignos.
- 2.10 La Comisión integrada por 14 comisionados nacionales y nueve comisionados internacionales deberá entregar a la Presidenta de la República un informe de estado de avance, durante el mes de octubre de 2014, que resuma los testimonios de los participantes de las audiencias realizadas y contenga el diagnóstico sobre el funcionamiento del Sistema de Pensiones, identificando sus principales deficiencias y posibles avenidas de reforma³. Asimismo, deberá elaborar un informe final que contenga las propuestas de solución a las deficiencias identificadas en el diagnóstico, el que será entregado a la Presidenta de la República en el mes de enero de 2015.
- 2.11 En este contexto, Chile ha solicitado el apoyo del BID en esta cooperación con el objeto de apoyar las actividades de la Comisión para realizar el diagnóstico y las propuestas de solución, a los desafíos de cobertura y adecuación de las pensiones. Esta cooperación técnica contribuirá en particular a obtener mejores resultados apoyando en la realización del diagnóstico y la elaboración de propuestas de reforma del sistema que promuevan una mayor cobertura y una mejor adecuación de las pensiones, dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.
- 2.12 **Objetivo.** El objetivo general de esta cooperación técnica es apoyar al Gobierno de Chile y en particular a la Comisión Asesora Presidencial, en la realización del diagnóstico acerca de los atributos, limitaciones, y desafíos del Sistema de Pensiones, así como también en la elaboración de un informe final que incluya propuestas orientadas a resolver las principales deficiencias del Sistema de Pensiones. Más precisamente, la cooperación técnica apoyará a la Comisión en la realización de un seminario público, a solicitud del país, con el objeto de analizar los resultados de las audiencias, realizar el diagnóstico y evaluar distintas propuestas de reforma al sistema de Pensiones. Este seminario representa la oportunidad para la Comisión de contar con la participación de sus Comisionados internacionales y, en el largo plazo, se espera que este

³ Los comisionados nacionales son Cecilia Albala Brevis, Hugo Cifuentes Lillo, Regina Clark Medina, Martín Costabal Llona, Carlos Díaz Vergara, Cristián Larraín Pizarro, Igal Magendzo Weinberger, Ricardo Paredes Molina, Marcela Ríos Tobar, Claudia Robles Fariás, Claudia Sanhueza Riveros, Jorge Tarziján Martabit, Sergio Urzúa Soza, Andras Uthoff Botka. Los comisionados internacionales son Orazio Attanasio, Nicholas Barr, Fabio Bertranou Jalif, Costas Meghir, Carmelo Mesa-Lago, Olivia Mitchell, Verónica Montecinos, Leokadia Oreziak, Joakim Palme.

análisis contribuya a consolidar los pilares fundamentales del actual Sistema de Pensiones, lo que contribuirá a mejorar la estabilidad macroeconómica y fiscal del país.

III. **Actividades, componentes**

3.1 **Componente 1: Diagnóstico de la reforma (US\$80.000)**

Este componente se dedica a la preparación de un diagnóstico acerca de los atributos, limitaciones, deficiencias y desafíos del Sistema de Pensiones y en la realización de propuestas de reforma que permitan mejorar el monto de las pensiones, al tiempo que se garantiza la sostenibilidad fiscal. Para apoyar la elaboración del diagnóstico y de las propuestas se financiará total o parcialmente la participación de los comisionados internacionales, los cuales son profesionales de altísimo reconocimiento internacional en materia previsional, en las reuniones y en el seminario internacional que está siendo organizado por la referida Comisión Asesora Presidencial que se realizará en la ciudad de Santiago de Chile en el mes de diciembre de 2014. La Comisión podrá requerir a algunos de estos expertos presentar sus ponencias durante el evento o solicitar la realización de consultorías que complementen el diagnóstico y/o apoyen la implementación de las medidas que el Gobierno adopte en base al informe que presente la Comisión.

3.2 **Componente 2: Apoyo al diseño y ejecución de una Reforma (US\$180.000)**

El principal aporte de este componente es financiar total o parcialmente la logística para la realización de las reuniones de la Comisión Asesora Presidencial y del citado seminario internacional (salones, equipos, alojamiento, comidas, etc.), que será el foro de discusión de reformas para evaluar opciones de política económica en materia previsional que puedan ser implementadas en Chile.

3.3 Esta TC contribuye se alinea con las prioridades el GCI 9 ya que apoya el diseño y puesta en práctica de propuestas que mejoren la cobertura y adecuación del sistema de seguridad social y contribuye a la estrategia Banco-País de Chile en el ámbito de gestión pública dado que promueve el desarrollo de propuestas que favorezcan la eficiencia y efectividad de la provisión de pensiones en el país.

Matriz de resultados

Descripción	Indicadores/ Productos	Resultados	Medio de Verificación
Componente 1. Diagnóstico de la reforma			
<u>Actividad 1:</u> Elaboración de propuestas de reforma.	Intercambio de experiencias; Propuestas de herramientas de diagnóstico	Diagnóstico acerca de los atributos, limitaciones, deficiencias y desafíos del sistema de pensiones por parte de reconocidos expertos en materia previsional. Contribución a la mejora en la toma de decisiones y resolución de interrogantes sobre aspectos específicos de la realidad previsional chilena.	Informe de la Comisión Asesora Presidencial

Componente 2. Apoyo al diseño y ejecución de una Reforma			
Actividad 2.1 Foro de discusión de diagnóstico y posibles reformas	Intercambio de experiencias y principales tendencias a nivel comparado en materia de sistema de pensiones Presentación de alternativas de reforma	Evaluar opciones de política económica disponibles en la región que puedan ser implementadas en Chile Evaluar las propuestas de solución a las deficiencias identificadas en el diagnóstico	Lista de participantes Notas de discusión y minutas Informe Final con las principales propuestas presentadas en la reunión
Descripción	Indicadores/ Productos	Resultados	Medio de Verificación
Actividad 2.2. Comunicación y estrategia de diseminación de resultados	Presencia en los medios de comunicación y redes sociales, de los resultados del seminario y del informe final	Difusión de los resultados del seminario Intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre los temas debatidos para resolver interrogantes sobre aspectos específicos de la realidad previsional chilena Diseminación del informe final Información pertinente a la ciudadanía que legitima el proceso de reforma	Número de artículos en la prensa Número de minutos en la Televisión/Radio Presencia en redes sociales

Presupuesto en US\$

Actividad / Componente	Descripción	BID/ Financiamiento del Fondo	Contraparte local	Financiamiento Total
Componente 1. Diagnóstico de la reforma				
	Consultorías y viajes de expertos	80.000	0	80.000
SUBTOTAL		80.000	0	80.000
Componente 2. Apoyo al diseño y ejecución de una Reforma				
	Logística del seminario internacional de discusión de reformas	120.000	0	120.000
	Comunicación de resultados	30.000	0	30.000
	Implementación de propuestas	30.000	0	30.000
SUBTOTAL		180.000	0	180.000
Imprevistos		10.000	0	10.000
TOTAL		270.000	0	270.000

IV. Organismo ejecutor y estructura de la ejecución

- 4.1 El organismo ejecutor será el BID, en atención a la solicitud del Gobierno. La Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) tendrá la responsabilidad técnica y la Representación de Chile (CSC/CCH) será la unidad responsable por los desembolsos (UDR) y estará a cargo de llevar a cabo los procedimientos para la contratación de consultorías que se requieran y de los pagos por la logística de las reuniones y del seminario internacional que será organizado por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Asesora Presidencial. El período de ejecución será de 10 meses y el período de desembolso será de 12 meses.
- 4.2 **Adquisiciones.** Para la selección de consultores individuales regirán los procedimientos de Recursos Humanos (AM-650). En el caso de contratos por servicios distintos a consultoría, se aplicarán los procedimientos y la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-20).
- 4.3 Dado que los expertos de la Comisión ya han sido nombrados, el Banco financiará total o parcialmente los costos de su participación en las reuniones y el seminario internacional en función

de los arreglos que la Secretaría Ejecutiva haya establecido con cada uno de ellos para el efecto. En caso que la Comisión requiera al Banco la participación de uno o más expertos o invitados especiales, a cada uno de ellos se le pagará un monto a suma alzada por su participación, determinado caso a caso, el cual será la sumatoria de los costos asociados a uno o más de los siguientes conceptos: pasajes aéreos de ida y vuelta a Santiago desde su ciudad de origen; per diem y noches de hotel durante su estadía en Santiago; y un estipendio si correspondiere. Para efectuar los pagos respectivos, cada experto deberá suscribir con el Banco una carta acuerdo según el modelo que sea aprobado por el Departamento Legal. En lo que corresponde al financiamiento parcial de los costos de la logística para la realización del seminario internacional, el Banco podrá cofinanciar el o los contratos u órdenes de compra que la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Asesora Presidencial suscriba para la prestación de los servicios requeridos para el efecto o, en su caso, contratar directamente alguno o algunos de estos servicios en coordinación con dicha Secretaría Ejecutiva.

V. **Excepciones a las políticas del Banco**

5.1 Ninguna.

VI. **Riesgos del proyecto y temas a resolver**

6.1 El riesgo de ejecución de esta CT se deriva de que exista un cambio de prioridades en la política del gobierno. Este riesgo, se mitiga por el rango presidencial que tiene la comisión de reforma pensional a la que apoyará esta CT, el constante diálogo entre el gobierno y el Banco en los temas laborales y de seguridad Social, y el hecho que esta CT viene a financiar la última fase de un proceso que arrancó hace 6 meses y donde la fase preliminar de audiencias ya está muy avanzada. Para mantener y consolidar el diálogo con el gobierno, se planea una coordinación constante con la Comisión que asesora directamente a la Presidencia y conecta las instancias e interlocutores relevantes.

VII. **Clasificación de medioambiente y social (ESG)**

7.1 Dada su naturaleza, la CT no incluye actividades que generen impactos ambientales y/o sociales negativos significativos. Esta operación está clasificada como categoría "C". Ver salvaguardias en [38923134](#).

Anexos

- Solicitud del cliente [39166957](#)
- Términos de referencia [39166929](#)
- Plan de adquisiciones [39166872](#)