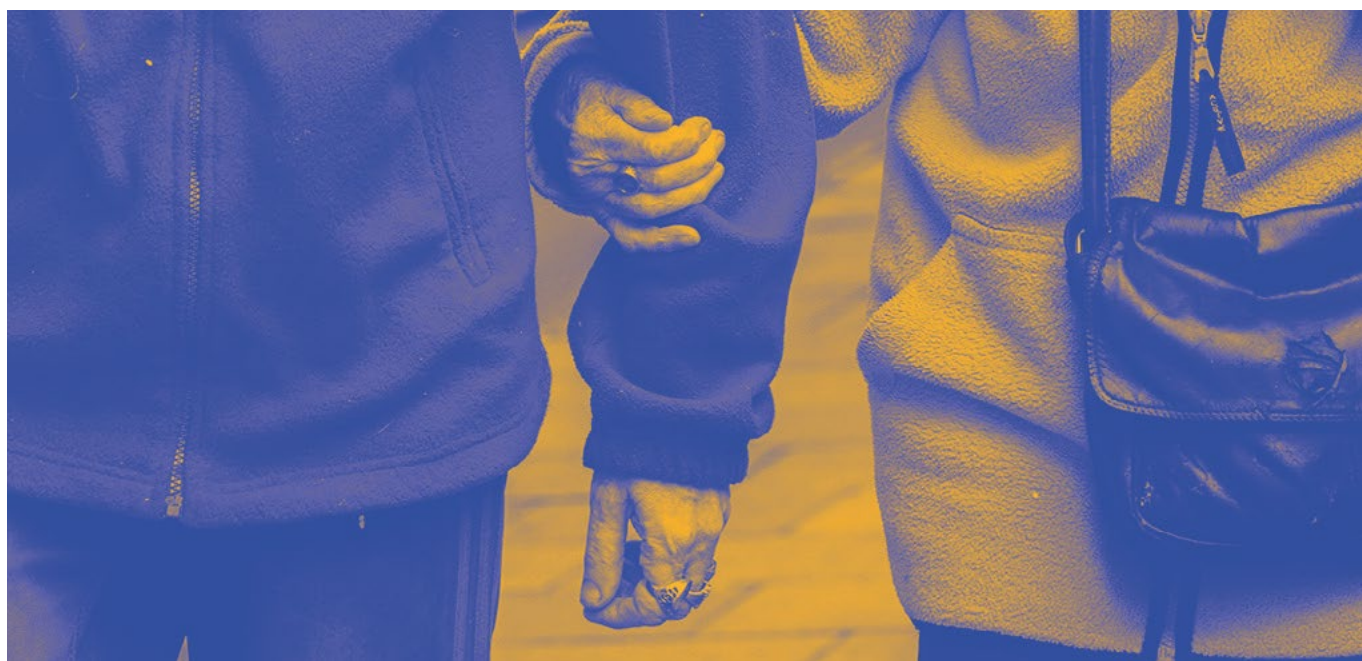


INFORME FINAL

# Desafíos de la Protección Social en Chile

## El Potencial de las Cajas de Compensación



### EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

Ignacio Irarrázaval, Nicolás Muñoz, Pía Mora, Francisco Carrillo, María Paz Sagredo, Mario Valdivia, Marisol Rojas, Leopoldo Lazcano.

## CONTENIDOS

<b>1.</b> Introducción	9
<b>2.</b> Caracterización de las Cajas de Compensación en Chile	10
<b>2.1.</b> Historia y prestaciones administradas por las Cajas de Compensación	10
<b>2.1.1.</b> Descripción de las prestaciones de las Cajas	13
<b>2.2.</b> Prestaciones Legales	16
<b>2.3.</b> Prestaciones de bienestar social	19
<b>2.3.1.</b> Crédito social	19
<b>2.3.2.</b> Prestaciones adicionales	21
<b>2.4.</b> Prestaciones complementarias	22
<b>2.5.</b> Descripción de los montos y tasas de interés de los créditos sociales	22
<b>2.5.1.</b> Montos otorgados por los créditos	23
<b>2.5.2.</b> Tasa de interés	24
<b>2.5.3.</b> Comparación del crédito con entidades similares en el mercado	24
<b>2.6.</b> Presencia territorial de las Cajas	26
<b>2.7.</b> Institucionalidad comparada	28
<b>3.</b> Una mirada cuantitativa a los desafíos de la seguridad social en Chile	31
<b>3.1.</b> Problemáticas de la seguridad social en Chile	31
<b>3.1.1.</b> Desafíos del mercado laboral	37
<b>3.1.2.</b> Nuevos tipos de trabajo/trabajadores	37
<b>3.1.3.</b> Automatización	38
<b>3.1.4.</b> Poblaciones envejecidas, dependencia funcional y cuidados	39
<b>3.1.5.</b> Salud y gasto de bolsillo	40
<b>3.1.6.</b> Endeudamiento y bienestar financiero	41
<b>3.2.</b> Caracterización general de los hogares chilenos	43
<b>3.2.1.</b> Fragilidades de los hogares chilenos	43
<b>3.3.</b> Brechas relevantes de seguridad social para las CCAF	47
<b>3.3.1.</b> Caracterización de los ingresos	47
<b>3.3.2.</b> Capacidad de protección de los ingresos limitada	49

## CONTENIDOS

<b>3.3.3.</b> Dependencia, cuidados y salud	55
<b>3.3.4.</b> Salud y gasto de bolsillo	60
<b>3.3.5.</b> Bienestar financiero	65
<b>4.</b> Análisis de las fortalezas, potencial y desafíos de las Cajas	77
<b>4.1.</b> Análisis de las fortalezas y desafíos de las Cajas en relación a la provisión de servicios	78
<b>4.2.</b> Análisis de los desafíos de gobernanza e institucionalidad de las Cajas de Compensación	81
<b>4.2.1.</b> Fortalezas de las Cajas en relación a su institucionalidad y gobernanza	82
<b>4.2.2.</b> Desafíos de las Cajas de Compensación	83
<b>4.3.</b> Análisis global del sector	87
<b>5.</b> Recomendaciones	90
<b>5.1.</b> Hacia un nuevo esquema de seguridad social	90
<b>5.2.</b> El rol de las Cajas en los actuales desafíos de seguridad social	93
<b>5.3.</b> Recomendaciones de servicios y productos	97
<b>5.3.1.</b> Mejoras a productos existentes: bienestar financiero y administración de subsidios	97
<b>5.3.2.</b> Intermediación en la provisión de nuevos servicios de apoyo a personas en situación de dependencia y/o con enfermedades crónicas, en el cuidado de niños y niñas y en reconversión laboral	104
<b>5.3.3.</b> Creación de nuevos productos: Apoyo a los gastos catastróficos en salud y acceso a la vivienda	112
<b>5.4.</b> Recomendaciones para fortalecer la institucionalidad y gobernanza	118
<b>5.4.1.</b> Definir un propósito y rol estratégicos en el sistema de seguridad social	118
<b>5.4.2.</b> Promover la participación y heterogeneidad de actores en la toma de decisiones	119
<b>5.4.3.</b> Control y rendición de cuentas entre directorio, equipo ejecutivo y afiliados	121
<b>5.4.4.</b> Transparentar costos y diversificar fuentes de financiamiento	122
<b>5.4.5.</b> Publicación de información respecto a recursos, cumplimiento de objetivos y resultados	123
<b>5.4.6.</b> Generar relaciones formales con organismos públicos vinculados a la seguridad social	124
<b>5.5.</b> Potenciales cambios al modelo institucional de las Cajas	125
<b>5.6.</b> Recomendaciones de política pública	128
<b>6.</b> Prioridades y Hoja de ruta	130

## CONTENIDOS

<b>7. Bibliografía</b>	133
Anexo 1. Experiencia internacional comparada	138
Anexo 2. Participantes en instancias de levantamiento de información	141
Anexo 3. Sistematización talleres	143
Anexo 4: Principales desafíos de seguridad social (según porcentaje de la población afectada y potencial aporte de las Cajas)	156
Anexo 5. Revisión de experiencias internacionales	157
Anexo 6. Esquema Bonos de Impacto Social	166

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Figura 1:</b> Prestaciones administradas por las Cajas	15
<b>Figura 2:</b> Monto de créditos otorgados por las Cajas (Total)*	23
<b>Figura 3:</b> Tasa de interés promedio de las Cajas (créditos entre 50 y 200 UF, a 24 meses)	24
<b>Figura 4:</b> Distribución espacial de las sucursales de las Cajas de Compensación	27
<b>Figura 5:</b> Comunas en las que están presentes las Cajas de Compensación	27
<b>Figura 6:</b> Prevalencia de la pobreza según características de la población	32
<b>Figura 7:</b> Contribución de las dimensiones y los componentes a la pobreza multidimensional	34
<b>Figura 8:</b> Personas con alguna condición de carencia en la medición de pobreza multidimensional	34
<b>Figura 9:</b> Probabilidad de caer al quintil I de la distribución de ingresos	36
<b>Figura 10:</b> Porcentaje de hogares que gastan más de lo que ganan, por tramo de ingreso, 2016 o último año disponible	42
<b>Figura 11:</b> Porcentaje de hogares sobreendeudados, 2015 o último año disponible	42
<b>Figura 12:</b> Gasto e ingreso disponible per cápita mensual del hogar en Chile	44
<b>Figura 13:</b> Proporción de ingreso formal dependiente y laboral, y hogares formales dependientes, por decil	45
<b>Figura 14:</b> Número de adultos trabajadores (de cualquier tipo) por hogar	45
<b>Figura 15:</b> Fuente de los ingresos de los hogares	46
<b>Figura 16:</b> Distribución de trabajadores formales e informales por sector económico	51
<b>Figura 17:</b> Tasa de afiliación al sistema de pensiones por sexo	52
<b>Figura 18:</b> Tasa de afiliación al sistema de pensiones por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar	52

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Figura 19:</b> Tenencia de instrumentos financieros por hogar	64
<b>Figura 20:</b> Frecuencia de ahorro de los hogares	66
<b>Figura 21:</b> Proveniencia del saldo de la deuda de consumo	68
<b>Figura 22:</b> Brechas de seguridad social según potencial de las Cajas para abordar y cobertura de hogares	91
<b>Figura 23:</b> Ámbitos de acción para las Cajas de Compensación	95
<b>Figura 24:</b> Proceso general de los Bonos de Impacto Social	166

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1:</b> Hitos normativos e históricos de las Cajas de Compensación	11
<b>Tabla 2:</b> Prestaciones administradas por las Cajas de Compensación y su financiamiento	16
<b>Tabla 3:</b> Subsidios maternales entregados por las Cajas durante el año 2020	18
<b>Tabla 4:</b> Subsidios de origen común entregados por las Cajas	18
<b>Tabla 5:</b> Créditos otorgados por las Cajas, por tipo de crédito (años 2019 y 2020)	20
<b>Tabla 6:</b> Créditos otorgados por las Cajas, por tipo de afiliado (años 2019 y 2020)	21
<b>Tabla 7:</b> Resumen de centros vacacionales y recreacionales de las Cajas	22
<b>Tabla 8:</b> Tasa de interés para créditos de consumo (social)	25
<b>Tabla 9:</b> Cantidad total de sucursales por tipo de sucursal	26
<b>Tabla 10:</b> Síntesis del análisis comparado de institucionalidad	29
<b>Tabla 11:</b> Distribución de los hogares según formalidad y pensionados en Chile	47
<b>Tabla 12:</b> Prevalencia de las dimensiones de pobreza en los hogares en Chile	48
<b>Tabla 13:</b> Caracterización general y de ingreso de los hogares en Chile	49
<b>Tabla 14:</b> Tasa de ocupación informal por tramo etario	50
<b>Tabla 15:</b> Tasa de ocupación informal por categoría de empleo	50
<b>Tabla 16:</b> Cuartiles de rutina en países OCDE	53
<b>Tabla 17:</b> Distribución de riesgo de automatización por nivel de calificación	54
<b>Tabla 18:</b> Distribución de riesgo de automatización por quintil de ingresos	55
<b>Tabla 19:</b> Características de las personas dependientes y sus hogares	56

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 20:</b> Distribución de cuidadores en hogares con personas dependientes	57
<b>Tabla 21:</b> Tiempo y costos asociados a los cuidadores	58
<b>Tabla 22:</b> Precio de instrumentos especializados para personas dependientes	59
<b>Tabla 23:</b> Proporción del gasto de bolsillo en salud destinado a cada ítem, en promedio para los hogares	61
<b>Tabla 24:</b> Proporción del gasto de bolsillo en salud destinado a cada ítem según quintil de ingreso, en promedio para los hogares	62
<b>Tabla 25:</b> Porcentaje de hogares con al menos un miembro del hogar con condición permanente por deciles de ingreso	63
<b>Tabla 26:</b> Uso de los distintos medios de pago	66
<b>Tabla 27:</b> Tenencia de activos de los hogares	67
<b>Tabla 28:</b> Porcentaje del ingreso mensual que representa el pago de las deudas	68
<b>Tabla 29:</b> Características de inclusión financiera entre hogares pensionados y no pensionados	70
<b>Tabla 30:</b> Características de endeudamiento entre hogares pensionados y no pensionados	70
<b>Tabla 31:</b> Características de inclusión financiera entre hogares ocupados y no ocupados	71
<b>Tabla 32:</b> Características de endeudamiento entre hogares ocupados y no ocupados	72
<b>Tabla 33:</b> Características de inclusión financiera de los hogares por estrato de ingreso	73
<b>Tabla 34:</b> Características de endeudamiento de los hogares por estrato de ingreso	73
<b>Tabla 35:</b> Síntesis de desafíos sociales que las Cajas de Compensación pueden abordar	75
<b>Tabla 36:</b> Fortalezas y debilidades en relación a la provisión de servicios de las Cajas de Compensación	80
<b>Tabla 37:</b> Síntesis del análisis para propuestas de aumento al bienestar financiero	100
<b>Tabla 38:</b> Síntesis del análisis para propuestas de mejora para el pago de subsidios estatales	102
<b>Tabla 39:</b> Síntesis del análisis para propuestas de educación en seguridad social y alfabetización digital	104
<b>Tabla 40:</b> Síntesis del análisis para propuestas de apoyo a personas mayores y/o en situación de dependencia	106
<b>Tabla 41:</b> Síntesis del análisis para propuestas de cuidados para niños y niñas	108
<b>Tabla 42:</b> Síntesis del análisis para propuestas de apoyo a personas con enfermedades crónicas	110
<b>Tabla 43:</b> Síntesis del análisis para propuestas de reconversión y capacitación laboral	112
<b>Tabla 44:</b> Síntesis del análisis para propuestas de apoyo para gastos en enfermedades graves y/o catastróficas	114
<b>Tabla 45:</b> Síntesis del análisis para propuestas de apoyo al acceso a la vivienda	116
<b>Tabla 46:</b> Síntesis del análisis para propuestas del pago de pensiones alimenticias	117
<b>Tabla 47:</b> Ventajas y desventajas de potenciales modelos institucionales de las Cajas	128
<b>Tabla 48:</b> Hoja de ruta de recomendaciones para las Cajas	131

**SIGLAS**

AFC: Administradora de Fondos de Cesantía.	DAES: División de Asociatividad del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo .
AFI: Alianza para la Inclusión Financiera.	DFL: Decreto con Fuerza de Ley.
AFP: Administradora de Fondos de Pensiones.	DICOM: Directorio de Información Comercial.
AGCC: Asociación Gremial de las Cajas de Compensación.	DIPRECA: Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.
ASIMET: Asociación de Industrias Metalúrgicas.	DL: Decreto de Ley.
AUGE: Acceso Universal de Garantías Explícitas.	EFH: Encuesta Financiera de Hogares.
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.	ELEAM: Establecimiento de Larga Estadía para Adultos Mayores.
CAE: Carga Anual Equivalente.	ENE: Encuesta Nacional de Empleo.
CAF: Cajas de Asignación Familiar (Francia).	ENS: Encuesta Nacional de Salud.
CAPREDENA: Caja de Previsión de la Defensa Nacional.	EPF: Encuesta de Presupuestos Familiares.
CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional.	EPS: Encuesta de Protección Social.
CCAF: Cajas de Compensación de Asignación Familiar.	FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas.
CChC: Cámara Chilena de la Construcción.	FONASA: Fondo Nacional de Salud.
CEFIS: Centro de Filantropía e Inversiones Sociales .	FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social.
CEP: Centro de Estudios Públicos.	FUPF: Fondo Único de Prestaciones Famiiares.
CIEDESS: Consultora especializada en seguridad social.	GES: Garantías Explícitas en Salud.
CLAPES UC: Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales Universidad Católica.	INE: Instituto Nacional de Estadísticas.
CLD: Cuidado de Larga Duración.	IPS: Instituto de Previsión Social.
CMF: Comisión para el Mercado Financiero.	IPSOS: Institut de Publique Sondage d’Opinion Secteur.
CNAF: Caja Nacional de Asignación Familiar.	ISAPRE: Institución de Salud Previsional.
CNP: Comisión Nacional de Productividad.	ISL: Instituto de Seguridad Laboral.
COMPIN: Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez.	JUNJI: Junta Nacional de Jardines Infantiles.
CORFO: Corporación de Fomento de la Producción.	LM: Licencia médica.
CPPUC: Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica.	MDSFF: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OMIL: Oficinas Municipales de Información Laboral.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

PBS: Pensión Básica Solidaria.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

SENAMA: Servicio Nacional del Adulto Mayor.

SENCE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

SERNAC: Servicio Nacional del Consumidor.

SIL: Subsidio por Incapacidad Laboral.

SOFOFA: Sociedad de Fomento Fabril.

SUF: Subsidio Único Familiar.

SUSESO: Superintendencia de Seguridad Social.

TMC: Tasa Máxima Convencional.

UF: Unidad de Fomento.

WEF: World Economic Forum.



## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al informe final del Estudio “Desafíos de las Cajas de Compensación para fortalecer su aporte a las demandas de seguridad social en Chile” elaborado por el Centro de Políticas Públicas UC en colaboración con la Asociación Gremial de Cajas de Compensación de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La crisis social y económica generada por el estallido social y la pandemia del COVID-19 han iniciado un proceso de reflexión respecto al rol y los aportes que pueden hacer distintos tipos de instituciones al bienestar y la seguridad social de los chilenos. De esta forma, instituciones privadas involucradas en la provisión de servicios de seguridad social, como las AFP y las Isapres, han sido ampliamente cuestionadas por la ciudadanía, lo que se refleja, entre otras cosas, en que se encuentran en los últimos lugares del ranking de reputación corporativa de IPSOS 2020.

Una de las razones de este fenómeno es la permanente percepción de incertidumbre en relación al bienestar, situación abordada por la iniciativa Tenemos que hablar de Chile (2021)<sup>1</sup>, liderada por las universidades Católica y de Chile, y que convocó a más de ocho mil personas de todo el país para dialogar respecto a los desafíos más urgentes de la nación. Uno de los principales hallazgos de esta instancia es que predominan sentimientos de inseguridad e incertidumbre con relación al funcionamiento de las instituciones, la convivencia social y la vida en general. La incertidumbre se refleja también en la fragilidad con la que se perciben la educación, las pensiones, la institucionalidad, la salud y el medioambiente.

A pesar de estos sentimientos negativos, se evidencia también esperanza, asociada principalmente a las proyecciones positivas, que implican un deseo de que las instituciones contribuyan a generar certezas para la vida de las personas. El cambio esperado es contar con organismos articuladores de soluciones que se conecten con las urgencias de los ciudadanos y que tengan una buena capacidad de respuesta.

En este contexto, las Cajas de Compensación son actores que potencialmente pueden contribuir a reducir las inseguridades de sus afiliados y entregarles certezas respecto de cómo estas instituciones pueden apoyarlos. El presente estudio busca ser un aporte para identificar los principales desafíos en esta línea y las contribuciones que pueden hacer al bienestar de los hogares chilenos.

El informe se divide en cinco secciones incluida esta introducción. En la segunda, se presenta una caracterización de estos organismos, considerando sus antecedentes históricos, prestaciones que entregan y su cobertura territorial. Se incluye también un análisis de institucionalidad comparada con organizaciones nacionales e internacionales similares.

En el Capítulo 3 se ahonda en el contexto socioeconómico que el país enfrenta, distinguiendo entre las necesidades de la realidad local y las tendencias hoy presentes en el mundo. Dicha revisión fue desarrollada a partir de fuentes secundarias, incorporando algunas de las últimas discusiones del ámbito de la seguridad social. Si bien no fue posible contrastar el perfil de los usuarios actuales y potenciales de la seguridad social a nivel general, con el de los beneficiarios de las Cajas en particular, se desarrolla un enfoque metodológico que puede servir de referencia para entender en qué población operan hoy las entidades objeto de estudio, quiénes quedan excluidos y quiénes potencialmente podrían llegar a ser parte de los usuarios. Las temáticas que aquí se abordan comprenden los desafíos del mercado laboral y la tensión entre nuevas formas de empleo con la formalización, envejecimiento de la población y la necesidad de elementos de cuidado, costo de vida y endeudamiento, entre otros.

-  
<sup>1</sup> El informe completo de Tenemos que hablar de Chile se puede descargar en el siguiente link: <https://static1.squarespace.com/static/5e790bc9f3c2fc727c1fe1a8/t/60a671a7343ab0590670ca4a/1621520817776/Informe+Final-Web+%282%29.pdf>

El Capítulo 4 presenta un análisis de las fortalezas, potencialidades y desafíos de las Cajas de Compensación. En base a datos cualitativos, se identifican los principales aspectos positivos y por mejorar de los servicios y productos que entregan. Adicionalmente se da cuenta de las fortalezas más importantes en relación a la gobernanza e institucionalidad de las Cajas, las que se consideran aspectos clave para promover la legitimidad social de estas. En cada una de las secciones y subsecciones de los capítulos 2, 3 y 4 se describe la metodología utilizada para su elaboración.

En el Capítulo 5 se desarrollan las principales recomendaciones para las Cajas en pos de enfrentar los desafíos descritos en los capítulos anteriores. Estas se dividen en sugerencias para los productos y servicios que prestan, recomendaciones generales de gobernanza, orientaciones respecto a la institucionalidad y otras de política pública. A partir de estas últimas, se busca vincular la labor que cumplen en el contexto general del sistema de seguridad social chileno.

## 2. CARACTERIZACIÓN DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN EN CHILE

En la presente sección se presenta una caracterización de las Cajas de Compensación, lo que corresponde a una síntesis del Informe 1 de este proyecto. El capítulo se divide en cuatro partes. En la primera se describe la historia y evolución de las Cajas de Compensación en Chile. En la segunda y tercera parte se describen las prestaciones que ofrecen y la capacidad instalada con la que cuentan. Por último, se desarrolla un análisis de institucionalidad comparada de modelos de Cajas y/o similares en Chile, Francia, Colombia y España.

### 2.1. Historia y prestaciones administradas por las Cajas de Compensación

La creación de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar ocurre a principios de los años cincuenta de la mano de importantes gremios del país. En un principio, se las reconoce como administradoras de asignaciones en dinero, luego se van incorporando otros beneficios sociales y atribuciones, hasta los años setenta cuando se implementa el crédito social como una de sus prestaciones. Durante los ochenta llegaron a ser siete Cajas y el año 1991 se creó la Asociación Gremial de Cajas de Compensación (Cajas de Chile A.G.). Entre 1996 y 2018, tras ciertos problemas financieros, tres de las entidades fueron absorbidas por otras<sup>2</sup> y así se llegó a la situación actual de cuatro Cajas de Compensación. Los últimos años se ha avanzado en materia normativa para digitalizar y, de esta manera, agilizar los trámites realizados por estas.

**Tabla 1: Hitos normativos e históricos de las Cajas de Compensación**

Año	Hito
1953	Reconocimiento jurídico de las CCAF como administradoras de asignaciones en dinero. Creación Caja Los Andes (CChC - Cámara Chilena de la Construcción).
1955	Creación Caja Los Héroes (Asimet - Asociación de Industrias Metalúrgicas).
1956	Creación Caja Gabriela Mistral (Cámara del Cuero y el Calzado).
1959	1959: Ley N°13.305. Otorgamiento de beneficios sociales adicionales a la Asignación Familiar.
1963	El DFL 245 permite la existencia de Cajas de Compensación privadas. Se aprobó un reglamento para el funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar Obrera (Decreto 640 de 1964).
1968	Creación CCAF La Araucana (Cámara de Comercio de Santiago).
1969	Creación CCAF 18 de Septiembre (Sociedad de Fomento Fabril- SOFOFA).
1973	Creación del Sistema Único de Prestaciones Familiares que uniforma el valor de la asignación familiar para todos los trabajadores del país y centraliza los recursos financieros de las distintas instituciones que administraban este régimen en un fondo nacional controlado por el Estado. Con esto, dejan de percibir recursos lo que desemboca en la implantación de un régimen de crédito social.
1974	Las CCAF son autorizadas a entregar préstamos en dinero (créditos sociales).
1976	El acceso a los beneficios se extendió al resto de la población mediante la adscripción libre y abierta a cualquiera de ellas.
1978	El DFL 42 crea las Cajas de Compensación más parecidas a las actuales.
1978	El DS 91 de 1978, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, aprueba el reglamento del régimen de prestaciones del crédito social de las CCAF.

<sup>2</sup> CCAF Valles de Chile fue absorbida por Caja Los Andes en 1996. CCAF Javiera Carrera fue absorbida por Caja 18 de septiembre en 2001. CCAF Gabriela Mistral fue absorbida por Caja los Héroes en 2018.

**Tabla 1: Hitos normativos e históricos de las Cajas de Compensación (continuación)**

Año	Hito
1979	Publicación del DFL 91 que regula el Régimen de Prestaciones de Crédito Social de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar y el DFL 94 que regula el Reglamento de Prestaciones Adicionales.
1981	Ley N°18.010 que regula las operaciones de crédito de dinero. El artículo 33 del DFL 150 de 1981 indica que las Cajas de Compensación deberán pagar subsidios por asignaciones familiares y maternales (licencias médicas) a los trabajadores.
1982	Ley N°17.322 que establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social.
1989	Promulgación de la Ley N°18.833, instrumento que establece un nuevo estatuto general para las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF), que sustituye al DFL 42 de 1978.
1991	Fundación de la Asociación Gremial de Cajas de Compensación, con el fin de proteger, desarrollar y promover las actividades comunes de estas.
1993	Las Cajas pueden administrar cuentas de ahorro para la vivienda.
1997	Incorporación de los pensionados al sistema, que fue posible por la Ley N°19.539, artículo 16, que estableció que los pensionados de cualquier régimen previsional, salvo los de las Fuerzas Armadas y Carabineros, podían afiliarse individualmente a una Caja.
1998	Liberación del ingreso individual de los pensionados a cualquier CCAF, lo que permite a los pensionados seguir accediendo a los beneficios.
2008	Liberación del ingreso individual de los pensionados a cualquier CCAF, lo que permite a los pensionados seguir accediendo a los beneficios.
2009	Autorización para que las Cajas emitan mutuos hipotecarios endosables.
2010	Autorización a las Cajas para otorgar créditos universitarios con garantía Corfo. Las Cajas amplían sus opciones de financiamiento e inician la tramitación de licencias médicas electrónicas a través de Medipass.
2011	DS 27 de 2011, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que reglamenta la afiliación individual de los trabajadores independientes a las CCAF.
2012	Los trabajadores independientes pueden formar parte del sistema de Cajas <sup>3</sup> . Asimismo, se permite la incorporación de los Pensionados de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, Capredena, y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, Dipreca, con la modificación de la Ley N°19.539.
2014	Comienza a operar el sistema Sinacaf.
2016	Se permite la afiliación de los trabajadores de casa particular. Las Cajas son facultadas para operar con tarjetas de prepago. Se superan los siete millones de afiliados.
2018	Consolidación de la transformación digital de las Cajas, habilitando canales remotos de atención, que permiten la tramitación y pago electrónico de la mayoría de sus prestaciones. Autorización a las Cajas para calcular los Subsidios de Incapacidad Laboral de manera automática.
2019	Cambio en la modalidad de financiamiento del subsidio por incapacidad laboral (SIL) pasando de un modelo ex post a uno ex ante. Autorización a las Cajas para tener un mandato único para pagar las licencias médicas mediante transferencia electrónica.
2020	Ayudas en pandemia (por ejemplo: tarjeta adulto mayor, pago IFE).

**Fuente:** Elaboración propia en base a Memoria Cajas de Chile, 2019 y 2020, Ley N°18.833, Circular 3567 y sitio web Cajas de Chile.

<sup>3</sup> Requisitos: comprobante de pago del mes anterior a la fecha de la solicitud (AFP), comprobante o certificado AFP, tres últimas cotizaciones, cédula de identidad y la solicitud de afiliación firmada. La afiliación tiene un costo que cada Caja fija en sus estatutos (no puede exceder el 2% de la renta imponible).

## 2.1.1. Descripción de las prestaciones de las Cajas

A continuación, se presenta una caracterización resumida y a la vez acabada de las Cajas de Compensación. A través del recorrido por diferentes aspectos que las determinan, cualquier lector podrá hacerse una idea de qué son, cómo funcionan y cuál es su rol en la actualidad.

En primer lugar, se entrega una descripción general, a partir de algunas de sus características, atendiendo a lo establecido en la normativa y a los datos de sus afiliados, tanto individuos como empresas. Luego, se desarrolla una descripción de las funciones y servicios que desempeñan, diferenciando sus prestaciones. Por último, se profundiza en el crédito social, uno de los principales beneficios que entregan las Cajas.

En quinto lugar, a partir de información pública y cuantitativa referente a las Cajas, se realiza una breve descripción de su capacidad instalada y cobertura territorial. En sexto y último lugar, se lleva a cabo un análisis comparativo de modelos institucionales similares que existen tanto en Chile como en otros países. Esto con el fin de identificar similitudes y diferencias, ventajas y desventajas de los distintos modelos. Se analizan los casos de las Cajas de Colombia y Francia, las fundaciones bancarias en España y las cooperativas en Chile.

### METODOLOGÍA

Esta sección fue desarrollada a partir de una metodología mixta, es decir, que combinó métodos cualitativos y cuantitativos.

Para la parte cualitativa se revisaron fuentes secundarias como informes proporcionados por la contraparte, material bibliográfico relativo a los ámbitos de la seguridad social y la inclusión financiera, páginas web de las Cajas de Compensación y de la Asociación Gremial de Cajas y páginas web de entidades públicas (Subsecretaría de Seguridad Social—SUSESO, ministerios, servicios).

Adicionalmente se aplicaron 14 entrevistas semiestructuradas a 16 personas en total (hubo dos entrevistas dobles), actores internos y externos a las Cajas.

Para la parte cuantitativa, en tanto, se revisaron fuentes secundarias, en particular, bases de datos disponibles en la página web de la SUSESO, las que analizadas en Excel. Los análisis realizados fueron principalmente de carácter descriptivo y abarcaron características generales del funcionamiento del sistema de Cajas de Compensación, como también análisis desagregados por cada una de las cuatro existentes.

Asimismo, se revisó lo que establece la normativa, en particular, la Ley N°18.833, que las regula, y otro tipo de documentos normativos (DS 91 de 1979, DS 94 de 1979, Circular 3561 y Circular 3567).

Las Cajas de Compensación de Asignación Familiar son entidades de previsión social, constituidas como corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objeto es la administración de prestaciones de seguridad social (Artículo 1, Ley N°18.833).

Las Cajas contaban, a diciembre de 2020, con un total de 6.539.427 afiliados, de los cuales 5.103.123 son trabajadores (78%) y 1.436.304 son pensionados (22%). Las empresas ni sus trabajadores pagan cotización por el hecho de estar afiliado a una Caja, sólo aquellos trabajadores que pertenecen a Fonasa entregan parte de su cotización, con el fin de pagar los subsidios de incapacidad laboral (los afiliados con Isapre no pagan esto). Cabe destacar, que dicho monto está exclusivamente destinado para el propósito antes mencionado. A su vez los pensionados pagan el 1% de su pensión. Según la Encuesta Nacional de Empleo del INE, correspondiente al trimestre móvil octubre-noviembre-diciembre de 2020, había 8.020.220 trabajadores ocupados en todo el país. Esto implica que las Cajas concentran el 64% de los trabajadores, lo que representa una alta cobertura a nivel nacional. El porcentaje de trabajadores no afiliados está mayoritariamente asociado a independientes. Por otra parte, de acuerdo a la Superintendencia de Pensiones, Chile cuenta con 1.888.725 pensionados, estando el 76% afiliado a una Caja de Compensación.

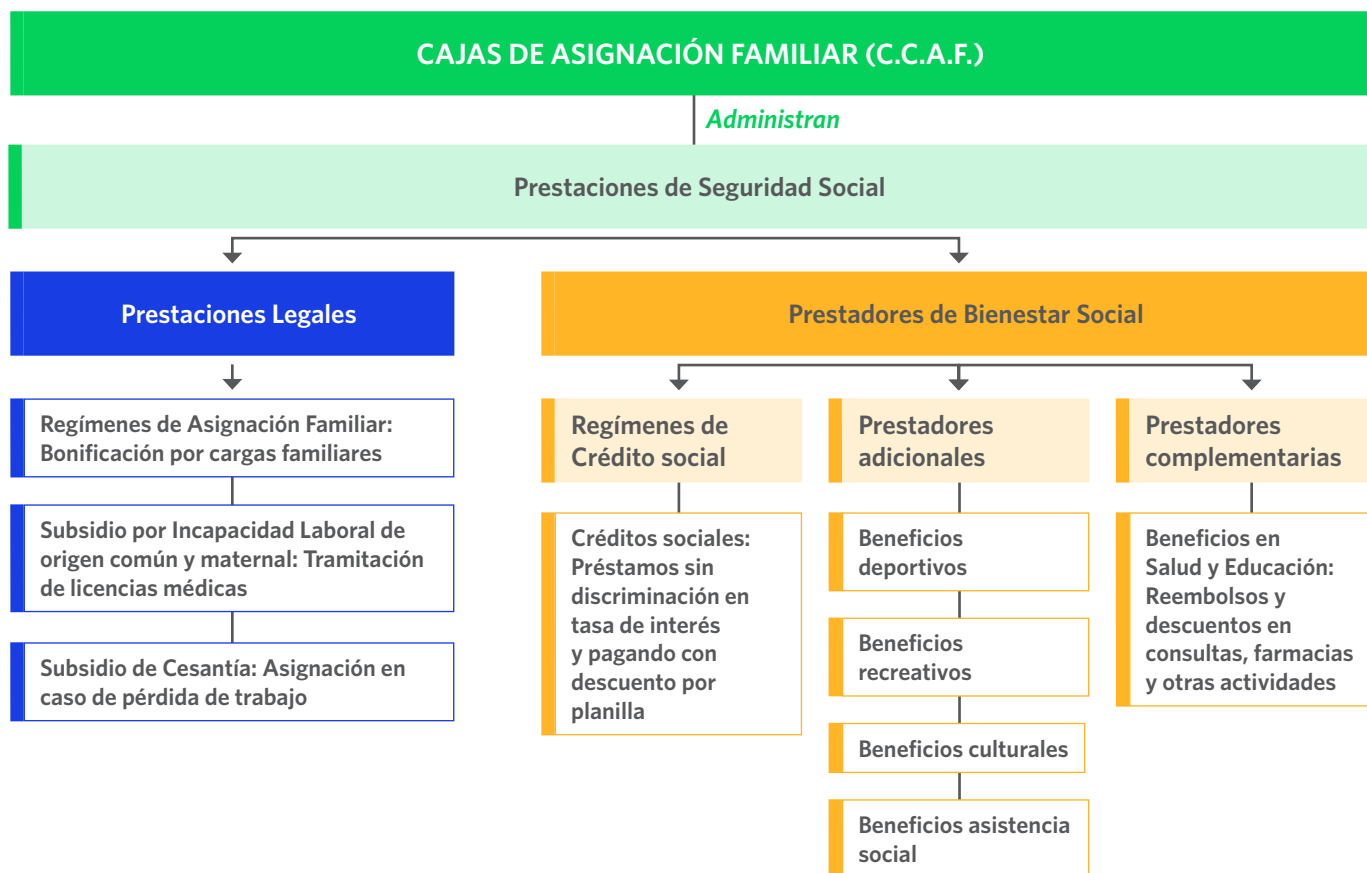
La gran mayoría de los trabajadores que son parte del sistema son dependientes de alguna de las 84.615 empresas adheridas a las Cajas. En Chile a 2019, de acuerdo a las estadísticas del SII, existían 1.294.136 empresas, sin embargo, no todas figuran con trabajadores, lo que implica que la cifra de empresas con una planilla de remuneraciones activa es de 424.439. Por lo tanto, de todas las empresas activas del país, el 20% de ellas está afiliada a una Caja de Compensación.

Una de las características que hace particulares a las Cajas de Compensación, es que constituyen la primera forma de participación del sector privado en la administración de prestaciones previsionales, a partir de la década de los cincuenta. Hoy existen cuatro Cajas en el sistema: Caja Los Andes, Caja Los Héroes, Caja 18 y Caja La Araucana, las cuales integran la Asociación Gremial Cajas de Chile, creada en 1991.

Entre las prestaciones de seguridad social que entregan las Cajas, sus funciones y servicios se componen, en una parte, por las prestaciones legales, entre las cuales se encuentran la asignación familiar, el subsidio de incapacidad laboral y el subsidio de cesantía. Por otra parte, las Cajas se encargan de entregar prestaciones de bienestar social, que se separan entre la administración de un régimen de crédito social, que permite acceder a financiamiento a un gran número de personas; las prestaciones adicionales que, entre otros, ponen a disposición de los usuarios una red de centros recreacionales y entrega beneficios culturales y deportivos; el gestionar un régimen de prestaciones complementarias; el administrar cuentas de ahorro para la vivienda; el otorgar beneficios a pensionados afiliados; y el prestar servicios a entidades de seguridad social (Ciedess, 2000).

En la siguiente figura se sintetizan las principales prestaciones de las Cajas.

Figura 1: Prestaciones administradas por las Cajas



Fuente: Elaboración propia en base a Suseso, 2020.

Las prestaciones de las Cajas se dividen en dos tipos: las prestaciones legales y las prestaciones de bienestar social y/o adicionales. Las primeras son las mínimas establecidas por la ley, cuyo financiamiento proviene de un traspaso de recursos del Estado. Dentro de las segundas se diferencia el crédito social y el resto de las prestaciones creadas para aumentar la oferta de servicios de estas instituciones. Además, existen las denominadas prestaciones complementarias, que también generan beneficios para los afiliados y se financian con la administración de fondos proporcionados por el empleador, los trabajadores, por ambos en conjunto o pensionados (SUSESO, s.f.).

En la siguiente tabla se presenta una síntesis de las prestaciones y sus fuentes de financiamiento, las que se describen en mayor detalle en las siguientes secciones.

**Tabla 2:** Prestaciones administradas por las Cajas de Compensación y su financiamiento.

Prestaciones	Detalle	Financiamiento
Legales	Asignaciones familiares	Aportes fiscales fijados en Ley de Presupuesto: Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía.
	Subsidios de cesantía	
	Subsidios por Incapacidad Laboral (Licencias médicas)	0,6%* de las remuneraciones imponibles de los trabajadores no afiliados a una Institución de Salud Previsional (trabajadores afiliados a FONASA).  Aportes fiscales fijados por Ley de Presupuesto.
Adicionales	Crédito Social	Fondo social, préstamos de instituciones del sistema financiero chileno y emisión de bonos de oferta pública**.
	Bonos (familiares y becas de estudio), acceso a centros de turismo y recreación.	Fondo social**.
Complementarias	Descuentos, alianzas, beneficios de copago.	Aporte del empleador/trabajador**.

\*Para el año 2021 se aprobó otorgar 3,1%.

\*\*Para pensionados: aporte del 1% de la pensión de afiliados.

**Fuente:** Elaboración propia en base a SUSESO y Ley N°18.833.

## 2.2. Prestaciones Legales

El artículo 19 de la Ley N°18.833 establece la función de las Cajas de administración de prestaciones de seguridad social. Estas prestaciones incluyen los regímenes de prestaciones familiares, subsidios por incapacidad laboral y de subsidios de cesantía.

### 2.2.1.1. Asignaciones familiares

Este es uno de los beneficios del sistema de prestaciones familiares de la seguridad social. Consisten en un subsidio estatal para los trabajadores dependientes o pensionados que se asigna por las personas que vivan a sus expensas. Este beneficio se paga mensualmente y es exclusivo para quienes reciban un ingreso mensual menor al monto máximo fijado por ley (\$765.550), no es imponible, afecto a retención ni embargable (SUSESO). De este modo, un afiliado puede tener muchas cargas familiares, pero no recibir asignación familiar debido a que excede el ingreso máximo.

El año 2020 se entregaron 13.523.832 asignaciones familiares anuales, de las cuales el 79% fue gestionado por las Cajas (10.681.404). Del total del gasto anual en asignaciones familiares en Chile (que asciende a \$84.470 millones), las Cajas intermediaron la entrega del 57% de los recursos (\$47.978 millones). El resto fue pagado por el Instituto de Previsión Social (IPS) (21%) y otras instituciones (AFP, Servicio de Tesorería, AFC).



Las Cajas cumplen un importante rol en la administración de las asignaciones familiares, pues permiten reunir la información de las cargas de una parte importante de la población. El manejo de esta información es sumamente relevante, pues estos datos se utilizan además en la política pública como antecedente para repartir otros beneficios (como el Bono Ayuda Familiar y el Aporte Familiar Permanente, entregados por el IPS), por lo que dicho beneficio debe ser valorado más allá del monto entregado. Además, la gestión de esta prestación le entrega a las Cajas la posibilidad de captar potenciales usuarios del sistema y ofrecerle sus productos y servicios (seguros, becas, créditos, entre otros).

#### RECUADRO 1. ANÁLISIS DE ASIGNACIONES FAMILIARES POR AFILIADO

Al tomar en consideración la cantidad de afiliados que tiene cada Caja, se observa que el número de asignaciones familiares por afiliado es igual a 1 y que el monto promedio entregado es de \$5.317. La Caja con mayor número de asignaciones por afiliado entrega 1,5 asignaciones y el mayor monto promedio pagado por afiliado asciende a \$7.988.

### 2.2.1.2. Licencias médicas (Subsidio por Incapacidad Laboral)

El sistema de licencias médicas contempla el derecho de un trabajador a ausentarse de su trabajo mediante una indicación profesional certificada (SUSESOS). Una vez que esta es presentada al empleador y correctamente tramitada, el trabajador puede gozar del Subsidio por Incapacidad Laboral (SIL), de modo que su ingreso se mantiene durante los días que estuvo ausente. Este subsidio se asigna en dos categorías: subsidios maternos y subsidios de origen común. En 2020, el número de cotizantes al SIL ascendió a 3.581.767, es decir, el 68% de los trabajadores afiliados.

Las licencias médicas deben ser tramitadas por los trabajadores y dependiendo de su sistema de afiliación, serán pagadas por el Compin, Isapre o Caja de Compensación correspondiente. En el caso de los afiliados a Isapre, la contraloría médica de esta tiene el rol de autorizar o rechazar el pago de la licencia, mientras que, para los afiliados a Fonasa, es el Compin quien cumple esa función. Una vez autorizada la licencia, es pagada al trabajador.

Como se explicó anteriormente las administradas por las Cajas y cubiertas por el SIL, pueden ser maternas o de origen común. Las primeras se refieren a aquellas justificaciones asociadas al nacimiento de un hijo (descanso prenatal, descanso postnatal, permiso postnatal parental y permiso por enfermedad de un hijo menor a un año). Las licencias asociadas al subsidio de origen común corresponden a aquellas justificaciones originadas por enfermedades o accidentes (SUSESOS).

### 2.2.1.3. Subsidio maternal

Las Cajas son los principales actores en la entrega de subsidios maternos, encargándose del 45% de estas asignaciones, por sobre el rol de las Isapres, que cubren un 32%. Durante el año 2020 entregaron un total de 397.852 subsidios maternos, de los cuales 179.135 fueron entregados por las Cajas de Compensación.

Se observa que la cantidad de subsidios maternos están repartidos de manera uniforme según su tipo. La entrega de estos equivale a 9.381.682 de días pagados por las Cajas, teniendo en cuenta que cada licencia por maternidad implica, en promedio, 52 días. La mayoría de los otorgados en subsidios corresponden a permiso prenatal y luego al descanso postnatal, esto tiene lógica, considerando que por ley el permiso prenatal corresponde a seis semanas y el postnatal a doce semanas.

**Tabla 3:** Subsidios maternales entregados por las Cajas durante el año 2020

Subsidios maternales	Prenatal	Postnatal	Postnatal parental	Enfermedad hijo menor a un año	Total
Número de subsidios entregados	40.588	42.646	44.161	51.740	179.135
Número de días otorgados	1.704.824	3.278.592	3.719.592	678.338	9.381.682

Fuente: Elaboración propia en base a SUSESO, 2020.

#### 2.2.1.4. Subsidios de origen común

Durante el último año (2020), 1.897.276 subsidios de origen común fueron entregados por las Cajas, lo que equivale al 31% de todas las licencias tramitadas. Esto implica el pago de 44.487.469 días, es decir, un promedio de 23 días por licencia otorgada. Parece coherente que la cifra sea menor, considerando que estas licencias son entregadas por enfermedades en general, que no contemplan 18 semanas de ausencia como es el caso de las licencias maternales.

Luego, en términos de gasto, considerando que el número de subsidios pagados de origen común es mayor al de los maternales, resulta esperable encontrar un monto superior para los de origen común otorgados por las Cajas. El monto incurrido por las Cajas en este tipo de prestaciones asciende a \$778.710 millones.

**Tabla 4:** Subsidios de origen común entregados por las Cajas

Número de subsidios entregados	Número de días otorgados
1.897.276	44.487.469

Fuente: Elaboración propia en base a SUSESO, 2020.

Un último tema por mencionar es que, al aprobarse el subsidio por incapacidad laboral, además de pagar el monto correspondiente a la remuneración mensual (con tope imponible), las Cajas también deben encargarse del pago de las cotizaciones previsionales. Es por eso que resulta relevante señalar que el 18% del monto incurrido en subsidios de origen común corresponde al pago de cotizaciones previsionales (pensiones y salud principalmente), monto consistente con el porcentaje que corresponde a estas cotizaciones.

#### 2.2.1.5. Subsidio de cesantía

El subsidio de cesantía, que se enmarca en las prestaciones de seguridad social asociadas al desempleo, permite que trabajadores que hayan perdido su trabajo por causas ajenas a su voluntad, puedan recibir ingresos mensuales durante un período máximo de 360 días. Sus principales gestores son las Cajas de Compensación y el Instituto de Previsión Social (IPS), que se encargan de distribuir los fondos provenientes de un aporte estatal y un porcentaje de la remuneración imponible.

Sin embargo, cabe destacar que este subsidio es de bajo volumen y bajo monto. Esto se debe a que el subsidio fue reemplazado por el seguro de cesantía, que es gestionado por la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), quitándole relevancia a este subsidio. En 2020 se otorgaron, en promedio, 160 subsidios por mes, lo que significó un gasto bruto de \$20.864 millones. De estos, un 77% fueron otorgados por las Cajas (77%).

Si bien las Cajas están muy presentes en la repartición de este beneficio, se trata de un subsidio de bajo monto, por lo que no es considerado como uno de sus roles más importantes. Sin embargo, sigue siendo considerable contar con la información acerca de los trabajadores cesantes, con el fin de poder generar vínculos con las empresas afiliadas, lo que podría convertirse en una oportunidad de reducir el desempleo.

## RECUADRO 2. ANÁLISIS DE SUBSIDIOS DE CESANTÍA POR AFILIADO

Hay Cajas que otorgaron 63 subsidios en promedio por mes y con un monto total de \$8.170 millones durante el año 2020.

De manera relativa, la Caja con mayor número de subsidios entregados por afiliado entrega solo al 0,05% de sus afiliados con un monto promedio de \$10.520. Por lo tanto, se trata de un subsidio de poco alcance y bajo monto entregado.

En síntesis, las Cajas surgen como un actor relevante en las tres prestaciones, tomando en cuenta que concentran más del 60% del total de beneficios otorgados, tanto en licencias médicas como en asignaciones familiares y subsidios de cesantía. Este aporte se cuantifica en una cifra que bordeó el billón de pesos en 2020 (USD1.300 millones).

## 2.3. Prestaciones de bienestar social

Las prestaciones de bienestar social y adicionales están, al igual que las legales, consideradas en la Ley N°18.833 en la que se crean las Cajas. Estos servicios se diferencian de los legales en que el establecimiento del régimen es facultativo para cada Caja y se efectúa por acuerdo de su directorio respectivo (DL 94, 1979). De todas formas, cumplen con el mismo objetivo: potenciar la seguridad social. La presente sección describe las diferentes prestaciones adicionales que entregan las Cajas a sus afiliados.

### 2.3.1. Crédito social

En primer lugar, se encuentra el crédito social creado en el año 1974, fundado en el DL 91 de 1979, que permite el préstamo de dinero a los afiliados. El Artículo 4° de este decreto indica que los préstamos podrán ser otorgados para las finalidades relacionadas con las necesidades del trabajador o pensionado afiliado, de modo que se insertan dentro del contexto de las prestaciones de bienestar social. Además, varios de los entrevistados indicaron que los excedentes del crédito son utilizados para financiar otras prestaciones, puesto que los aportes del Estado no son suficientes para cubrir todo lo que se les exige administrar a las Cajas.

Las personas que utilizan el crédito social en general son aquellas que, por sus antecedentes socioeconómicos o comerciales, no logran obtener crédito en otras instituciones. Estos créditos son de montos medianos (alrededor de \$800.000 pesos en promedio, según datos de SUSESO) y tienen una serie de características que los diferencian de los créditos de otras instituciones.

En primer lugar, no quedan registrados como carga financiera para las demás compañías, lo que le permite al usuario adquirir otros préstamos puesto que no figura con una deuda previa. Esta característica puede ser ventajosa para la persona, pero también problemática, en la medida que puede contribuir al sobreendeudamiento.

Además, el crédito social cuenta con la facultad de descontar por planilla, esto es que las cuotas se cobran automáticamente desde la remuneración o pensión del afiliado. Cuando un trabajador pierde su trabajo, se paga el remanente del crédito con el finiquito<sup>4</sup> y en caso de quedar saldo por pagar, el trabajador debe realizarlo de manera manual. El descuento por planilla permite a las Cajas atender a clientes que los bancos comerciales podrían haber rechazado. Desde 2003 las cooperativas también cuentan con este beneficio (DFL 5, 2003), pero aún queda en discusión el orden de prelación<sup>5</sup> (Entrevistado externo 2, experto en materia de seguridad social).

Otra característica del crédito social es que cuenta con tasas iguales para todos los afiliados. Esto implica que, para un mismo monto y plazo, la tasa de interés es idéntica para cualquier persona. De esta manera, el crédito social no discrimina en función del ingreso de los afiliados. Ahora bien, el crédito tiene como requisito estar afiliado a una Caja, pero estas no pueden negarse a otorgar el crédito, incluso si la persona está en DICOM, pero sí puede elegir el monto y el plazo del crédito en función de los ingresos del deudor. Esa es la manera en que las Cajas manejan el riesgo entre distintos tipos de prestatarios.

De esta forma, el crédito social podría definirse por los aspectos que lo diferencian de un crédito de consumo y por su rol social hacia los afiliados: accesibilidad para todos (universalidad), igualdad de condiciones para todos (uniformidad) y condiciones de pago preferentes caracterizadas por el descuento por planilla.

**Tabla 5:** Créditos otorgados por las Cajas, por tipo de crédito (años 2019 y 2020)

Créditos otorgados	Nuevos	Renegociados	Reprogramados	Total
Número de créditos (2019)	-	-	-	2.305.299
Número de créditos (2020)	1.341.152	274.061	136.552	1.751.765
Monto (en miles de pesos) 2019	-	-	-	\$1.639.797.370
Monto (en miles de pesos) 2020	\$576.270.978	\$694.920.149	\$229.443.839	\$1.500.634.966

**Fuente:** Elaboración propia en base a SUSESO, 2020.

<sup>4</sup> Si bien el empleador puede descontar del finiquito el crédito social que adeuda el trabajador, para efectuar el descuento del finiquito del saldo del crédito social se requiere que el trabajador exprese nuevamente la voluntad de aceptar el descuento del saldo insoluto al momento de suscribirse el finiquito.

<sup>5</sup> El orden de prelación establece una secuencia de preferencia en el cobro de la deuda que se determina basándose en las características de la misma. Hasta ahora, las Cajas tenían preferencia por sobre el cobro de las cooperativas.

Los créditos son otorgados tanto a trabajadores como a pensionados (con distintas tasas de interés) y pueden categorizarse como créditos nuevos, renegociados (creación de otro crédito con nuevas condiciones) y reprogramados (sigue siendo el mismo crédito).

**Tabla 6:** Créditos otorgados por las Cajas, por tipo de afiliado (años 2019 y 2020)

Créditos otorgados	Pensionados	Trabajadores	Total
<b>Número de créditos (2019)</b>	322.661	1.982.638	2.305.299
<b>Número de créditos* (2020)</b>	209.055	1.406.158	1.615.213
<b>Monto total (en miles de pesos) 2019</b>	\$281.175.315	\$1.358.622.055	\$1.639.797.370
<b>Monto total* (en miles de pesos) 2020</b>	\$224.760.020	\$1.046.431.109	\$1.271.191.129

\*No se cuentan créditos reprogramados.

**Fuente:** Elaboración propia en base a SUSESO, 2020.

El año 2020 se otorgaron 1.615.213 créditos (en 2019 fueron 2.305.299). Sin embargo, el monto de deuda en Cajas de Compensación es de \$2.300.431 millones, correspondiente al 2,5% del total de deuda en Chile (Informe de endeudamiento CMF, 2019), lo que implica que el peso de las Cajas en este mercado es minoritario aún.

### 2.3.2. Prestaciones adicionales

El DL 94 del año 1979 insta las prestaciones adicionales como una de las facultades de las Cajas de Compensación. Estas son aquellas actividades culturales, deportivas, artísticas, recreativas o de asistencia social. Las prestaciones adicionales pueden ser entregadas en dinero (bonos de nacimiento, matrimonio, educacional), especies (Caja de alimentos, útiles escolares) o bien en servicios (acceso a centros recreativos, vacacionales, deportivos). Son accesibles para todos los afiliados a una Caja, así como a sus respectivas cargas familiares. Estas prestaciones son financiadas a través del fondo social de cada una, es decir que ni empleados ni empleadores deben aportar de manera directa.

En términos de beneficios otorgados en forma onerosa sin copago, el año pasado (2020) se entregaron 1.073.214 prestaciones, cuyo monto total ascendió a \$16.210 millones, repartidos entre beneficios de salud (25%); educación (9%); contingencias tales como bonos de nacimiento, matrimonio o fallecimiento (24%) y otros beneficios no retornables (42%). Si a esta cifra se le suman también los beneficios sociales entregados con copago, la cifra aumenta a \$80.763 millones (Memorias AGCC 2020).

También se puede constatar la presencia de las Cajas a través de los centros de esparcimiento a lo largo del país. Los afiliados pueden gozar de estos beneficios pagando montos considerablemente más bajos que los que se pueden encontrar en el mercado. Además, esto permite que empresas pequeñas puedan darles la opción a sus trabajadores de obtener este tipo de beneficios, siendo que de manera independiente algunos de ellos no podrían permitirse tales gastos.

**Tabla 7:** Resumen de centros vacacionales y recreacionales de las Cajas

	Centros vacacionales	Centros recreacionales
<b>Total</b>	26	21

*Fuente: Elaboración propia en base al sitio web de cada Caja.*

## 2.4. Prestaciones complementarias

De acuerdo al Artículo 23 de la Ley N°18.833, las Cajas de Compensación pueden establecer regímenes de prestaciones complementarias, que no están contempladas en los otros beneficios entregados. Por normativa, estas no tienen mayores diferencias con las prestaciones adicionales, salvo con respecto a su financiamiento. Mientras que las primeras son financiadas por el fondo social y por préstamos de instituciones financieras, las prestaciones complementarias son de adscripción voluntaria y se establecen mediante convenios con las empresas afiliadas, con los sindicatos o directamente con los trabajadores.

Además, por lo general las prestaciones complementarias se traducen en beneficios diferentes, principalmente enfocados en salud y educación, que se obtienen a través de convenios y alianzas con instituciones de aquellos rubros y se materializan en reembolsos que se le transfieren al afiliado. En este sentido, las prestaciones complementarias buscan beneficiar de manera uniforme a todos los afiliados adscritos al régimen, según está establecido en el respectivo convenio, con el propósito de cubrir total o parcialmente estados de necesidad de los beneficiarios en diferentes ámbitos.

En síntesis, las principales funciones de las Cajas de Compensación se dividen en tres categorías. En primer lugar, aquellas que son dictadas por la ley: las prestaciones legales. Estas consisten en administrar fondos otorgados por el Estado y repartirlos en asignaciones familiares, licencias médicas y subsidios de cesantía.

En segundo lugar, las prestaciones sociales y adicionales que se materializan en bonos, Cajas de ayuda o acceso a centros recreativos a lo largo del país. Además del crédito social, que busca potenciar la inclusión financiera de los trabajadores y pensionados del país y a la vez financiar prestaciones con los excedentes del crédito.

En tercer y último lugar, las prestaciones complementarias que consisten en la generación de convenios con diversas entidades privadas, para así otorgar beneficios —reembolsos en educación y salud— a los afiliados.

Si bien existen diferencias entre estos beneficios, todos cumplen con la definición de lo que debe realizar una Caja de Compensación: administrar prestaciones de seguridad social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus afiliados.

Ahora bien, dentro de todos estos servicios, vale la pena detenerse a analizar con mayor detalle el crédito social. Esto puesto que se trata de una actividad esencial para las Cajas hoy en día, además de ser una de sus principales fuentes de financiamiento. La siguiente sección ahonda en el análisis del crédito social para comprender de mejor manera su rol y características.

## 2.5. Descripción de los montos y tasas de interés de los créditos sociales

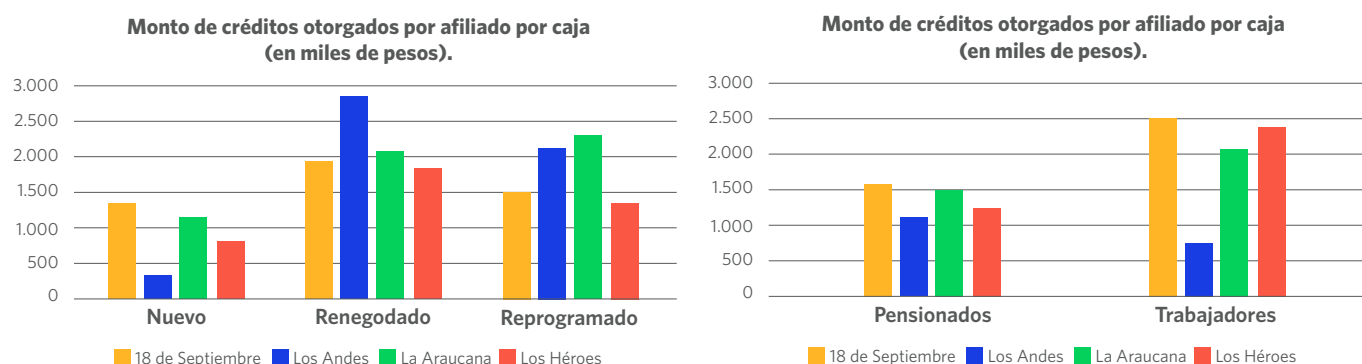
Como se mencionó anteriormente, las Cajas tienen la facultad de entregar créditos a sus afiliados, con el fin de darle mayores facilidades financieras a aquellos que en general no logran obtener préstamos de la banca comercial. Si bien existe, por ley, la posibilidad de otorgar crédito hipotecario se trata de una alternativa que no se utiliza mayormente. Hasta ahora, por ejemplo, tanto

en el año 2019 como en 2020 se contabilizaban tan solo 11 créditos hipotecarios otorgados entre todas las Cajas de Compensación. Cabe destacar que, aunque los montos de cada uno tienden a no ser elevados (promedio cercano a \$800.000, la gran cantidad de créditos otorgados implicó que la cifra total prestada por las Cajas se elevara a \$1.640.910 millones (USD 2.100 millones) en 2019.

### 2.5.1. Montos otorgados por los créditos

En promedio, la Caja 18 de septiembre otorga créditos nuevos por montos más elevados que las demás, pero la Caja Los Andes es la que renegocia montos más grandes. Por su parte, la Caja La Araucana es la que encabeza la reprogramación de créditos. Ahora bien, se cumple que los montos promedios de créditos otorgados a trabajadores sean inferiores que aquellos a pensionados. Como la mayoría de los créditos son nuevos y gestionados por la Caja Los Andes, y los montos otorgados por esa Caja son los más bajos, se da que la tendencia está comandada por valores menores.

**Figura 2: Monto de créditos otorgados por las Cajas (Total)\***



\*El segundo gráfico puede ser contra intuitivo, pero hay que tener en cuenta que los montos son más bajos para trabajadores porque Caja Los Andes otorga créditos más bajos y es la que más créditos otorga.

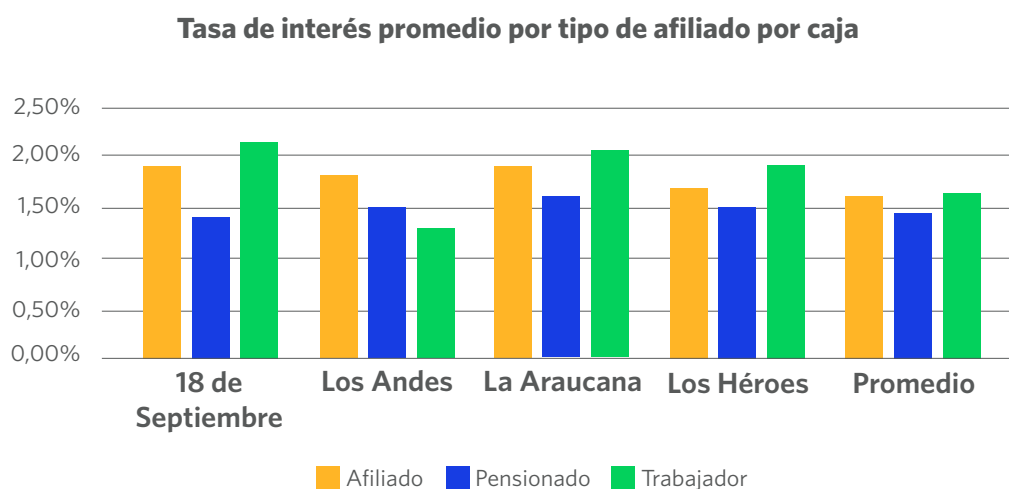
**Fuente:** Elaboración propia en base a SUSESO, 2020.

## 2.5.2. Tasa de interés

A continuación, se analizan las tasas de interés cobradas por estas instituciones, y sus diferencias en función del tipo de afiliado.

Primero se constata que, en promedio, las tasas de interés cobradas por las Cajas se encuentran entre el 1,5% y 2% mensual. Además, en todas se cumple que la tasa promedio cobrada a pensionados es menor que la tasa cobrada a trabajadores. También se observa que la tasa promedio de la Caja Los Andes es inferior tanto para trabajadores como para pensionados, lo que podría estar asociado a que mueven una mayor cantidad de créditos.

**Figura 3:** Tasa de interés promedio de las Cajas (créditos entre 50 y 200 UF, a 24 meses)



*Fuente:* Elaboración propia en base a SUSESO, 2020.

Después, al profundizar en los distintos montos y plazos de los créditos otorgados, se puede observar una tendencia similar a la de las tasas promedio. Siempre las para pensionados son menores que las establecidas para trabajadores, tal como está fijado por la Circular 2642 (SUSESO). También está el hecho de que los trabajadores pueden perder su trabajo y por lo tanto deja de correr el descuento por planilla, lo que implica un riesgo de no pago. En cambio, los pensionados nunca dejan de percibir su pensión, lo que los hace menos riesgosos.

## 2.5.3. Comparación del crédito con entidades similares en el mercado

Previamente, se describieron las características del crédito que otorgan las Cajas, en particular su calidad de crédito social. Este cuenta con la facultad de que se descuenta por planilla, la deuda no aparece en el sistema financiero, además y presenta tasas equivalentes para los mismos montos y plazos (sin importar el ingreso del deudor). Esas son las principales diferencias con respecto a los créditos de consumo que existen en el mercado.



En términos de endeudamiento, las Cajas concentran el 2,5% de la deuda de los chilenos. El resto se encuentra en instituciones pertenecientes al sistema financiero regulado por la CMF (CMF, 2019). Esto indica que la participación de mercado de las Cajas de Compensación a nivel de endeudamiento es relativamente pequeña, lo que puede estar en parte influenciado porque los créditos sociales que otorgan son por montos menores que los créditos de consumo de los bancos y, en el mismo sentido, porque no logran competir con los créditos hipotecarios (los de montos más elevados). De esta forma, a nivel agregado, la participación de las Cajas en el endeudamiento de los chilenos es menor.

Un aspecto relevante de comparar entre las Cajas y el resto de los actores, son las tasas de interés. Todas las instituciones que prestan dinero tienen que respetar la Tasa Máxima Convencional (TMC), que es la máxima tasa de interés que se puede cobrar. Sin embargo, eso es una restricción que normalmente se cumple con holgura y las diferentes entidades compiten por ofrecer menores tasas y así quedarse con los clientes que busquen endeudarse.

Las Cajas presentan tasas de interés más elevadas para los trabajadores que para los pensionados. Así, se debe diferenciar la comparación puesto que las tasas para pensionados son casi tan bajas como las de las instituciones bancarias (las más bajas del mercado financiero). Sin embargo, para los trabajadores, las Cajas ocupan el segundo lugar de las instituciones financieras con tasas de interés más elevadas, detrás de las casas comerciales. De esta manera, se da a entender que es importante diferenciar entre las tasas entregadas a pensionados, que son de las más bajas del mercado, y las entregadas a trabajadores, que son de las más elevadas. En suma, las Cajas no entregan los créditos más caros del mercado, sino que incluso se acercan (en el caso de pensionados) a las tasas de interés del resto del mercado. Por el lado de los trabajadores, son tasas más elevadas, pero tampoco superan las tasas más elevadas (las de los créditos otorgados por las casas comerciales).

**Tabla 8:** Tasa de interés para créditos de consumo (social)

Institución financiera	Cajas de Compensación		Bancos	Casas comerciales	Cooperativas
	Trabajadores	Pensionados			
Monto: inferior a 200 UF	25,09%	18,86%	18,11%	29,04%	20,42%
Plazo: 90 días o más					

**Fuente:** Elaboración propia en base a CMF (2021). Tasas de diciembre 2020.

Las Cajas de Compensación pueden recibir ingresos de sus clientes (cuentas de ahorro y seguros), pero a diferencia de los bancos, no pueden ser utilizados para financiar otras prestaciones y, en la práctica, no reciben estos ingresos de forma significativa. Además, las Cajas no pueden pedir préstamos del Banco Central, por lo que el costo de fondo, es decir, el costo de financiar un crédito es más elevado que el de las otras instituciones financieras. Es más, para costear el crédito social, las Cajas piden prestado a los bancos a una tasa más baja que la que les ofrecen a los clientes (pero más alta que la tasa a la que presta el Banco Central). Otro factor para considerar es que las otras instituciones prestan montos (en promedio) más elevados, dado el perfil de ingreso de los clientes.

Ahora bien, las debilidades anteriores se ven opuestas por una característica que ayuda a las Cajas a reducir sus tasas de interés. El descuento por planilla es una de ellas, esto les permite a las Cajas disminuir el riesgo de no pago, ya que, como el dividendo es descontado directamente antes de que la remuneración llegue al bolsillo del afiliado, existen menos probabilidades de que este no pague lo que corresponde. Gracias a este mecanismo, las Cajas, incluso contando con mayor costo de fondo, pueden ofrecer intereses similares al resto del mercado<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Esta es una hipótesis del equipo de investigación que debiera ser profundizada en futuros estudios para ver cuál es la magnitud en que el descuento por planilla puede reducir el riesgo y contrarrestar aspectos como el mayor costo de fondo.

## 2.6. Presencia territorial de las Cajas

La capacidad instalada de las Cajas de Compensación está dada por su presencia territorial, la cual actualmente se da a través de las 451 sucursales (Tabla 8), que están ubicadas a lo largo del país en todas sus regiones. Sin embargo, su distribución no es homogénea en todo el territorio y varía dependiendo de las distintas Cajas.

### METODOLOGÍA

Esta sección fue elaborada en base a los datos que proporcionaron las distintas Cajas de Compensación y se complementó con la información contenida en los distintos sitios web de cada institución, la que consiste principalmente en la dirección, entiéndase calle, número y comuna en la que se encuentra cada una de las sucursales.

Con la información anterior, fue posible georreferenciar cada una de las oficinas según la Caja a la que pertenecen y así poder analizar la distribución espacial y la cobertura territorial que cada una de las instituciones tiene a lo largo del país. Con la presencia territorial, también es posible determinar la población potencial a la que las Cajas pueden alcanzar tomando como referencia la información censal a nivel de comuna.

**Tabla 9:** Cantidad total de sucursales por tipo de sucursal

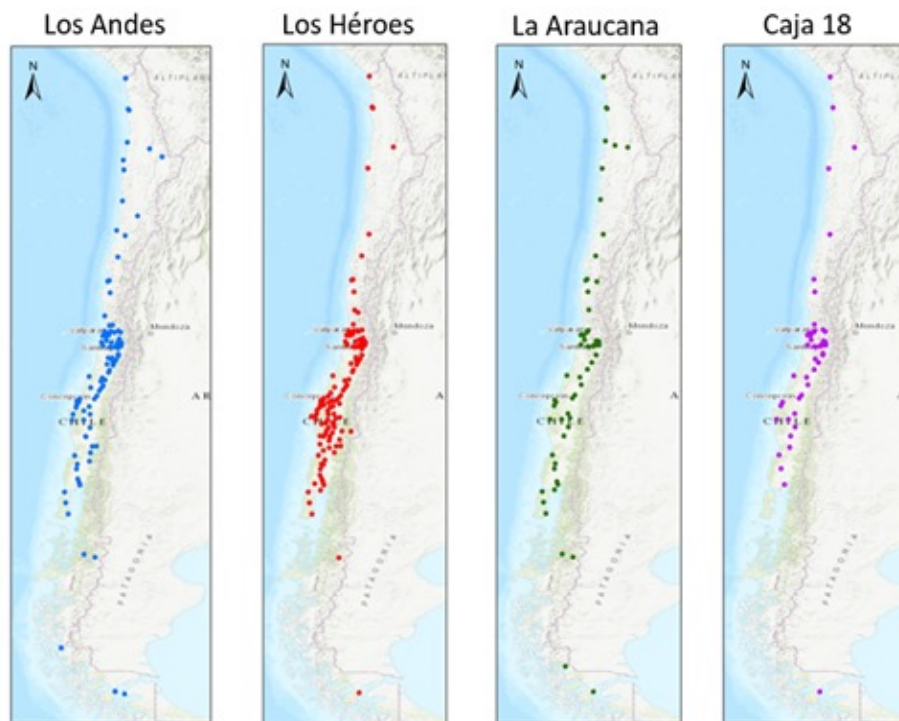
Total de sucursales	Tipo de sucursal		
	Sucursal	Buzón	Móvil
451	427	12	12

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de las Cajas.

En cuanto a la cantidad, las instituciones con mayor número de sucursales son las Cajas de Compensación Los Héroes y Los Andes, que representan el 70% del total de las presentes en el país.

En términos de la distribución espacial de las sucursales (ver Figura 9), esta presenta diversas configuraciones dependiendo de cada institución, sin embargo, todas tienen la mayor concentración de sucursales en la zona centro y sur del país, siendo la Región Metropolitana la que presenta la mayor cantidad de oficinas, situación que se explica por el gran volumen de población. Cabe destacar el caso de la Caja Los Andes, la cual es la única que cuenta con presencia en el territorio insular, con una sucursal ubicada en Isla de Pascua.

**Figura 4:** Distribución espacial de las sucursales de las Cajas de Compensación



*Fuente: Elaboración propia.*

A nivel comunal, las Cajas están presentes en 178 de las 345 comunas del país, lo cual representa un 51,5% del total, aunque a nivel de población, esta cobertura representa el 87% del país. En cuanto a la distribución de las comunas sin cobertura, están presentes a lo largo de todo el territorio y corresponde principalmente a comunas rurales o con muy poca población.

**Figura 5:** Comunas en las que están presentes las Cajas de Compensación



*Fuente: Elaboración propia.*

## 2.7. Institucionalidad comparada

En la siguiente sección se presenta un análisis comparativo de modelos institucionales similares a las Cajas que existen tanto en Chile como en otros países. Esto con el fin de identificar similitudes y diferencias, y ventajas y desventajas de distintos modelos institucionales. El detalle de este análisis se encuentra en el Anexo 1.

### METODOLOGÍA

Para la elaboración de esta sección, se revisaron ejemplos de instituciones nacionales e internacionales similares a las Cajas, ya sea en estructura o en relación a los servicios que prestan, con el fin de identificar buenas prácticas y/o experiencias replicables por las Cajas en Chile.

Específicamente se revisaron casos de Colombia, España y Francia. Además, se examinaron las cooperativas de ahorro y crédito existentes en Chile. La selección responde a que sean instituciones similares a las Cajas chilenas en cuanto a orgánica y/o a las prestaciones y servicios que entregan.

Una limitación metodológica de esta revisión es que la principal fuente de información son los sitios web y documentos elaborados por las mismas entidades revisadas. En el caso de Colombia y España fue posible contrastar aquello declarado en la documentación oficial con lo que sucede efectivamente.

El análisis de los referentes consideró seis variables principales. Estas son: tipo de organización y fin, financiamiento, prestaciones, organización interna, distribución territorial y desafíos. Además, en el siguiente cuadro se presenta una síntesis de los orígenes y antecedentes históricos de cada tipo de organización.

A continuación, se presenta una breve descripción de los orígenes históricos de las entidades revisadas.

- **Cajas de Compensación, Colombia:**

A mediados de la década de los cincuenta, en Colombia, surge la primera Caja de Compensación creada por dos grupos empresariales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus grupos familiares. Durante la década de los sesenta se crearon diversos servicios asociados, entre ellos, supermercados y consultorios. En 1981, la Ley N°25 crea la Superintendencia de Subsidio Familiar, organismo dependiente del Ministerio del Trabajo y responsable de la fiscalización de las Cajas. Durante la década de los noventa, se les obligó a crear un fondo destinado a los subsidios a la vivienda y adicionalmente se les permitió la creación de empresas de salud y fondos de pensiones. Actualmente, en Colombia existen 43 Cajas, las que tienen jurisdicción departamental y una cobertura en servicios a más de 22 millones de beneficiarios.

- **Caisses d'Allocation Familiales, Francia:**

Las Cajas de Compensación surgen en Francia el año 1918. Durante la década de 1930 viven un proceso de masificación en términos de beneficiarios, servicios y número, siendo reemplazadas en 1945 por los actuales Fondos de Subsidio Familiar (CAF por su sigla en francés), buscando asegurar la presencia de al menos una Caja por departamento territorial. En el mismo periodo se había creado un organismo nacional encargado de la coordinación de estas (CNAF por su sigla en francés). Entre los años 2002 y 2017 se fusionan varias CAF a nivel local con el fin de contar con solo una por departamento, existiendo actualmente 101 en todo el país.

- **Fundaciones bancarias (ex Caja de Ahorro), España:**

Las Cajas de Ahorro en España surgen a fines del siglo XIX y principios del XX con el fin de fomentar el ahorro y facilitar el acceso al crédito de los grupos más desfavorecidos. Durante la segunda mitad del siglo XX, las Cajas tenían la posibilidad de realizar las mismas operaciones que los bancos privados.

A raíz de la crisis económica del año 2008, la cual puso en riesgo la sustentabilidad económica de las Cajas y del sistema financiero español en general, y también debido al surgimiento de nuevas regulaciones provenientes de la Unión Europea, se promovió la separación de la función social y bancaria de las Cajas. La Ley N°26 de 2013 estableció la obligación de que estas instituciones traspasaran el patrimonio afecto a su actividad financiera a las fundaciones bancarias, a cambio de acciones, transformándose así en fundaciones bancarias. Actualmente en España existen solo dos Cajas de Ahorro y 12 fundaciones bancarias vinculadas a entidades financieras.

Para efectos de este estudio, se analizó específicamente el caso de Fundación La Caixa y Caixa Bank, la que se ha definido como un modelo a seguir para las de Chile.

- **Cooperativas, Chile:**

El cooperativismo en Chile surge a fines del siglo XIX cuando aparecen las primeras cooperativas de consumo en la ciudad de Valparaíso. Para el primer cuarto del siglo XX, Chile contaba con cerca de 40 cooperativas, pasando a más de 600 en la década de los setenta. El año 2002 se promulgó la Ley General de Cooperativas, lo que no ha tenido mayores modificaciones desde esa fecha. En la actualidad, en el país existe un total de 1.422 cooperativas, las cuales agrupan un total de 2.158.912 socios a lo largo de todo el territorio (DAES, 2021).

En la siguiente tabla se sintetizan y comparan las dimensiones de institucionalidad de los cuatro tipos de instituciones revisadas.

**Tabla 10: Síntesis del análisis comparado de institucionalidad**

Nombre institución	Cajas de Compensación	Caisses d'Allocation Familiares	Fundación bancaria (ex Caja de Ahorro)	Cooperativas
<b>País</b>	Colombia	Francia	España	Chile
<b>Tipo de institución</b>	Privadas sin fines de lucro.	Privadas, sin fines de lucro, con un fin público.	Privada, sin fines de lucro (con finalidad social).	Privada con o sin fines de lucro.
<b>Financiamiento</b>	Entre un 30-35% proviene del aporte obligatorio (4% de cotización del empleador) y el resto de los dividendos de la venta de diversos servicios que las Cajas ofrecen.	El 56% de los recursos son públicos y el 44% privados (cotizaciones de los empleadores).  Los recursos públicos vienen de reembolsos del Estado (33%), de la contribución social generalizada (12%) y de impuestos (11%).	La mayoría de los recursos proviene de la participación como accionistas en entidades de crédito y los dividendos recibidos.	Los recursos provienen de las cuotas de participación que aporta cada socio y que tienen un tope máximo del 20% del capital total o un 10% en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito.

**Tabla 10: Síntesis del análisis comparado de institucionalidad (continuación)**

<b>Prestaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pago de Subsidio Familiar.</li> <li>- Entrega de Subsidio Familiar de Vivienda (FOVIS).</li> <li>- Programas de capacitación.</li> <li>- Servicios de educación y recreación.</li> <li>- Créditos de fomento.</li> <li>- Microcréditos.</li> <li>- Supermercados y farmacias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestaciones familiares (68%): subsidios a la pequeña infancia, infancia y juventud, padres aislados y para vivienda y calidad de vida.</li> <li>- Prestaciones para la precariedad (32%): subsidios para personas con discapacidad y complemento de ingreso por actividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cada fundación define de manera autónoma las temáticas en las que se involucra. Entre estas se encuentran: apoyo a programas sociales, culturales, medioambientales y deportivos; entrega de becas e investigación científica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descuentos en numerosos comercios, farmacias y bonos de estudio y actividades culturales.</li> <li>- Recibir parte del remanente (distribuido una vez al año).</li> <li>- Acceso a medios de pago.</li> <li>- Acceso a crédito.</li> </ul>
<b>Organización interna</b>	<p>El mecanismo de elección, tanto de directores empresariales como laborales, es mediante votación. Asimismo, los candidatos se deben presentar en listas.</p> <p>Cuentan con una asamblea general de afiliados de carácter vinculante.</p>	<p>Su directorio lo componen representantes de empleadores, sindicatos de trabajadores asalariados, asociaciones familiares y también profesionales calificados en las temáticas que trabajan.</p>	<p>Fundación La Caixa: órgano de gobierno que cuenta con representantes de los fundadores, intereses específicos y aportantes.</p> <p>Caixa Bank: Cuenta con un consejo de administración dividido en comisiones de trabajo con consejeros independientes.</p>	<p>Cuenta con una junta general de socios que está formada por todos los miembros de la cooperativa y donde cada uno tiene igualdad de derechos y obligaciones. Además, presenta un consejo de administración y un gerente.</p>
<b>Distribución territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 43 Cajas a nivel nacional.</li> <li>- Tienen jurisdicción departamental y una cobertura de más de 22 millones de personas (trabajadores y sus beneficiarios).</li> <li>- Presencia en 22 departamentos y 860 municipios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 101 CAF a nivel nacional. Una por cada departamento del país.</li> <li>- Alrededor de 33 mil asalariados y 11 millones de beneficiarios.</li> </ul>	<p>Antiguamente, las Cajas estaban adscritas a una región específica. Las fundaciones bancarias no tienen esa obligación.</p>	<p>No aplica.</p>
<b>Desafíos comunes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar la cobertura hacia trabajadores independientes y pensionados.</li> <li>- Incluir cobertura para la protección a la vejez.</li> <li>- Operar más programas sociales.</li> <li>- Sustentabilidad del modelo de financiamiento.</li> <li>- Mayor equidad en los servicios que entregan, a nivel territorial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fraudes de beneficiarios.</li> <li>- Financiamiento (saldos negativos).</li> <li>- Aumentar número de beneficiarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transparencia de información.</li> <li>- Diversificación de financiamiento.</li> </ul>	<p>Profesionalización de la administración.</p>

Fuente: Elaboración propia.

### 3. UNA MIRADA CUANTITATIVA A LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE

Considerando sus importantes aportes a la Seguridad Social del país, descritos anteriormente, es necesario identificar y entender el contexto socioeconómico de los hogares y así explorar cómo fortalecer el rol en la actual discusión sobre políticas públicas. Si bien la literatura ha descrito de manera vasta los desafíos que se presentan en materia de seguridad social, vale la pena cuantificar las brechas que existen en Chile en función de la información contenida en estudios y bases de datos complementarias. Esta sección busca medir la situación socioeconómica de los hogares en Chile, identificando los desafíos en cada uno de los componentes de la seguridad social.

En primer lugar, se describe brevemente la metodología utilizada, para posteriormente dar paso al desarrollo.

#### METODOLOGÍA

Esta parte del informe se basa principalmente en estadísticas generadas a partir de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2017), que busca conocer periódicamente la situación de los hogares — especialmente de aquellos en situación de pobreza— con relación a aspectos demográficos, educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos, es decir, aspectos principalmente relacionados a la seguridad social. Además, las estadísticas fueron elaboradas a partir de la Encuesta Financiera de Hogares (EFH 2017), que tiene el objetivo de recolectar información sobre el estado financiero de los hogares y así entender su comportamiento económico, relacionado principalmente a las aristas de inclusión financiera y endeudamiento. Esta información se complementó por estadísticas extraídas de otros estudios e informes.

En primer lugar, se caracterizaron los hogares chilenos, estudiando su composición, sus ingresos y acceso que presentan a diferentes ámbitos del sistema de seguridad social. Luego, se analizaron variables relacionadas al costo de vida, informalidad y automatización, en que hubo apoyo de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y artículos de Fundación Chile y Clapes UC. En tercer lugar, se analizaron las enfermedades crónicas y gastos catastróficos en los hogares, complementado por un estudio del Centro de Estudios Públicos y la Encuesta Nacional de Salud (ENS 2016-2017). Después, se observó información correspondiente a los hogares con integrantes dependientes y sus costos asociados, con el apoyo de informes de la OCDE y el Centro de Estudios Públicos. Finalmente, se estudiaron aspectos de inclusión financiera, ahorro, endeudamiento y responsabilidad financiera, análisis que también fue sostenido por el informe de educación financiera del Centro de Políticas Públicas UC.

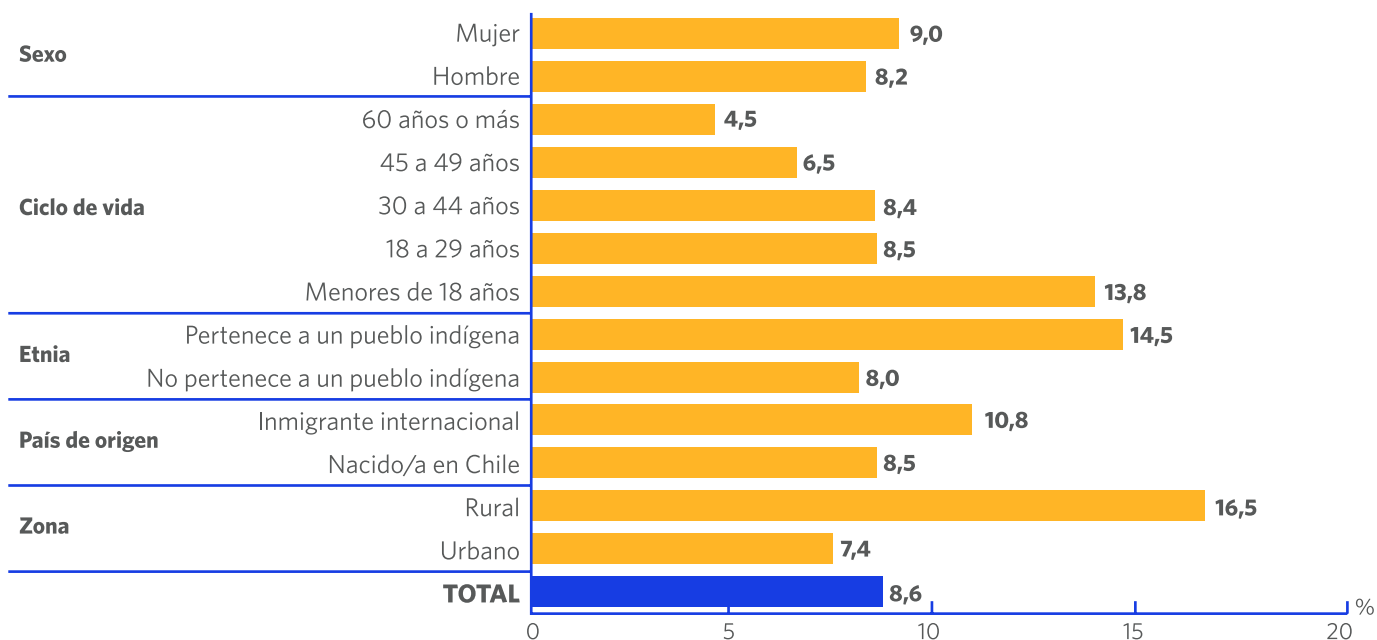
#### 3.1. Problemáticas de la seguridad social en Chile

Es indudable el avance que ha tenido Chile en términos económicos y sociales. Uno de los indicadores de estos logros es la tasa de pobreza por ingresos, que se ha reducido considerablemente en las últimas tres décadas. Para ejemplificar esto, si se considera que en 1990 casi siete de cada diez personas estaban en situación de pobreza por ingresos, 27 años después esta proporción se redujo a poco más de ocho de cada 100 personas, lo que significa una disminución de casi un 90% (Informe Desarrollo Social 2020, MDSF). Esta reducción ha sido impulsada por un crecimiento económico sostenido durante prácticamente todo este período, acompañado por políticas sociales focalizadas en la población de mayor vulnerabilidad. Sin embargo, a pesar de estos tremendos avances, aún persisten brechas importantes de seguridad social, que sumado al escenario que generó la pandemia de COVID-19 reflejan que aún queda mucho camino por avanzar para disminuir las brechas que existen en la población. El Informe de Desarrollo Social de 2020 identifica varios grupos prioritarios de políticas sociales para los cuales se presentan diferencias importantes en términos de seguridad social, muchas de ellas

estrechamente vinculadas a encontrarse en una situación de pobreza de ingresos o multidimensional —se volverá sobre esto más adelante. El mismo informe destaca que entre los principales afectados se encuentran niños, niñas y adolescentes; mujeres, particularmente cuando son jefas de hogar; personas mayores; personas con discapacidad y pertenecientes a pueblos indígenas.

En la última estimación de pobreza por ingresos (CASEN 2017) se identificaron alrededor de 1,5 millones de personas, lo que representa la realidad de casi 430 mil hogares. Esta condición tiene una alta prevalencia en grupos específicos de la población, mostrando mayor presencia en territorios rurales, en hogares donde la jefatura de hogar es femenina o en aquellos en los que sus integrantes son personas pertenecientes a pueblos indígenas o población inmigrante. En este grupo se manifiestan de manera importante problemas de empleabilidad y la generación de ingresos autónomos, por lo tanto, la política pública ha puesto énfasis en tratar de cerrar estas brechas, pero con coberturas limitadas. Asimismo, este grupo presenta importantes problemas de inseguridad social, reflejados en los inconvenientes que tienen para acceder a los mecanismos de apoyo creados para mitigar los efectos del desempleo o la invalidez y, por lo general, son usuarios de sistemas no contributivos, como las pensiones básicas solidarias o el subsidio único familiar.

**Figura 6:** Prevalencia de la pobreza según características de la población



**Fuente:** Informe de Desarrollo Social 2020 en base a datos CASEN 2017, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.



Adicional a la mirada de los ingresos, y tal como se dejó enunciado anteriormente, en Chile también se mide la pobreza multidimensional, la cual permite determinar de manera directa las condiciones de vida de la población, abordando el análisis de la situación de los hogares en relación con cinco dimensiones de bienestar: educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno, redes y cohesión social. Este indicador permite visibilizar las carencias que afectan a las personas y los hogares, más allá del nivel de ingresos, y se enfatiza en la importancia relativa de las carencias observadas en cada dimensión sobre las condiciones de vida de la población en situación de pobreza.

Según CASEN 2017, la situación de pobreza multidimensional alcanzaba en 2017 al 20,7% de la población, lo que implica que 3.530.889 personas y 935.077 hogares acumulan un conjunto crítico de carencias. Si bien esta medida y la de ingresos no necesariamente identifican a la misma población, en el año 2017 el 3,5% de la población se identifica simultáneamente como pobre por ingresos y como pobre multidimensional, proporción que corresponde a 590.614 personas, mientras que nivel de hogares con esta condición llega al 2,8% (154.905 hogares).

En este indicador aparecen al menos tres dimensiones que contribuyen de manera muy importante a la pobreza multidimensional de los hogares. La primera es (i) trabajo y seguridad social, donde resalta una importante proporción de ocupados de 15 años o más que no cotizan en el sistema previsional y tampoco son trabajadores independiente con educación superior, por lo tanto, quedan severamente desprotegidos. Esta condición además se exagera con la crisis de empleo que implica la pandemia de COVID-19.

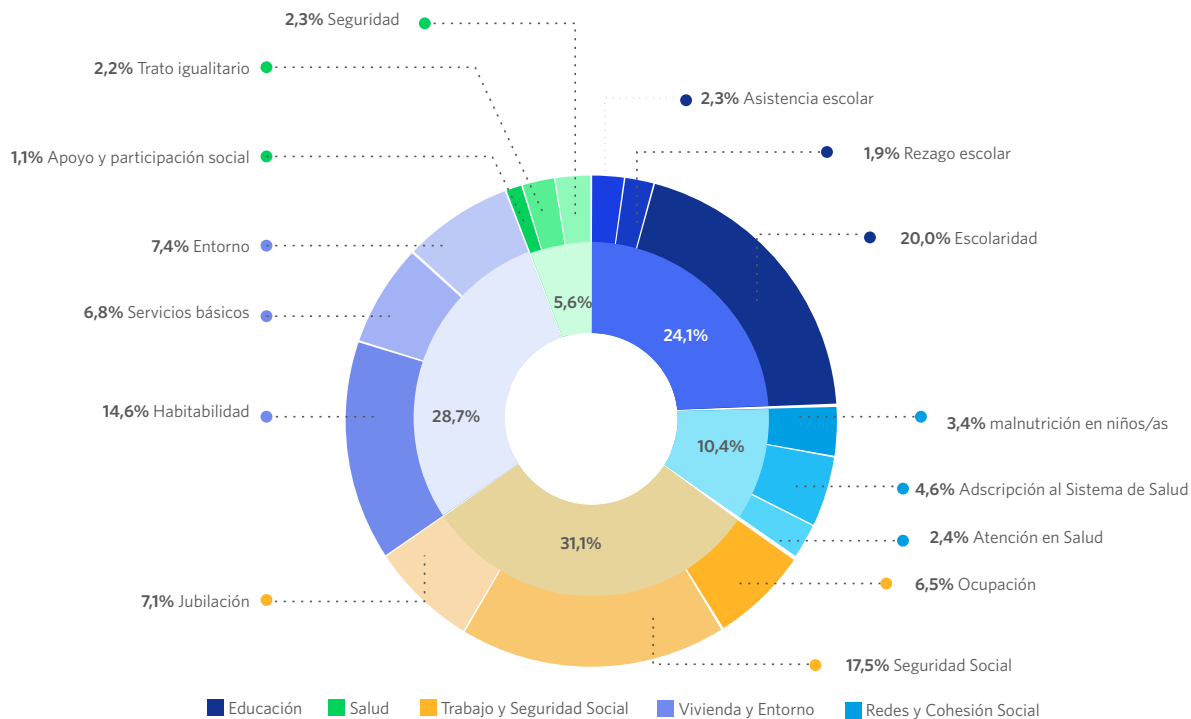
La segunda dimensión corresponde a (ii) vivienda y entorno, cuyo componente que más relevante es el del hogar que se encuentra en situación de hacinamiento<sup>7</sup> o reside en una vivienda precaria. Situación que además se ve agravada ante el importante aumento de los campamentos en diversas regiones del país posterior a la pandemia y el estallido social de octubre de 2019 (74% según datos del catastro realizado por Techo Chile y Fundación Vivienda).

Finalmente está la dimensión de (iii) educación, donde destaca la población adulta con niveles de escolaridad menores al obligatorio (12 años, cuarto medio), que obliga a pensar en los mecanismos de reconversión laboral para poblaciones sin educación formal en un contexto de automatización y mercado laboral comprimido, además de hacerse cargo de fuertes impactos que tiene la pandemia en los actuales indicadores de deserción escolar.

-

<sup>7</sup> El número de personas en el hogar por dormitorio de uso exclusivo es mayor o igual a 2,5.

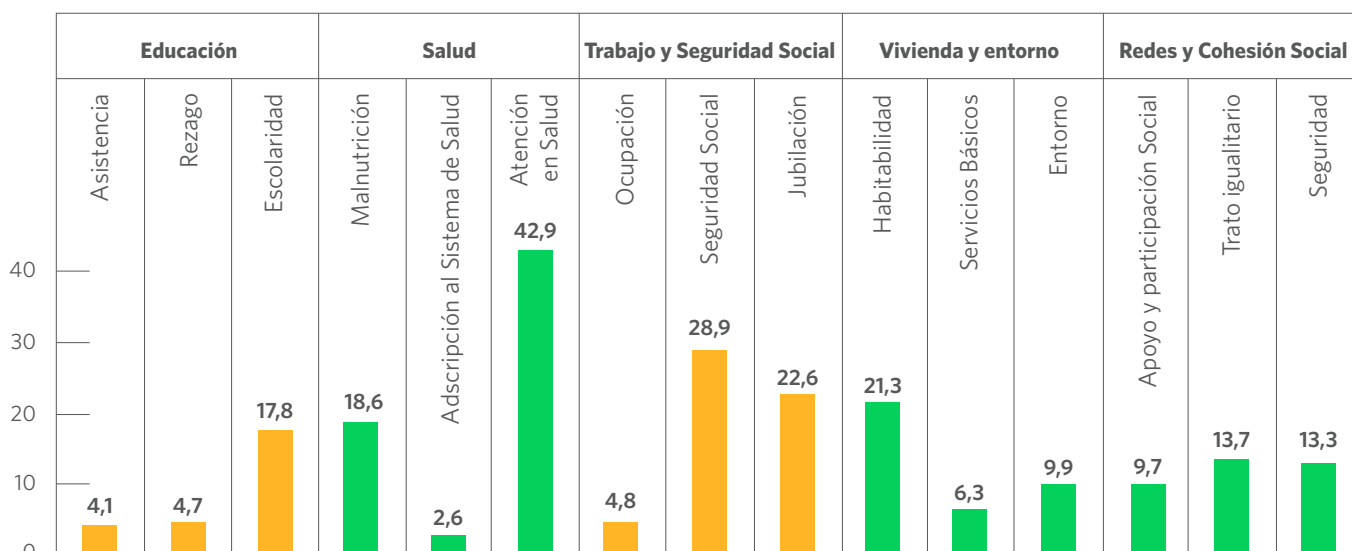
**Figura 7: Contribución de las dimensiones y los componentes a la pobreza multidimensional**



Fuente: Informe de Desarrollo Social 2019 en base a datos CASEN 2017, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

También es importante diferenciar la incidencia de estos indicadores a nivel de personas, ya que, dentro del universo específico de población que está sujeto a experimentar cada carencia, el diagnóstico es distinto. Estas brechas que a nivel de hogares presentan un escaso impacto, como es el caso del indicador de atención en salud, adquieren una expresión mucho más aguda cuando afectan a un grupo reducido de población (como por ejemplo, población que presentó una necesidad de atención médica en los últimos tres meses o que se encontraba en tratamiento por alguna patología cubierta por el sistema AUGE-GES), situación que se agrava fuertemente por la pandemia según la encuesta social COVID-19.

**Figura 8: Personas con alguna condición de carencia en la medición de pobreza multidimensional**



Fuente: Informe de Desarrollo Social 2019 en base a datos CASEN 2017, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Si bien, todos estos desafíos en materia de pobreza buscan ser abordados en alguna forma por programas de política social (revisar Informe de Desarrollo Social 2020 para más detalles), el escenario parece complejizarse al considerar el rápido avance de la tecnología y la transformación del mercado laboral.

Se suma al escenario social el desafío de la desigualdad, la cual aumenta producto de las transformaciones de la sociedad y el cambio tecnológico. Mientras algunos grupos de la población se mantienen rezagados, como anteriormente se mostró, otros grupos comienzan a experimentar el rezago que exigen estos nuevos tiempos, y la sensación de que el motor de la movilidad social se estanca, lo que provoca descontento y una sensación de fragilidad en el creciente segmento de grupos medios.

Es por eso que tanto en Chile como en el mundo se ha puesto un especial foco a los sectores medios, pues son familias que ante situaciones inesperadas pueden ver frenadas sus aspiraciones de vida y caer en situaciones de alta vulnerabilidad y pobreza. El desafío de este segmento radica principalmente en que son grupos que quedan fuera de los umbrales establecidos donde se focaliza el gasto social, al menos en Chile, y si bien se ha avanzado en políticas universales, aún existen ámbitos en los que se encuentran desprotegidos y que, por otro lado, a diferencia de los segmentos de mayores ingresos, poseen limitaciones para satisfacer sus necesidades de protección usando únicamente mecanismos de mercado. La OCDE (2019) cataloga este segmento como particularmente importante, pues menciona que una clase media fuerte y próspera es crucial para el éxito de la economía y la cohesión de una sociedad, ya que es el sector que impulsa gran parte de la inversión en educación, salud y vivienda; sostiene en gran parte a los sistemas de protección social mediante el pago de impuestos y cotizaciones y tiene un papel importante en el consumo dentro de la economía.

Desde la vuelta a la democracia, el foco principal de la política social en Chile ha sido la protección de los sectores más vulnerables con la ejecución de un sistema de protección social orientado a la superación de la extrema pobreza. Mientras que las clases medias, si bien se han visto beneficiadas por las últimas reformas universales (o al menos que no focalizan recursos por nivel socioeconómico) en ámbitos de salud (Plan AUGE) o desempleo (seguro de cesantía), aún poseen un gran déficit en el acceso a oportunidades en ciertos ámbitos, como la vivienda o las pensiones.

¿Pero quiénes componen estos sectores medios? La respuesta no es única, pues en diversas partes del mundo se han usado metodologías distintas para identificar a este segmento. No obstante, el Banco Mundial utiliza una clasificación basada en el riesgo de que un hogar se vuelva pobre, permitiendo estandarizar la medida para diversos países. Usando esta clasificación, elaboraron un informe para Chile (2020) que mostró el importante crecimiento constante de la clase media desde el año 1990 hasta 2017, la que alcanzó casi un 70% de la población<sup>8</sup>.

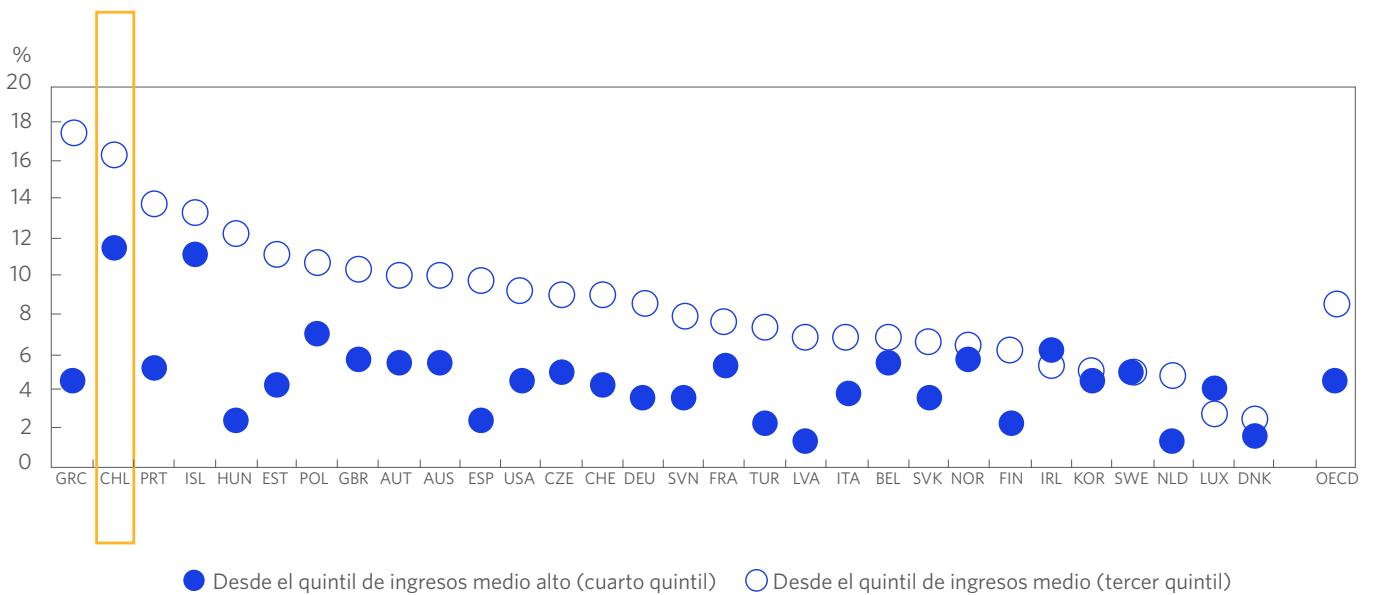
Aunque la tendencia dominante a lo largo del tiempo ha sido la movilidad socioeconómica ascendente para la mayoría de los chilenos, el informe muestra que, no obstante, ha habido un movimiento de hogares en la dirección opuesta. Los resultados muestran que la probabilidad de una movilidad descendente de un cierto grupo socioeconómico a uno más bajo es alta, durante el período 2009-2015 observado con la Encuesta de Protección Social (EPS). Dicho cambio está ligada a la edad del jefe de hogar; si estaba encabezado por una mujer; si el o la jefe de hogar no había completado la educación superior; si el hogar tenía una mayor proporción de hijos dependientes y ancianos; si el hogar había experimentado la pérdida del empleo; invalidez; y mayores niveles de gasto en salud (Banco Mundial, 2020).

-  
**8** Es importante destacar que como se trata de una comparación internacional, los umbrales para medir los grupos socioeconómicos utilizan una medida estándar de pobreza que está ligada a la cantidad de dólares por persona en el hogar (USD1.9 por día en Poder de Paridad de Compra), que en Chile es una medida poco exigente respecto de cómo se mide pobreza por ingresos. De esta forma establecen el grupo de personas en pobreza, vulnerabilidad (personas que tiene una alta probabilidad de caer en pobreza) y clase medias definidas entre 13 a 50 USD PPP (que corresponde al umbral de ingreso de personas que tiene una baja probabilidad de caer en pobreza, pero no son ricos).

Esto es coincidente con los resultados de un informe reciente de la OCDE (2019), que muestra a Chile como el país miembro con la mayor probabilidad de que un hogar caiga a los quintiles más bajos de ingreso estando en el quintil III o IV. En dicho informe se plantea tres principales desafíos a los que se enfrentan los hogares de clase media:

- Percepción de las clases medias de que el actual sistema socioeconómico es injusto. Muchas personas que pertenecen a este segmento, especialmente los que se ubican más abajo en el grupo de hogares de ingresos medios, perciben una relación poco equilibrada entre lo que ellos aportan al sistema de bienestar (a través del pago de impuestos) y lo que ellos reciben a cambio en beneficios y servicios.
- El costo de vida para las clases medias ha crecido mientras que los sueldos se han quedado atrás. Los principales ámbitos que han aumentado su costo exponencialmente son vivienda, salud y educación. Otro factor a considerar en este encarecimiento de la vida son los patrones de consumo de estos grupos, que tienden a imitar el comportamiento de los estratos más altos, lo que lleva a una “cascada de consumo inasequible” (OCDE, 2019: 28).
- Las perspectivas de ingreso de la clase media son cada vez más inciertas. La revolución digital ha traído muchos beneficios para el mundo moderno, pero también ha generado externalidades negativas. Una de ellas es la reducción de puestos de trabajo. De hecho, un cálculo realizado para los países que integran la OCDE, demuestra que uno de cada seis trabajadores de renta media tiene un empleo con alto riesgo de automatización.

**Figura 9:** Probabilidad de caer al quintil I de la distribución de ingresos



Fuente: OCDE 2019.

Esta situación plantea un enorme desafío a la seguridad social, particularmente en el contexto en que se desenvuelven las Cajas, pues abre nuevos escenarios sobre cómo proteger a los hogares que tradicionalmente no han sido cubiertos por la política social, en un escenario en que los ingresos apenas han crecido, tanto en términos relativos como absolutos (situación que afecta a la mayoría de los países de la OCDE). Asimismo, el costo de bienes y servicios esenciales para el estilo de vida ha aumentado más rápido que la inflación, el precio de la vivienda ha crecido tres veces más rápido que la renta media de los hogares en las dos últimas décadas y se ha generado un contexto de creciente inseguridad laboral por la transformación del mercado laboral. A continuación, se revisará con mayor detalle las tendencias y desafíos de seguridad social que están reflejadas en la reciente literatura sobre política pública. En particular, son cuatro los ámbitos que se profundizan: a) mercado laboral, b) poblaciones envejecidas, dependencia funcional y cuidados, c) salud y gasto de bolsillo, y d) endeudamiento.

### 3.1.1. Desafíos del mercado laboral

La globalización, el progreso tecnológico, el cambio demográfico y recientemente, la crisis sanitaria y económica generada por la pandemia del COVID-19 han generado transformaciones en el mercado laboral, tanto en la cantidad como en la calidad de los puestos de trabajo.

Las nuevas tecnologías han reducido los costos de transacción, facilitando a las empresas la subcontratación de tareas y que los individuos ofrezcan y comercialicen sus servicios y compitan con las empresas, difuminando las fronteras entre el trabajo dependiente y el autoempleo. Esto supone un reto para los sistemas de protección social tradicionales, que en muchos países se construyeron pensando en una relación estable entre empleador y empleado (OCDE, 2018).

Asimismo, la introducción de nuevas tecnologías en el mercado laboral puede generar una menor demanda de ciertas labores, lo que se podría traducir en un creciente aumento del desempleo, sobre todo en los de menor calificación. Las estimaciones recientes de la OCDE sugieren que, en todos los países que la componen, un trabajo tradicional tiene un 47% de posibilidades de ser automatizado (OCDE, 2019). Como contrapartida, este fenómeno también generará nuevos empleos, los cuales serán intensivos en habilidades y competencias relacionadas con el pensamiento computacional, resolución de problemas y pensamiento crítico (WEF, 2020). Esto pone una presión importante sobre el sistema de capacitación y reconversión laboral para el país.

En esta sección, se entrega una breve descripción de las principales problemáticas en relación a los mercados laborales, halladas en la revisión de bibliografía internacional. En primer lugar, se expone el surgimiento de nuevos tipos de trabajo y trabajadores, que ha reducido las relaciones más tradicionales de dependencia entre trabajador y empleador. En segundo lugar, se plantea de qué manera afecta la automatización al mundo del trabajo y los efectos que esto puede tener en el desempleo y la necesidad de reconversión laboral.

### 3.1.2. Nuevos tipos de trabajo/trabajadores

Una de las problemáticas en seguridad social, a nivel global, se relaciona con los cambios que ha experimentado el mundo del trabajo en los últimos años, donde han surgido nuevas modalidades en la relación empleador-empleado. Principalmente, tiene que ver con la pregunta de cómo integrar a los trabajadores no convencionales a los sistemas de seguridad social. Es decir, a todos aquellos que no mantienen un contrato indefinido con un solo empleador o que no mantienen uno a tiempo parcial que cumpla ciertos requisitos de ingresos mínimos. En esta categoría entrarían:

- Trabajadores por cuenta propia: Como dueños de empresas unipersonales o profesionales independientes que ofrecen sus servicios.
- Trabajadores por temporada: Trabajadores con contrato por un periodo determinado (los sistemas de protección social no suelen diferenciar entre trabajadores estándar y temporales si alcanzan los períodos mínimos de cotización).
- Trabajadores con contratos flexibles o de guardia: Trabajadores con contratos que no requieren que el empleador ofrezca un mínimo de horas de trabajo, mientras que el empleado no está obligado a aceptarlas. Sin embargo, se podrían acordar horarios de disponibilidad para el trabajador.
- Trabajadores de plataforma o aplicación: Trabajadores que ofrecen y encuentran trabajo a través de plataformas online, desde el “trabajo a un click” de baja cualificación, hasta los trabajos autónomos de alta cualificación (Ejemplo: conductores Uber, profesionales que ofrecen servicios a través de sitios como Mercado Público).
- Trabajadores para-subordinados: Trabajadores autónomos, pero con dependencia de uno o muy pocos clientes. En el caso de Italia, están inscritos obligatoriamente en un fondo público especial llamado Gestione Separata.
- Contratistas independientes: Es una forma de contrato laboral que se ubica entre el empleo autónomo y el dependiente. Los contratistas independientes tienen poca o ninguna dependencia de su empleador y controlan su propio tiempo y flujo de trabajo, pero son contratados por su tiempo y esfuerzo (es decir, no conllevan riesgo empresarial).

A pesar de la indiscutible necesidad de integrar a los trabajadores no convencionales a los sistemas de seguridad social, es importante considerar que un aumento sostenido de este tipo de empleados conlleva la amenaza de erosionar la base de cotización, un problema para los sistemas de protección social. Si los sistemas fiscales y de protección social se diseñan de modo que solo algunos trabajadores estén cubiertos por la protección social —a través del pago de sus cotizaciones—, las empresas tendrán un incentivo para trasladar las labores hacia los trabajadores descubiertos (OCDE, 2018). Asimismo, los de bajo riesgo (por ejemplo, los más jóvenes y mejor calificados) pueden optar por el autoempleo y otras formas distintas del trabajo formal. En este sentido, el desplazamiento de los empleados de menor riesgo al trabajo autónomo, podría causar un debilitamiento de los sistemas de protección social, afectando a los de mayor riesgo.

Por otro lado, las nuevas tecnologías facilitan y abaratan la oferta y la búsqueda de trabajo en línea y los intermediarios (plataformas de trabajo) han experimentado un inmenso crecimiento en los últimos años, aunque siguen representando una parte muy pequeña de los trabajadores en los países de la OCDE (por ejemplo, Katz y Krueger (2016), Pesole et al. (2018)).

### 3.1.3. Automatización

La innovación tecnológica ha contribuido al crecimiento del empleo tanto histórica como recientemente. Una de las razones es que el cambio tecnológico ha creado nuevos puestos de trabajo, como desarrolladores y diseñadores de software, entre otras profesiones. Un estudio realizado en Estados Unidos reveló que, en las últimas tres décadas, el crecimiento del empleo ha sido mayor en las ocupaciones más nuevas (Acemoglu y Restrepo, 2016). Además, dependiendo de las características particulares de los mercados del trabajo y de los productos afectados, el cambio tecnológico tiende a mejorar la productividad, lo que se traduce en mayores ingresos y menores precios (Bessen, 2018; Acemoglu y Restrepo, 2018). A su vez, el desarrollo tecnológico aumenta la demanda de productos y servicios en la economía, generando, en última instancia, una mayor demanda de mano de obra incluso en sectores no afectados directamente por la innovación (Salomons, 2018).

El problema comienza cuando la tecnología reduce la demanda de habilidades que abundan en la fuerza de trabajo, y aumenta la de las más escasas. Mientras no se resuelva el desajuste entre la demanda y la oferta de cualificaciones, los nuevos puestos de trabajo pueden ampliar la brecha salarial con los trabajadores de ingresos medios (Zia, 2017).

Por tanto, es fundamental entender el grado de vulnerabilidad de los empleos que están expuestos a los cambios derivados de los avances tecnológicos. Con el objetivo de evaluar el número y las características de los puestos de trabajo que tienen mayor probabilidad de verse afectados en las próximas décadas, se han llevado a cabo una serie de estudios, basados en las predicciones de los expertos sobre qué ocupaciones podrían ser más fácilmente automatizadas en el futuro (Brzeski, Carsten; Fechner, 2018; Frey y Osborne, 2017). Ahora bien, el hecho de que realmente sean automatizadas dependerá de un conjunto de factores que van más allá de la tecnología, incluidos algunos definidos por la política pública, como la disponibilidad de cualificaciones en el mercado laboral y la dinámica salarial.

Estimaciones recientes de la OCDE sugieren que, dentro de los países que la componen, un trabajo tradicional tiene un 47% de posibilidades de ser automatizado (Nedelkoska y Quintini, 2018). Los más propensos son trabajos con bajos requisitos de calificación y salarios, y entre los trabajadores que corren mayor riesgo se encuentran los más jóvenes, mientras que los que corren menos riesgo cubren un amplio espectro: desde profesionales hasta trabajadores sociales (OCDE, 2019).

### 3.1.4. Poblaciones envejecidas, dependencia funcional y cuidados

La prevalencia y gravedad de la dependencia funcional tiene una relación más directa con la variable edad que con la variable socioeconómica de los hogares. En los países de ingresos altos, la dependencia funcional se está convirtiendo en un foco cada vez más importante en las políticas públicas, especialmente a medida que aumenta la edad y la esperanza de vida de la población.

Los hallazgos de un informe del Banco Mundial (2020) muestran un patrón consistente, donde la dependencia funcional se presenta como un obstáculo para el mercado del trabajo. Por este motivo, las limitaciones impuestas a la actividad económica del hogar por la dependencia funcional de uno de sus miembros pueden contribuir a un mayor riesgo de movilidad social descendente y empobrecimiento o incluso a una caída más profunda en la pobreza.

Cuando un integrante del hogar padece una enfermedad de larga duración que conduce a la dependencia funcional, el o la jefe del hogar y los demás miembros de la familia en edad de trabajar pueden verse obligados a buscar un trabajo que les permita una mayor flexibilidad que la ofrecida por el empleo formal dependiente para hacerse cargo del cuidado de su familiar. También es posible que en los casos más graves de dependencia funcional, la persona que encabeza el hogar se convierta en el principal cuidador y, por tanto, no pueda trabajar fuera. En consecuencia, la dependencia funcional de un integrante de la familia puede obligar a las personas que de otro modo serían económicamente activas, a retirarse del mercado del trabajo e incluso restringir completamente las opciones de subsistencia de los hogares pequeños, de edad avanzada o de una sola generación.

La responsabilidad del cuidado tiende a caer mayoritariamente en las mujeres, lo que resulta una carga para ellas, ya que pocas cuidadoras reciben apoyo del Estado para realizar estas tareas. En el caso de Chile, datos de la Encuesta CASEN 2017 muestran que en la Región Metropolitana, el 32% de las mujeres fuera de la fuerza laboral aludía el tener que realizar labores del hogar como causa de su inactividad —frente a un 1,6% de hombres— y el 14% manifestaba que se debía al cuidado de hijos o terceros, versus el 0,9% de los hombres en la misma situación (OLM, 2018). Por otro lado, la proporción de personas mayores que viven solas ha aumentado entre 2006 y 2015 en los diecisiete países analizados por Apella y Rofman (2020).

Dicho esto, es posible identificar la necesidad de servicios de atención médica a largo plazo. En este sentido, la pregunta por el cómo se deben organizar estos servicios y su financiamiento se ha vuelto una cuestión cada vez más urgente dentro de las políticas de protección social a nivel mundial.

Los sistemas de atención a largo plazo o cuidado de larga duración (CLD) se están desarrollando rápidamente en los países de América Latina. Apella y Rofman (2020) muestran que la mayoría de los gobiernos de la región son incapaces de gestionar eficazmente el desarrollo de estos sistemas, lo que conduce a una mala prestación de servicios en términos de rentabilidad, calidad y equidad.

Los problemas observados en países de América Latina son:

- Hospitalización innecesaria y costosa de las personas mayores debido a la disponibilidad limitada de atención en entornos no hospitalarios.
- Atención de mala calidad a las personas funcionalmente dependientes, en particular a las personas mayores.
- Poca capacitación y apoyo a los cuidadores de los miembros de la familia.
- Restricciones sobre otras actividades económicas a las que pueden comprometerse los miembros del hogar que administran el cuidado a largo plazo (sobre todo mujeres).

Ahora bien, el informe del Banco Mundial (2020) sostiene que la solución a esta problemática no necesariamente reside en la apertura de instituciones de atención residencial. La experiencia de los países de ingresos altos ha demostrado que ese enfoque no solo es insostenible financieramente, sino que también contradice la preferencia de la mayoría de las personas mayores de permanecer en sus propios hogares (OMS, 2015). La tendencia, en países que han estado enfrentando el envejecimiento de la población con éxito, es que las políticas de CLD deberían, más bien, abarcar una amplia cartera de intervenciones (Apella y Rofman, 2020).

Por otra parte, las instituciones privadas con fines de lucro ya desempeñan un papel importante como proveedores de servicios CLD en América Latina y es probable que ese sea cada vez más el caso. Sin embargo, el sector es todavía pequeño y muy segmentado, con proveedores de alto nivel que ofrecen costosos servicios residenciales y domiciliarios a usuarios más adinerados y niveles de atención mucho más básicos para los demás. El sector también está débilmente regulado; incluso cuando se hayan establecido estándares, los gobiernos tendrán que desempeñar un papel más proactivo para hacerlos cumplir, por ejemplo, ofreciendo capacitación, desarrollando mecanismos de rendición de cuentas (OMS 2015).

### 3.1.5. Salud y gasto de bolsillo

El gasto de un hogar en salud aumenta con su nivel socioeconómico y la prevalencia de niveles de gasto catastrófico es mayor entre los hogares de clase media. Este fenómeno se observa en muchos países del mundo y en la mayoría de los países de América Latina. A medida que aumentan los ingresos de los hogares, aumenta su demanda de tratamientos sanitarios, así como la parte de su presupuesto que destinan a esta atención (Baeza y Packard, 2006; OCDE, 2019).

En un destacado análisis de la vulnerabilidad financiera ante el costo de la asistencia sanitaria en los países latinoamericanos, Knaul et al. (2011) comparan el gasto sanitario en 12 países y concluyen que los hogares de clase media tienen más probabilidades de verse afectados por niveles catastrófico de gasto sanitario que los hogares pobres.



Por otra parte, las particularidades de los mercados médicos hacen que el costo de la asistencia sanitaria sea más difícil de gestionar para los hogares con sus propios ahorros, ya que es mucho menos probable que se hagan predicciones razonables y prepararse para las necesidades y costos sanitarios que puedan surgir (Barr, 2001). Por lo tanto, cuando no se dispone de seguros sociales, la cobertura es costosa o los planes disponibles no proporcionan una protección eficaz, lo que puede contribuir a una profunda sensación de inseguridad en este ámbito (Wagstaff, et al, 2018).

### 3.1.6. Endeudamiento y bienestar financiero

El estilo de vida de las clases medias se asocia con el acceso a ciertos bienes y servicios y determinadas condiciones de vida, como vivienda digna, buena educación y servicios de salud adecuados y accesibles. Sin embargo, los precios de los bienes y servicios de consumo básico como la salud, la educación y la vivienda han aumentado muy por encima de la inflación, mientras que los ingresos medios no han aumentado (OCDE, 2019). En el ámbito de la salud, el envejecimiento y las nuevas tecnologías médicas han elevado el costo de los servicios. En educación, la carrera por los diplomas está presionando a los padres para que inviertan cada vez más en este ámbito y, al mismo tiempo, los servicios educativos se volvieron más costosos en varios países. Asimismo, en vivienda, la polarización geográfica de los puestos de trabajo está haciendo subir los precios de la vivienda en las grandes áreas urbanas, precisamente donde están disponibles los trabajos más gratificantes (ibid).

Por lo tanto, lograr un estilo de vida de clase media se ha vuelto más difícil que en el pasado debido a la fuerte subida de los precios de la vivienda y otros ítems de consumo de la clase media (Blank, 2010). La vivienda es, particularmente, un ítem clave, ya que representa alrededor de un tercio del gasto de la renta disponible y es el más importante para los hogares de ingresos medios (OCDE, 2019).

La vivienda es más que un bien de consumo estándar: en muchos países, ser de clase media se asocia tradicionalmente con ser propietario de una vivienda, por lo que el alza de los precios ha tocado el significado mismo de ser parte de este grupo. El aumento de los precios de la vivienda —que pese a variar dentro de cada país, ha crecido en promedio tres veces más rápido que el ingreso medio de los hogares durante las dos últimas décadas (ibid)— también obstaculiza la movilidad laboral hacia las zonas urbanas más dinámicas y, de este modo, la movilidad social ascendente.

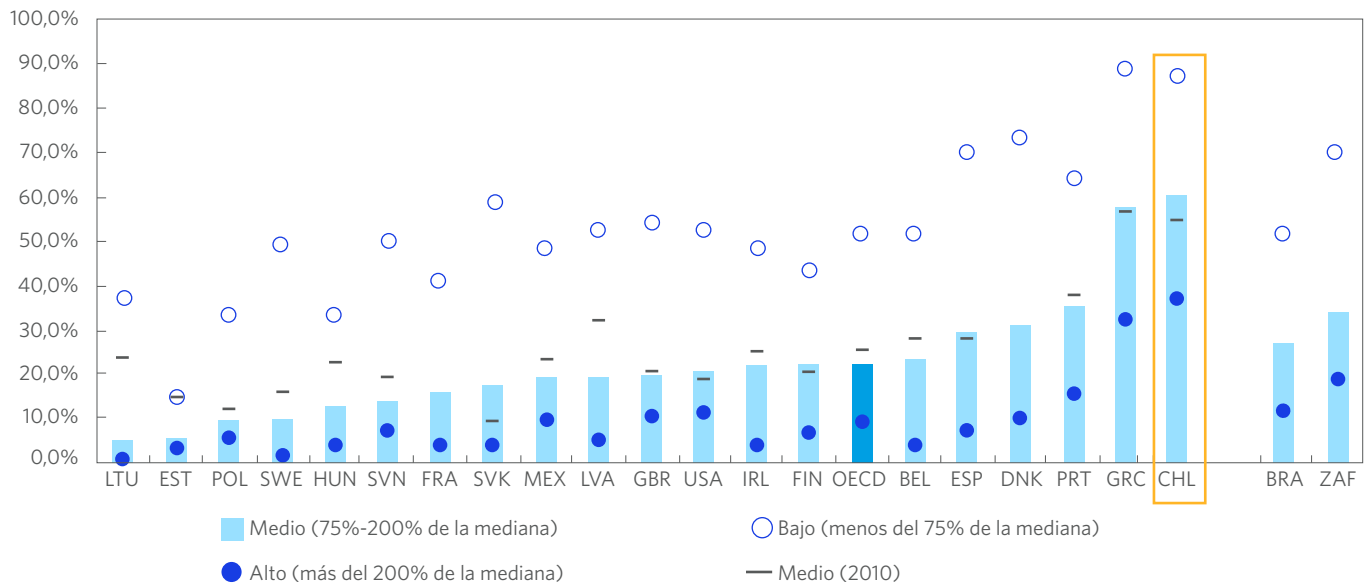
El aumento del gasto en bienes y servicios reduce la capacidad de ahorro y aprieta las finanzas de los hogares con ingresos medios. Actualmente, uno de cada cinco de renta media gasta más de lo que gana, lo que conlleva un riesgo de sobreendeudamiento (OCDE, 2019).

En el caso particular de Chile, los datos revelados por un informe reciente sobre educación financiera realizado por el Centro de Políticas Públicas UC (2020) da cuenta de “conductas riesgosas en torno al manejo del endeudamiento, según lo cual, el motivo más predominante para la adquisición de deudas es la necesidad de pagar créditos anteriores” (p.8), especialmente para los créditos de consumo con casas comerciales, bancos y los informales (con familiares o amigos). Este documento, además, da cuenta de un importante aumento en las deudas hipotecarias desde 2007. Asimismo, se encuentra que el endeudamiento de tarjetas de crédito de casas comerciales tiene una importante presencia en los hogares chilenos. Entre 2007 y 2014 la tenencia de este tipo de deuda se mantuvo casi en el 50%.

El sobreendeudamiento (definido como una relación deuda/activo de más del 75%) es mayor para los hogares de renta media que para los de renta baja y los de renta alta y afecta a alrededor del 11% de estos hogares, en los países de la OCDE (OCDE, 2015).

Se puede observar que, en comparación al resto de los países de la OCDE, Chile tiene un alto porcentaje de hogares que gastan más de lo que ganan. Más aún, es el país de la OCDE que presenta la mayor tasa de hogares cuyos gastos son mayores que sus ingresos (cerca del 60% de los hogares chilenos). Analizando por distintos tramos de ingreso, es constatable que el efecto es más importante en hogares con menores ingresos, concluyendo que existen problemas de sobreendeudamiento.

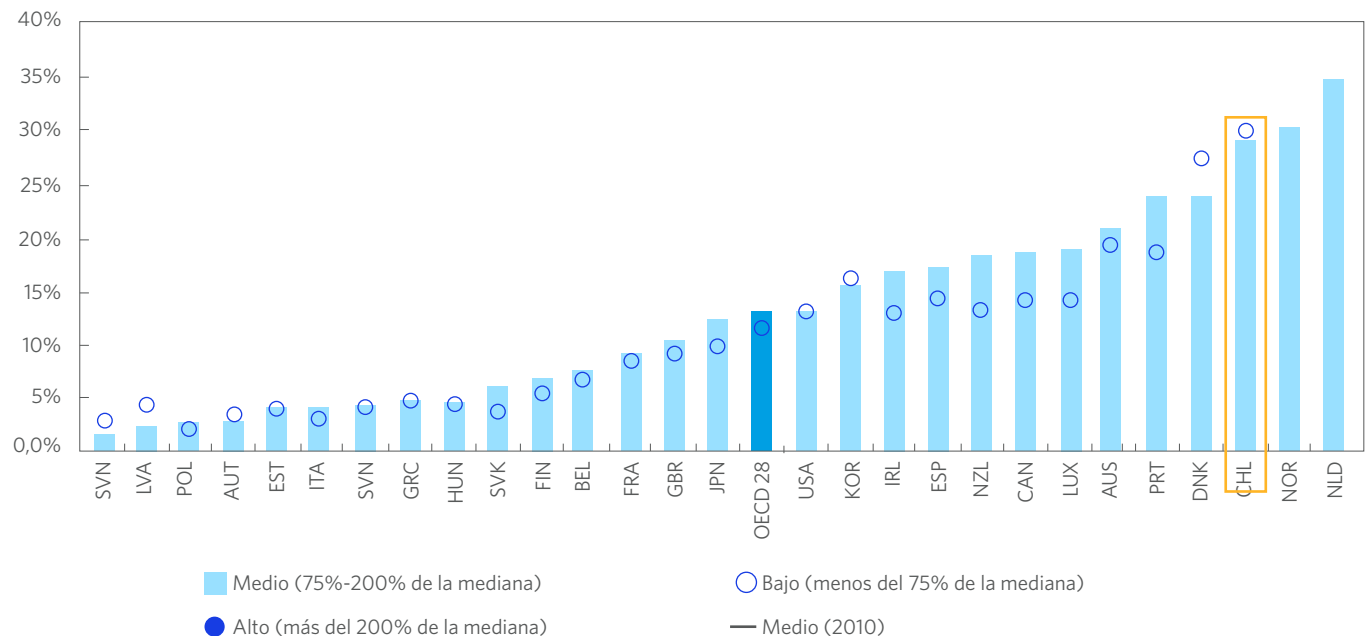
**Figura 10:** Porcentaje de hogares que gastan más de lo que ganan, por tramo de ingreso, 2016 o último año disponible



Fuente: OCDE 2019.

En ese sentido, la Figura 16 muestra que Chile es también uno de los países OCDE con mayor tasa de sobreendeudamiento. Cerca del 30% de los hogares chilenos está sobreendeudado, es decir que deben montos tres veces mayores a su ingreso. El problema del sobreendeudamiento se vuelve insostenible cuando el hogar deja de recibir sus ingresos y puede muy fácilmente caer en situaciones de pobreza.

**Figura 11:** Porcentaje de hogares sobreendeudados, 2015 o último año disponible



Fuente: OCDE 2019.

## 3.2. Caracterización general de los hogares chilenos

En este punto se abordan dos elementos. En primer lugar, las fragilidades de los hogares chilenos, con el fin de mostrar las principales carencias relacionadas a los ingresos y gastos de estos. Luego, se realiza una comparación de los potencialmente afiliados y no afiliados, para establecer cuáles son las brechas en el acceso a ciertos ámbitos del sistema de seguridad social (ingresos, mercado laboral, salud, dependencia e inclusión financiera).

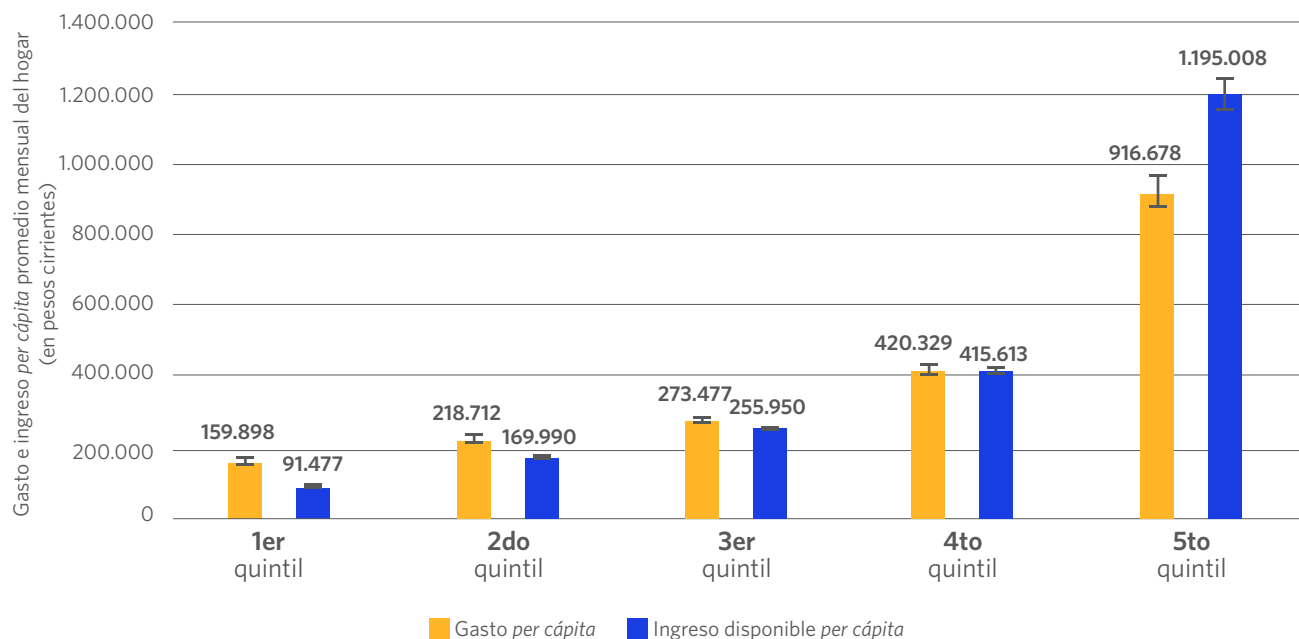
### 3.2.1. Fragilidades de los hogares chilenos

Como se dijo anteriormente, a pesar de los enormes avances en términos de reducción de la pobreza y la generación de nuevos instrumentos de seguridad social de los últimos años, Chile aún enfrenta desafíos importantes en materia de consolidar una red de seguridad social que impida que los hogares caigan rápidamente en situaciones de mayor vulnerabilidad. Parte de esta fragilidad está reflejada en la tensión que existe entre los ingresos y gastos de un hogar, y los instrumentos que dispone (tanto de ahorro como seguros) para enfrentar situaciones que ponen a prueba su salud financiera.

Al analizar los índices de calidad de vida de la OCDE, Chile presenta un nivel global que se asemeja al promedio de los países miembros. Sin embargo, en la comparación de una serie de indicadores, se presentan preocupantes cifras relacionadas con bajos niveles de ingreso y patrimonio, compromiso cívico, estado de la salud, empleo y remuneración, vivienda, balance vida-trabajo, sentido de comunidad, seguridad personal, educación y competencias, calidad medioambiental y satisfacción. Varios de estas variables se pueden destacar como problemas asociados al sistema de seguridad social: mercado laboral, salud, educación y vivienda. Por lo que se inserta el interés de estudiar estos desafíos del país. Además, pese a su tendencia descendente, los niveles de pobreza en Chile siguen siendo altos para los estándares de la OCDE (OCDE, 2018).

Al analizar con mayor profundidad lo que sucede en Chile, surge de inmediato la tensión entre ingreso y gastos de los hogares. Según la última Encuesta de Presupuestos Familiares del Instituto Nacional de Estadísticas (INE 2018), se constata que los cuatro primeros quintiles de ingreso presentan una situación de alta tensión financiera (hogares poseen levemente mayores gastos que ingresos). De acuerdo con las estadísticas, el gasto per cápita promedio supera al ingreso per cápita en los hogares de los primeros cuatro quintiles, dejando al último quintil (el más alto) como el único que alcanza cierta holgura presupuestaria. Los datos están en línea con los hallazgos de la OCDE, que muestran que alrededor del 60% de los hogares de Chile gasta más que sus ingresos, siendo esta situación más aguda para los hogares de menores ingresos, lo que se condice con la alta tasa de sobreendeudamiento existente.

Esta situación se vuelve aún más crítica si se considera que los hogares se ven presionados fuertemente por el incremento del costo de la vida, lo que golpea el presupuesto familiar.

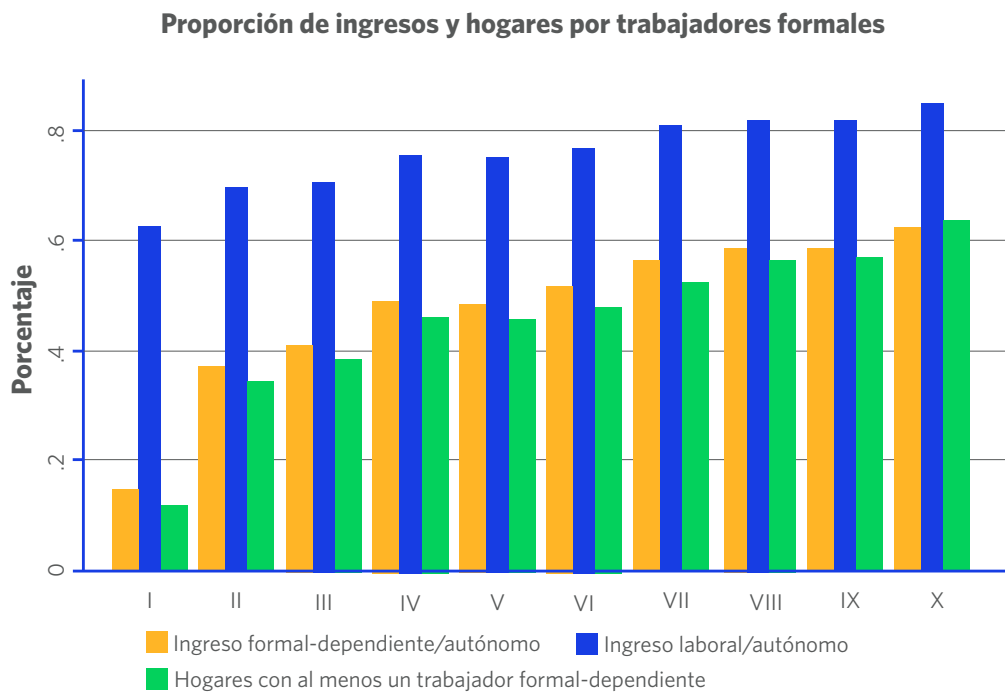
**Figura 12: Gasto e ingreso disponible per cápita mensual del hogar en Chile**

**Fuente:** Encuesta de Presupuestos Familiares, INE (2018).

Con respecto a la composición del ingreso de los hogares, es importante destacar que según CASEN 2017, la participación del ingreso laboral de los hogares en el ingreso total es alta, pero, como fue señalado anteriormente, gran parte de este proviene de trabajos informales o independientes. Cuando se observa la distribución por decil de ingreso surge con fuerza el hecho de que para los primeros quintiles solo una pequeña parte está cubierta por el mercado formal, lo que explica la vulnerabilidad de estos hogares frente a los shocks de ingresos, y también a los shocks de gastos.

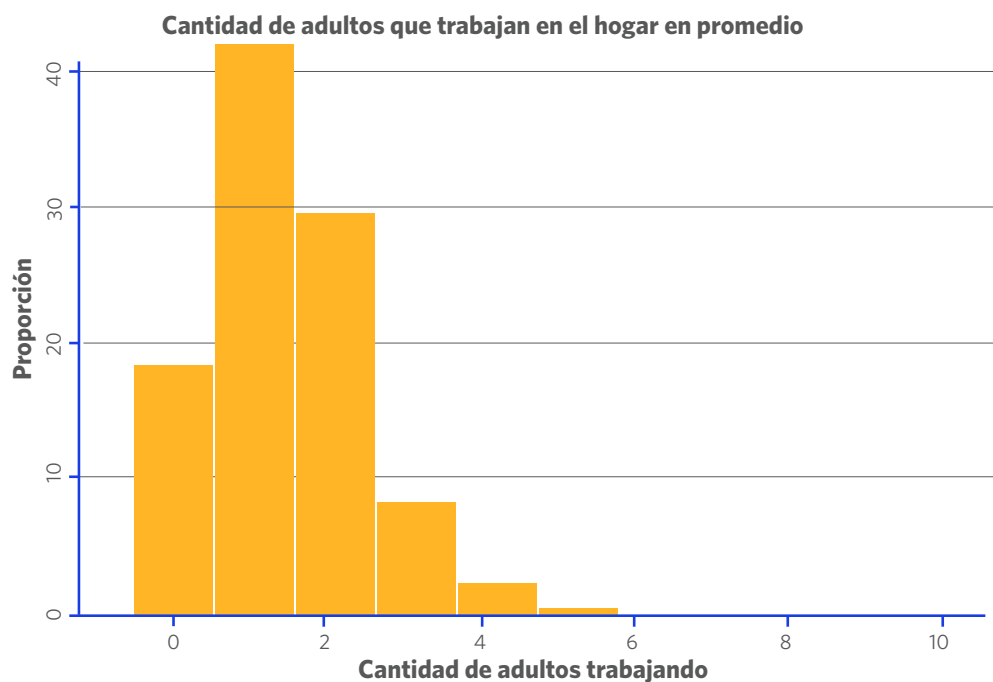
El mismo cuadro sugiere, además, que existe una similitud en la distribución de la proporción de hogares con trabajadores formales dependientes y la fracción que representa este ingreso en el ingreso autónomo del hogar desde el decil IV en adelante. Como es de esperar, los hogares de mayores ingresos (deciles más elevados) poseen una mayor porción de sus entradas monetarias cuidadas por mecanismos formales de protección social, lo que también implica que está cubierta una mayor proporción del ingreso autónomo de cada hogar. Así mismo, de la figura se desprende que gran parte de la fragilidad de los hogares pertenecientes a los deciles más bajos está relacionada a que son menos los trabajadores formales y, por lo tanto, tienen un peor acceso a mecanismos de seguridad social. Adicionalmente, es interesante observar que en el 40% de los hogares, la fuente de ingreso laboral corresponde a una sola persona, lo que implica que las situaciones de desempleo se vuelven críticas para estos grupos.

**Figura 13:** Proporción de ingreso formal dependiente y laboral, y hogares formales dependientes, por decil



*Fuente:* Elaboración propia en base a CASEN (2017).

**Figura 14:** Número de adultos trabajadores (de cualquier tipo) por hogar

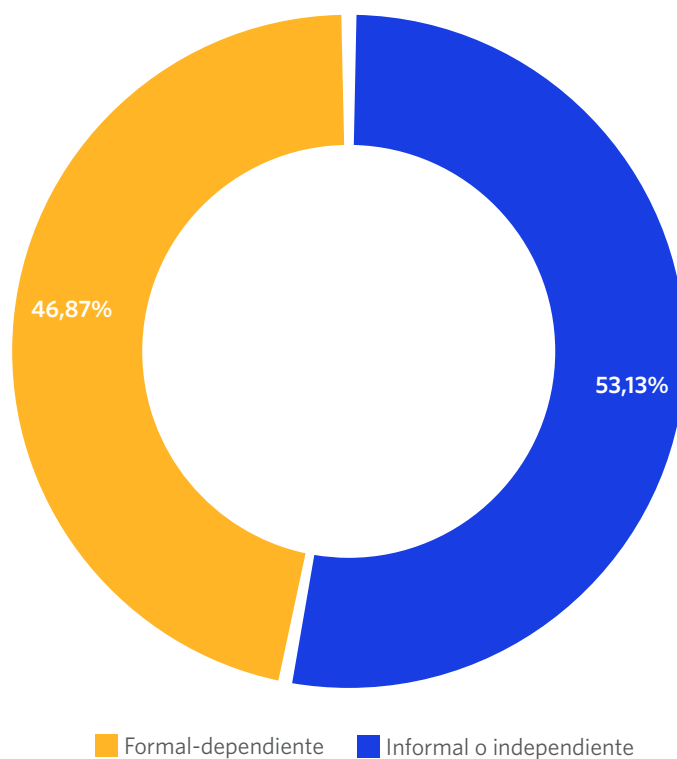


*Fuente:* Elaboración propia en base a CASEN (2017).

En general, los trabajadores afiliados a las Cajas de Compensación cumplen, en mayor medida, con un régimen tradicional de formalidad. Esta situación se debe principalmente a que la mayoría de los trabajadores están afiliados a través de la empresa que los emplea (que es miembro desde antes). Dada la distribución de los ingresos formales dependientes de los hogares, se puede asumir que las Cajas están enfocadas en un segmento socioeconómico más alto de la población (y menos concentradas en los grupos vulnerables).

Ahora bien, los hogares tienen una mixtura. Las fuentes de ingreso del trabajo de un hogar son en parte formal dependientes y en parte informales o independientes. En promedio, el 53% de los ingresos entran en esta última categoría. Esto implica que la discusión acerca de los desafíos de seguridad social no solo tienen que ver con aquellos hogares de menor ingreso, sino que se trata de un desafío que incluye una gama más amplia de hogares que corren riesgo de caer en situaciones de pobreza. Esto junto con que el seguro de cesantía cubre solo a trabajos formales dependientes, quedando así un 53% de los ingresos del país desprotegidos. Lo mismo puede verse en el gráfico a continuación, que muestra la proporción de ingresos laborales y la porción de ingresos formales dependientes, fortaleciendo el punto de que existe una fracción de los ingresos de los hogares que no estaría cubierta por el sistema de seguridad social ante situaciones adversas.

**Figura 15:** Fuente de los ingresos de los hogares



**Fuente:** Elaboración propia en base a CASEN (2017)

Se han constatado algunas características que indican la fragilidad de los hogares chilenos, especialmente en los hogares de menor ingreso, pero también en general, debido a un alto porcentaje de informalidad o independencia en los hogares de Chile.

A continuación, se exponen características de los grupos de hogares que están al alcance de las Cajas de Compensación para luego comparar con las características de los hogares que no entran en la cartera de afiliación de las Cajas.

### 3.3. Brechas relevantes de seguridad social para las CCAF

El objetivo de esta sección es caracterizar ambos grupos para, en primer lugar, establecer posibles oportunidades de mejora de las Cajas de Compensación hacia los hogares de afiliados. En segundo lugar, para mostrar las características de los hogares no afiliados y así proponer nuevos grupos de interés para las Cajas. Y finalmente, comparar ambos grupos para establecer los desafíos generales en distintos ámbitos de seguridad social (mercado laboral, dependencia, salud y endeudamiento).

Las Cajas de Compensación atienden a aproximadamente cinco millones de trabajadores y 1,5 millones de pensionados. Con la intención de caracterizar a los hogares atendidos por estas, se crean tres grupos que representan el universo potencial de afiliados: hogares con al menos un trabajador formal dependiente (y sin pensionados), hogares con al menos un pensionado (y sin trabajadores formales dependientes) y hogares con al menos un trabajador formal dependiente y un pensionado. Además, se genera un grupo compuesto por todos los hogares que no serían miembros, es decir, los sin trabajadores formales dependientes ni pensionados, de modo que, sumando los cuatro grupos creados, se obtiene el total de los hogares de Chile. De esta manera, se busca mostrar características de los hogares atendidos por estas instituciones, tanto para entender las necesidades comunes de estos grupos como para destacar diferencias entre los tipos de hogares atendidos.

#### 3.3.1. Caracterización de los ingresos

Al observar la composición de los grupos, es posible ver que el más importante es el de los trabajadores formales dependientes. La suma de todos los conjuntos que estarían afiliados a las Cajas equivale a cerca del 77% de los hogares de Chile, dejando al 23% de la población como hogares que no están cubiertos por estos servicios. Al observar la Tabla 11 se puede notar que, en promedio, los hogares que están afiliados a las Cajas no muestran una prevalencia importante hacia grupos más vulnerables, dado que los porcentajes de hogares en situación de pobreza (al menos la de ingresos) son muy bajos en relación con la situación promedio país, comparado con el grupo de hogares que no está afiliado.

**Tabla 11:** Distribución de los hogares según formalidad y pensionados en Chile

Dimensión	Cantidad de hogares	Porcentaje de Chile	Pobreza (de ingresos)	Pobreza multidimensional
<b>Todos</b>	5.794.096	100%	8%	17%
<b>Formal dep.</b>	2.632.557	45%	4%	12%
<b>Pensionado</b>	1.055.340	18%	7%	17%
<b>Formal dep. y pensionado</b>	774.180	13%	1%	17%
<b>No afiliados</b>	1.332.019	23%	19%	26%

**Fuente:** Elaboración propia en base a CASEN (2017).

En la misma línea, desagregando el indicador de pobreza multidimensional, se puede ver la prevalencia de cada dimensión de pobreza en los hogares. De esta manera, se constata que casi un tercio de estos carece de seguridad social, es decir, al menos uno de sus integrantes ocupados no cotiza en el sistema previsional. También, un 29% de los hogares carece de escolaridad, o sea, que hay algún integrante que ha alcanzado menos años de estudios que los establecidos por la ley (de acuerdo con su edad). Las otras dimensiones de mayor prevalencia son habitabilidad, estado de la vivienda, trato igualitario y seguridad<sup>9</sup>. Al analizar los distintos grupos, se puede constatar que aquellos hogares formales dependientes tienen menor prevalencia en todas las dimensiones, por lo que se consideran en mejor condición que el promedio del país. Al observar el grupo de pensionados, se constata que estos carecen, en mayor proporción, de escolaridad (42%) y presentan desventajas también en otras variables como entorno, accesibilidad y jubilaciones, revelando problemas de conectividad (a bienes básicos y transporte) y recepción de pensiones.

Al comparar a los grupos potencialmente afiliados con el grupo de no afiliados, se puede observar que este último tiene una prevalencia de carencias mayor en varias dimensiones tales como habitabilidad y estado de la vivienda, mostrando problemas como el hacinamiento. Pero la mayor carencia se observa en seguridad social, donde el 56% de los hogares no cotizaría en el sistema previsional. Esta tabla revela que el grupo de formales dependientes está más cubierto por el sistema de seguridad social que el promedio de los hogares de Chile y que el grupo de no afiliados queda al margen, presentando altas carencias en varias de las dimensiones de la pobreza multidimensional.

**Tabla 12:** Prevalencia de las dimensiones de pobreza en los hogares en Chile

Dimensión	Seguridad social	Escolaridad	Habitabilidad	Estado vivienda	Trato igualitario	Seguridad
Todos	31%	29%	19%	14%	14%	15%
Formal dep.	22%	20%	18%	11%	15%	12%
Pensionado	21%	42%	17%	16%	10%	9%
Formal dep. y pensionado	32%	41%	17%	13%	10%	13%
No afiliados	56%	30%	23%	18%	17%	13%

\* Hay dimensiones más importantes para este grupo: Entorno=18%, Accesibilidad=15% y jubilaciones=13%.

**Fuente:** Elaboración propia en base a CASEN (2017).

De manera general, todos los hogares están compuestos de aproximadamente tres personas, de las cuales, en promedio, es una la que trabaja (un poco más elevado para los hogares con trabajadores formales dependientes). El grupo que presenta diferencias en este aspecto es el de pensionados, esto debido a que esos hogares se componen, en promedio, de dos personas y donde además, por su condición de pensionado, es probable que no trabaje. Estas estadísticas siguen la misma línea al observar el ingreso autónomo. Los hogares formales dependientes presentan el mayor ingreso y los de pensionados el menor. Además, se puede ver que el ingreso promedio per cápita de los grupos afiliados a Cajas es más elevado que el de los hogares no miembros.

<sup>9</sup> Carencia de: Habitabilidad si se encuentra hacinado; Estado de vivienda si residen en una vivienda precaria o materiales en mal estado; Trato igualitario si alguno de los integrantes ha sido tratado injustamente o discriminado; Seguridad si ha presenciado "siempre" tráfico de drogas o balaceras el último mes.



Estos datos permiten establecer que las condiciones de vida de los afiliados a las Cajas pueden ser muy diferentes en función de si son trabajadores o pensionados. Los trabajadores, por su parte, presentan niveles de ingreso superiores al promedio del país, mientras que los pensionados se encuentran por debajo de este. Así, se puede establecer un primer indicio de las potenciales diferencias que existen entre los miembros de estas instituciones. Del mismo modo, se evidencia que los afiliados reciben ingresos superiores a los que perciben los hogares no afiliados, confirmando una mayor vulnerabilidad de estos últimos.

**Tabla 13:** Caracterización general y de ingreso de los hogares en Chile

Dimensión	Personas por hogar	Adultos trabajando	Ingreso promedio autónomo	Ingreso promedio autónomo per cápita	Ingreso promedio laboral per cápita
<b>Todos</b>	3,1	1,4	915.484	344.825	282.125
<b>Formal dep.</b>	3,4	1,8	1.181.867	426.344	406.169
<b>Pensionado</b>	2,1	0,4	414.468	220.500	59.231
<b>Formal dep. y pensionado</b>	3,7	1,8	1.165.398	355.925	274.225
<b>No afiliados</b>	2,9	1,1	640.709	275.764	218.156

**Fuente:** Elaboración propia en base a CASEN (2017).

### 3.3.2. Capacidad de protección de los ingresos limitada

El primer desafío de seguridad social que es analizado se relaciona con el mercado laboral. Dentro de este apartado se estudian los distintos ámbitos que son potenciales riesgos para la población chilena y que, por ende, deben ser abordados por la política pública. En este sentido, se analiza, en primer lugar, el costo de vida de los hogares chilenos, contemplando la importancia que tiene el empleo para las familias. Después, y tratando de comprender las variables que actualmente ponen en riesgo el trabajo en los hogares vulnerables, se analiza la evolución de la informalidad y su potencial impacto en las pensiones. Por último, se estudia el avance de la automatización de los empleos como factor de riesgo para los trabajadores menos calificados. Además, se incluye un apartado final con datos que prueban las desventajas de las minorías en el mercado laboral, con el fin de identificar potenciales grupos de interés para enfocar las políticas de seguridad social.

#### 3.3.2.1. Informalidad del ingreso y desprotección

A noviembre de 2020, el INE, a través de datos calculados en base a la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), contaba un total de 8.121.420 personas ocupadas en Chile. De estos, 5.921.770 (73%) eran trabajadores formales y 2.199.650 (27%) informales. Es decir, más de un cuarto de la población ocupada del país se encuentra fuera del sistema de seguridad social. Por un lado, puede parecer una buena opción para quienes han quedado desempleados o para emprendedores, dado que no se deben pagar tantos impuestos y existe una mayor flexibilidad laboral. Sin embargo, presentan un acceso limitado a servicios de salud, pensiones y otras garantías a las que los trabajadores formales sí pueden optar.

En esta sección se identifican las características de los trabajadores formales, con el fin de lograr focalizar de mejor manera las posibles políticas implementadas para apoyar a este segmento de trabajadores.

En primer lugar, cabe destacar que la informalidad está vinculada a variables demográfica de los trabajadores informales. Si bien, este grupo corresponde al 27% de los ocupados del país, se puede observar que para distintos tramos etarios hay distintos porcentajes de informalidad. Así, el tramo etario con la mayor proporción de informales es el de 60 años o más, con un 35% de los ocupados.

**Tabla 14:** Tasa de ocupación informal por tramo etario

Tramo etario	15-29 años	30-44 años	45-59 años	60 años y más
Tasa de ocupación informal	26%	20%	20%	35%

**Fuente:** Elaboración propia en base a INE (2020).

Por otra parte, los trabajadores informales tienen distintos tipos de ocupaciones. La información del INE permite destacar que la mayor parte (60%) de los ocupados que trabajan por cuenta propia serían informales. El otro grupo que muestra un importante porcentaje de informales es el de servicios domésticos (36%). Por su parte, los asalariados privados y públicos y los empleadores presentan bajas tasas de informalidad (13%, 11% y 10% respectivamente).

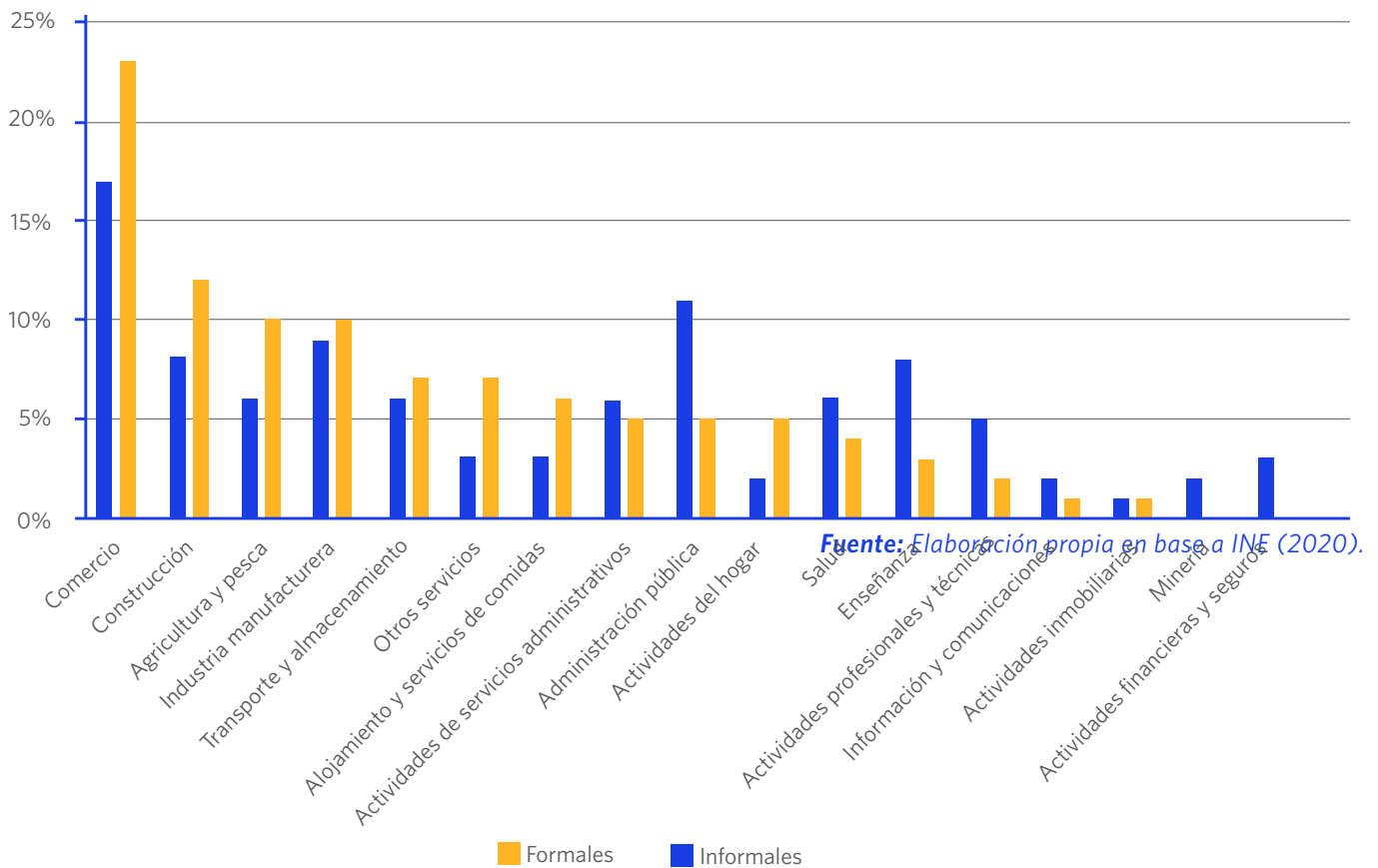
**Tabla 15:** Tasa de ocupación informal por categoría de empleo

Categoría	Empleadores	Cuenta propia	Asalariados privados	Asalariados públicos	Servicio doméstico
Tasa de ocupación informal	10%	60%	13%	11%	36%

**Fuente:** Elaboración propia en base a INE (2020).

Además, dentro de este 27% de trabajadores informales es posible encontrar una mayor proporción de ellos en los sectores de comercio (23%), construcción (12%) y agricultura y pesca (10%). Esto se presenta dado que son sectores que cuentan con tipos de contrato menos permanentes, muchas veces temporales, y por lo tanto se puede encontrar una mayor tendencia a la informalidad. No así en empleos de minería, actividades financieras y seguros, donde prácticamente no hay trabajadores informales. De esta manera, se puede establecer una focalización a ciertos sectores de la economía donde se concentra la mayoría de los trabajadores informales.

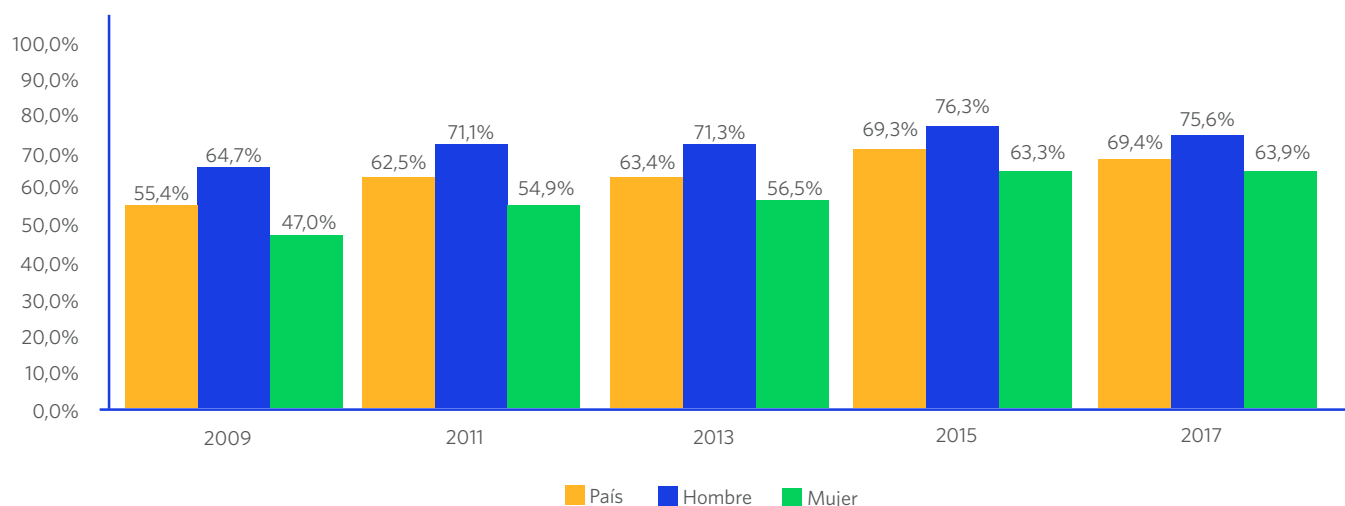
**Figura 16:** Distribución de trabajadores formales e informales por sector económico



Por último, no existen grandes diferencias entre las regiones, pero sí se debe poner foco a la Región Metropolitana dado que concentra a más del 40% de los trabajadores informales del país.

Una de las consecuencias de la informalidad es la lejanía del sistema de seguridad social. Uno de estos servicios es el de pensiones. De esta forma, resulta interesante estudiar la afiliación al sistema de pensiones de los hogares chilenos. A través de los años, la tendencia muestra que el porcentaje de personas mayores de 15 años afiliadas ha aumentado, incluso en mayores niveles de informalidad. Cabe agregar que este crecimiento ha sido más importante en las mujeres, reduciendo la diferencia con el porcentaje de afiliación de los hombres, pero de todas maneras se puede observar una persistente brecha en desmedro de ellas.

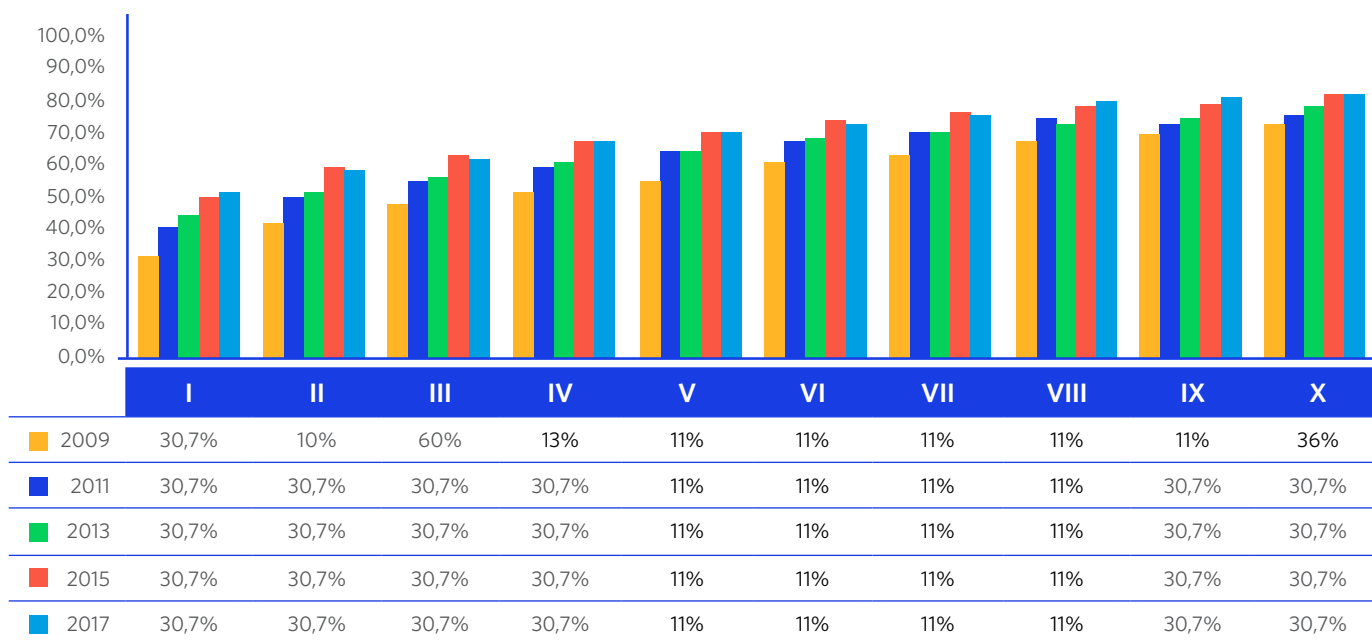
**Figura 17:** Tasa de afiliación al sistema de pensiones por sexo



Fuente: CASEN (2017).

Ahora bien, una situación a tomar en cuenta es la diferencia de afiliación al sistema de pensiones entre los hogares con distintos ingresos. Así como anteriormente se expuso que los deciles más bajos tienen un menor porcentaje de hogares con trabajadores formales dependientes, también se puede observar que la tasa de afiliación al sistema de pensiones es menor para aquellos hogares pertenecientes a los deciles más bajos. En efecto, los deciles I, II, III y IV, correspondiente al 40% más vulnerable, muestran niveles de afiliación inferiores al 70%; seguido de los deciles V, VI, VII y VIII, correspondientes a la clase media, con niveles que no superan el 80%; mientras que los deciles IX y X (de mayores ingresos) tienen niveles de afiliación al sistema de pensiones por sobre el 80%, tal como se puede ver en la Figura 23. Por lo tanto, se confirma el hecho de que aquellos hogares con menores ingresos deben ser foco del desafío de seguridad social en temas de informalidad y, por ende, en temas de afiliación al sistema de pensiones. La afiliación de todos los deciles ha aumentado a través de los años e incluso la brecha entre el primer y el décimo decil ha bajado (de 40 puntos porcentuales a 30 puntos porcentuales) en los últimos años, de todas formas, esta diferencia entre los deciles más bajos y los más altos ha sido la tendencia desde 2009.

**Figura 18:** Tasa de afiliación al sistema de pensiones por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar



Fuente: CASEN (2017).

En resumen, la informalidad produce una situación que aleja al trabajador de los beneficios del sistema de seguridad social (pensiones es uno de ellos), por lo que resulta importante que se hagan esfuerzos por atender la fragilidad que produce la informalidad del mercado laboral.

### 3.3.2.2. Automatización y obsolescencia de habilidades

Otro aspecto para revisar acerca del mercado laboral es la automatización del empleo. La reciente literatura descrita por OECD, Fundación Chile, Clapes UC y el Centro de Políticas Públicas UC describen la automatización de ocupaciones como un fenómeno que puede impactar de manera importante en nuestro país.

La automatización se puede definir como la adopción de tecnologías de información y comunicación, pero también se puede referir al trabajo realizado por computadoras y algoritmos (Frey y Osborne, 2013). Una última interpretación asocia la automatización con el uso de robots e inteligencia artificial en la línea de producción y máquinas (Manyika et al., 2017). En resumen, se entiende por automatización toda utilización de nuevas tecnologías computacionales en el proceso de producción, lo que, indirectamente, implica el reemplazo de la mano de obra, en pos de procesos más eficientes y eficaces.

Existe, a nivel mundial, un indicador de automatización en función de lo rutinarias que son las tareas efectuadas por los trabajadores. En este sentido, Chile se encuentra en línea con la tendencia de los países de la OCDE, con casi un cuarto de la población de los empleados en tareas altamente rutinarias. También se encuentra por encima del promedio en tareas medianamente rutinarias, con un 37%. Es decir, el 61% de los trabajadores chilenos está realizando tareas con potencial de automatización, lo que es particularmente relevante, puesto que el acervo de habilidades de lectoescrituras y resolución de problemas matemáticos en nuestro país es muy bajo, lo que limita fuertemente la capacidad de reconversión de los trabajadores (CNP, 2017, OECD 2017, 2019).

**Tabla 16:** Cuartiles de rutina en países OCDE

País	No Rutinarios (NR)	Baja Rutina (BR)	NR+BR	Media Rutina	Alta Rutina	MR+AR
Chile	19%	20%	39%	37%	24%	61%
OCDE	15%	27%	42%	30%	28%	58%

*Fuente: Fundación Chile (2017).*

Resulta interesante distinguir cuáles son aquellos grupos de trabajadores con mayor posibilidad de estar realizando tareas que serían automatizadas en el futuro. Gracias a estimaciones realizadas por un informe del mercado laboral chileno (Clapes UC, 2019), en base a datos de la CASEN, se pueden establecer distintas distribuciones de la probabilidad promedio de automatización y del porcentaje de trabajos con alto riesgo de cambio. En primer lugar, se puede separar entre los niveles de calificación de los trabajadores (baja, mediana y alta). En este sentido, se observa que los trabajos de baja calificación presentan el mayor riesgo promedio de ser automatizados (53%) y aquellos de alta calificación tienen la menor probabilidad, en promedio (37%). Esto último se repite en el porcentaje de trabajos con alto riesgo de automatización, pues solo el 5% de los de alta calificación presentan esa característica, en cambio el 26% de los trabajos de mediana calificación presentan un alto riesgo de ser automatizados. De esta manera, el grupo de alta calificación no necesitaría principal consideración, sin embargo, los trabajadores de mediana y baja calificación sí corren un riesgo mayor de automatización, por lo que las políticas deberían estar más enfocadas en aquellos grupos.

**Tabla 17:** Distribución de riesgo de automatización por nivel de calificación

Nivel de calificación	Probabilidad promedio	% de los trabajos con alto riesgo
Baja	53%	11%
Mediana	40%	26%
Alta	37%	5%

**Fuente:** Clapes UC (2019).

Luego, se puede observar la distribución de riesgo de automatización en función del sexo de los trabajadores y se reconoce que la probabilidad promedio es más alta para hombres (47%) que para mujeres (36%). Sin embargo, al ver el porcentaje de trabajos de alto riesgo de automatización, las mujeres son más propensas (19%) que los hombres (15%). Si bien existe un mayor peligro para estos, ambos grupos presentan porcentajes similares. Por lo tanto, resultaría interesante dirigir el apoyo a ambos sexos en pos de reducir la automatización.

También es interesante observar la distribución en función de la edad. Se puede establecer, a través de los datos, que en promedio, el rango etario con mayor probabilidad de automatización corresponde a los trabajadores de 60 y más años (44%). Sin embargo, cabe destacar que los otros rangos etarios tienen porcentajes muy similares, salvo el de 25 a 34 años, que presenta una probabilidad promedio de 38%. Ahora, al observar la proporción de empleos con alto riesgo de automatización, el rango etario más riesgoso corresponde a los trabajadores de 35 a 44 años, con un 21% de los trabajos en alto riesgo. Al igual que con la probabilidad promedio, los demás rangos etarios presentan porcentajes similares, salvo por el grupo de 25 a 34 años, cuyo porcentaje de trabajos con alto riesgo es de tan solo un 12%. De esta manera, el grupo etario de trabajadores entre 25 y 34 años está menos expuesto al riesgo de automatización. El resto de los grupos presentan estadísticas similares, pero si la política tuviera que focalizarse, tendría que ser en aquellas personas de 60 o más años y aquellos entre 35 y 44 años, pues son los grupos que presentan mayor probabilidad promedio y mayor porcentaje de trabajos con alto riesgo de automatización, respectivamente.

Ahora, al analizar en función de los ingresos de los trabajadores, se puede observar que los quintiles II, III y IV son aquellos con mayor probabilidad promedio de ser automatizados (44%, 44% y 43%, respectivamente). Les sigue el primer quintil con un 42% y finalmente el quintil V con 39%. Todas las cifras son similares, demostrando que, en este caso, el nivel de ingresos no tiene mayor importancia. La razón detrás de estos resultados sería que, sin importar la remuneración, hay muchos trabajos que podrían ser automatizados. La misma tendencia se repite para el porcentaje de empleos con alto riesgo de automatización, donde los quintiles II, III y IV tienen los mayores números (19%, 20% y 19%), seguidos por el primer quintil (16%) y, por último, el quintil V (12%). Esta distribución revela que los grupos del medio serían aquellos que necesitan apoyo preferente frente a la automatización, debido a un mayor riesgo relativo. De todas formas, los quintiles I y V no están tan alejados, por lo que también podrían ser considerados dentro del grupo de interés —en especial el segmento de menores ingresos—.

**Tabla 18:** Distribución de riesgo de automatización por quintil de ingresos

Quintiles de ingreso	Probabilidad promedio	% de los trabajos con alto riesgo
Quintil I	42%	16%
Quintil II	44%	19%
Quintil III	44%	20%
Quintil IV	43%	19%
Quintil V	39%	12%

*Fuente: Clapes UC (2019).*

Por último, estudiar el riesgo de automatización en función del rubro económico resulta relevante, puesto que es donde más agudamente se pueden observar las diferencias de necesidades de tecnologías o mano de obra. De esta manera, el sector económico con mayor probabilidad de automatización es el del transporte, almacenamiento y comunicaciones (64%): un 47% de esos trabajos tienen un alto riesgo de ser automatizados. Le siguen los sectores de agricultura y ganadería (54%), pesca (53%), minería (28%) y la intermediación financiera (23%). Por otra parte, los sectores menos afectados por la automatización son el de hoteles y restaurantes, comercio y otras actividades de servicios, dado que estas actividades no pueden prescindir de la mano de obra. Por lo tanto, los sectores económicos a tener en cuenta al enfocar el apoyo al mercado laboral, serían de forma prioritaria: transporte, almacenamiento y comunicaciones, agricultura y ganadería, pesca, minería e intermediación financiera.

Esta sección refleja dos de los desafíos más relevantes del mercado laboral chileno, aunque no son los únicos. El mercado del trabajo tiene una importante porción de informales que se concentran principalmente en empleos de cuenta propia o servicios domésticos, además de tener mayor presencia entre los trabajadores de 60 años y más. El efecto más importante es que la informalidad los aleja del sistema de seguridad social, y en particular, de mejorar su jubilación futura. Aunque el porcentaje de afiliación al sistema de pensiones viene en alza los últimos años, se puede observar que existe una diferencia entre los deciles de ingreso, confirmando que los niveles de informalidad son mayores en los grupos más bajos y, por ende, presentan menores porcentajes de afiliación.

Adicionalmente, la automatización es el otro gran desafío en el aspecto laboral del sistema de seguridad social. Esta afecta principalmente a trabajadores mayores de 60 años, menos calificados y pertenecientes al rubro del transporte, agricultura, pesca, minería y financieras.

### 3.3.3. Dependencia, cuidados y salud

El segundo principal desafío en materia de seguridad social en Chile son a aquellos hogares que cuentan con un integrante que dependa de otra persona para realizar actividades, lo que corresponde a más del 11% del total de hogares. Esto se convierte en una problemática para el sistema de seguridad social, puesto que significa, por un lado, que existe un integrante sin la capacidad de trabajar (pero que hay que mantener) y, por otra parte, que alguien (interno o externo al hogar) debe hacerse cargo de esta persona dependiente. Esto último implica un costo en ambos casos, ya sea porque el cuidador interno

deja de recibir su salario (o al menos lo ve reducido) por cuidar del integrante dependiente, o bien porque al cuidador externo se le debe pagar, implicando un mayor gasto para la familia.

En esta sección, en primera instancia, se caracterizan los hogares que cuentan con integrantes dependientes y que podrían encontrarse en mayor desventaja dada esta situación, con el fin de entender cómo se componen. Luego, se explica que esta situación implica muchos costos monetarios en cuidado, medicamentos e instrumentos, pero también deben considerarse costos no monetarios, tales como el desgaste psicológico de un cuidador y el impacto social de este. Por último, se describe la oferta pública en términos de cuidados y apoyo a los dependientes, para revelar la carencia existente tanto en prevención como en su cuidado. Para el desarrollo de esta sección se revisó la literatura nacional existente, como también se realizó un análisis a partir de la encuesta CASEN del año 2017.

### 3.3.3.1. Descripción de la población dependiente

En primer lugar, se busca describir a la población que estaría en condición de dependencia. De acuerdo a datos de CASEN 2017, el 11% de los hogares de Chile cuenta con al menos una persona dependiente. Al respecto, es importante mencionar que se consideran solo personas mayores de 15 años en la encuesta, por lo que siempre se hablará de dependientes mayores de esa edad. De esos hogares, hay un 10% que cuenta con dos o más personas dependientes y en el 90% de los casos el hogar tiene un solo integrante que requiere de ayuda para realizar sus actividades de la vida diaria.

Existen diferencias entre los que cuentan con un integrante dependiente y los que no. Estas diferencias están principalmente ligadas a la mayor edad promedio de los hogares con personas dependientes (69 años comparado a 36 años), pero también a un mayor ingreso per cápita de los sin personas dependientes (\$362.633 comparado a \$204.876).

**Tabla 19:** Características de las personas dependientes y sus hogares

	Dependientes	No Dependientes
% de la población	4%	96%
% de los hogares	11%	89%
% de los mayores de 65 años	66%	34%
Edad promedio*	69 años	36 años
Personas en el hogar	3,2	3,1
Adultos trabajando	1,04	1,40
Ingreso autónomo per cápita	204.876	362.633

\*Dependientes considera solo aquellos mayores de 15 años.

**Fuente:** Elaboración propia en base a CASEN (2017).



Además, resulta interesante analizar el tipo de cuidado que reciben estas personas dependientes. De esta manera, se podrá dimensionar la proporción de familias que dejan a un miembro encargado del cuidado quien es dependiente y también la porción de hogares que opta por contratar ayuda externa. La Tabla 21 muestra que la mayoría de los hogares eligen —o se ven forzados a— dejar a un integrante de la familia responsable del cuidado de la persona dependiente (56%), mientras que el 15% opta porque una persona externa al hogar se haga cargo, donde el 12% corresponde a una persona no remunerada (informal) y 3% a una persona pagada (formal). Además, existen hogares que prefieren repartir la tarea de cuidar al dependiente entre más de una persona. Esto porque solo el 10% de los hogares cuenta con dos o más personas dependientes, pero el 24% de los hogares cuenta con dos cuidadores (esto es, dos internos, un interno y un externo, o bien un externo formal y uno informal). Por último, solo el 6% de los hogares no tiene un cuidador asignado para la persona dependiente, cifra que de todas formas puede ser preocupante, puesto que implica que una persona que necesita ayuda, no la está recibiendo.

Más aún, al observar el ingreso autónomo per cápita de los hogares, se pueden percibir diferencias entre el tipo de cuidado que se le otorga a los integrantes dependientes del hogar. Aquellos que optan por un cuidador externo y pagado, son hogares con mayores ingresos per cápita, seguido por aquellos hogares que cuentan con ambos cuidados. Después, están aquellos hogares con un cuidador externo y por último están las familias que tienen a un cuidador interno o bien no tienen a ningún cuidador. Este orden de ingresos per cápita tiene sentido, puesto que para contratar a una persona formal que cuide a un familiar se necesita un ingreso superior. De la misma manera, podría darse que por falta de ingresos tenga que quedarse una persona del hogar cuidando al familiar dependiente o bien nadie pueda cuidarlo dado que todos tienen que trabajar.

**Tabla 20:** Distribución de cuidadores en hogares con personas dependientes

Hogares con personas dependientes	Total	Sin cuidado	Interno	Ambos cuidados	Externo	
					Informal	Formal
Cantidad	654.041	39.505	364.120	154.633	78.803	16.980
Porcentaje	100%	6%	56%	24%	12%	3%
Ingreso autónomo per cápita	204.876	183.945	188.725	233.645	198.841	365.936

**Fuente:** Elaboración propia en base a CASEN (2017).

El hecho de que un integrante de la familia dependa de otros para realizar sus actividades desencadena una serie de consecuencias que van más allá de ayudar al dependiente. Es por eso que se establecieron niveles de dependencia, con el fin de calificar la severidad de las necesidades del integrante. En función de estas categorías, aparecen distintas necesidades y, por lo tanto, distintos gastos asociados. Esta sección busca describir estos gastos con el fin de justificar que el sistema de seguridad social debe asumir el desafío de ayudar a las familias que cuentan con un integrante dependiente, sobre todo cuando la dependencia presenta mayor gravedad.

### RECUADRO 3: DESCRIPCIÓN DE NIVELES DE DEPENDENCIA

**Dependencia leve:** Incapacidad para efectuar una actividad instrumental de la vida diaria (AIVD)\*, o necesidad de ayuda siempre o casi siempre para efectuar una actividad básica de la vida diaria (ABVD)\*\* con excepción de bañarse, o necesidad de ayuda siempre o casi siempre para efectuar dos AIVD.

**Dependencia moderada:** Existe incapacidad para bañarse, o requiere ayuda siempre o casi siempre para realizar dos o más ABVD, o requiere ayuda siempre o casi siempre para realizar tres o más AIVD, o declara incapacidad para efectuar una AIVD y necesidad de ayuda siempre o casi siempre para efectuar una ABVD.

**Dependencia severa:** La persona tiene incapacidad para efectuar una ABVD o dos AIVD.

\*AIVD: Comer (incluyendo cortar comida y llenar los vasos), bañarse (incluyendo entrar y salir de la tina), moverse/desplazarse dentro de la casa, usar el W.C. o retrete, acostarse y levantarse de la cama, vestirse.

\*\*ABVD: Salir a la calle, hacer compras o ir al médico, realizar sus tareas del hogar, hacer o recibir llamadas.

*Fuente: CEP (2021).*

El primer punto a considerar sería el de que un tercero tenga que encargarse de cuidar a la persona dependiente. En este sentido, existe un costo de oportunidad en el caso de que el cuidador sea un interno, dado que esa integrante de la familia podría —en vez de hacerse cargo del miembro dependiente— trabajar y recibir un salario. En el otro caso, cuando se le pide a un externo que cuide del integrante dependiente, el costo viene asociado a la Compensación que debe ser entregada al cuidador por cumplir con las tareas de ayudar al familiar que lo necesita. La tabla muestra que estos costos pueden ser muy elevados en caso de contratar a un(a) enfermero(a) —más de \$800.000 mensuales—; y en caso de optar por otro tipo de cuidador, los saldos son bastante menores.

**Tabla 21:** Tiempo y costos asociados a los cuidadores

Horas de cuidado mensual	Sueldo por hora estimado	Costo de oportunidad mensual	Costo de reemplazo mensual			
			Ayudante de enfermería	Trabajador casa particular	Técnico en enfermería	Enfermero
59,2	\$3.453	\$189.407	\$133.871	\$142.279	\$196.687	\$824.081

*Fuente: CEP (2021).*

Un segundo aspecto a considerar, es el costo asociado a los medicamentos que se le deben recetar a la persona dependiente, lo que será detallado en la sección de salud (3.3.4), pero de todas formas se puede comentar que el gasto en salud más importante de los hogares chilenos corresponde a la compra de medicamentos (36%) según la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF). En la siguiente sección se detalla esta información y se entrega una justificación de su importancia y transversalidad en el presupuesto de los hogares de Chile.

Además, cabe considerar dentro de los costos asociados, la compra o arriendo de instrumentos especializados para gente dependiente. Esto se refiere a la adquisición de insumos como muletas, bastones, andadores, sillas de rueda, camas especiales para postrados, accesorios para ducha y baño, rampas de acceso, barras de apoyo, tanques de oxígeno, entre otros. Por lo general, el costo de estos instrumentos es elevado (incluso tomando el menor precio para cada ítem de la tabla), de modo que, sumado al costo del cuidador y de los medicamentos, se convierte en una cuenta que supera el presupuesto de muchos hogares de Chile. De este ámbito se desprende la necesidad de apoyo estatal para los que no tienen las condiciones para pagar estos accesorios.

**Tabla 22:** Precio de instrumentos especializados para personas dependientes

Instrumento	Rango de precios*
Cama clínica	\$200.000 - \$1.300.000
Kit tanque de oxígeno	\$150.000 - \$600.000
Silla de ruedas	\$70.000 - \$540.000
Colchón antiescaras	\$30.000 - \$100.000
Andador	\$20.000 - \$70.000
Accesorios para ducha y baño	\$10.000 - \$60.000
Bastones y muletas	\$7.000 - \$20.000

\*Rango de precios redondeados encontrados en sitios web (First Care, tiendas de retail, otros).

**Fuente:** Elaboración propia.

Por último, se debe tener en cuenta un costo que va más allá de lo monetario, y que se refiere al desgaste psicológico del cuidador (además de la carga emocional del integrante dependiente). El tener a cargo a una persona dependiente implica un desgaste emocional considerable, puesto que hay casos en que el cuidador no tiene la posibilidad de descansos, salidas o tiempo de ocio, dado que debe estar constantemente pendiente del paciente. Incluso en aquellos casos que no son tan graves, la relación entre cuidador y cuidado genera apego, y al momento del fallecimiento de esta persona, existe un impacto en la salud mental del cuidador. Algunas de las consecuencias que se han registrado son la presencia de pensamientos negativos; mayor frecuencia de síntomas de depresión o ansiedad; fatiga y cansancio por falta de sueño; bajas considerables en su participación en actividades sociales, laborales, culturales y recreativas; entre otras (Senama, 2020). Este aspecto ha sido considerado en cierta medida por algunos programas del sistema de seguridad social en Chile que serán estudiados en la siguiente sección. Dado el alto costo en relación a la salud mental de los cuidadores el sistema de seguridad social debe tenerlo en cuenta al desarrollar programas enfocados a personas dependientes.

### 3.3.3.2. Una oferta pública acotada

Existen ciertos programas destinados a la protección de los adultos mayores con el fin de potenciar que sigan siendo autónomos, a través de centros comunitarios, talleres y actividades enfocadas a mantener un buen estado físico y cognitivo (Centros Diurnos del Adulto Mayor, Programa Envejecimiento Activo, Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad, Fondo Nacional Adulto Mayor). Además, existen centros de cuidado y apoyo para aquellas personas que son dependientes, junto con programas de acompañamiento y fondos destinados a financiarlos (Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM), Cuidados Domiciliarios, Centros de Apoyo Comunitario para Personas con Demencia, Programa de Atención Domiciliaria para Personas con Dependencia Severa). Por último, existen programas enfocados particularmente a los cuidadores de estas personas dependientes (Respira, Estipendio). Sin embargo, a través del análisis de estos proyectos se puede constatar que la oferta pública no es suficiente para cubrir las necesidades del país. La presencia de los centros de cuidado y apoyo no tienen una cobertura a nivel nacional. Es mayor la cantidad de comunas sin acceso a estos programas que aquellas que gozan de estos servicios, considerando además que hay regiones enteras sin la presencia de esta red de ayuda.

Sumando todo lo establecido en esta sección, se puede sintetizar que en Chile existe una porción de hogares que cuenta con personas dependientes (11%). Estos hogares deben asignar a una persona para el cuidado de este integrante y en función de sus ingresos, el cuidador será interno (56% de los casos), externo o uno de cada uno. El ingreso del hogar es una variable importante puesto que el costo de mantener a una persona dependiente considera —además del pago del cuidador o su costo de oportunidad— la compra de medicamentos, accesorios clínicos especializados y también el costo emocional del cuidador. Por último, el Estado reconoce esta necesidad de los hogares con personas dependientes y ha establecido una serie de programas de apoyo para la prevención y también para el cuidado de los habitantes dependientes, especialmente enfocado en adultos mayores. Sin embargo, esta oferta pública carece de cobertura territorial y dimensión para abordar a todas las personas que lo requieren. De esta forma, se puede establecer que el sistema de seguridad social está en deuda en este aspecto y potenciar el apoyo de las personas dependientes, sus hogares y cuidadores se enmarca como un desafío a tomar en consideración.

### 3.3.4. Salud y gasto de bolsillo

Tras haber estudiado, hasta ahora, los desafíos en materia de mercado laboral y situaciones de dependencia y cuidados en el hogar, corresponde adentrarse en los desafíos que se encuentran específicamente ligados a problemas de salud. Esto es, enfermedades crónicas y enfermedades catastróficas, que por lo general tienen importantes consecuencias en el presupuesto de los hogares, tanto por el aumento del gasto como también por la pérdida del ingreso de un trabajador. Todo esto sumado al impacto anímico que trae el hecho de vivir con una condición crónica o terminal. Para analizar los desafíos que traen estas enfermedades, la sección se divide en dos partes, con datos extraídos principalmente de un estudio del Centro de Estudios Públicos del año 2018. En primer lugar, se entrega contexto al gasto de bolsillo de los chilenos en materia de salud, con el fin de entender la importancia de los gastos de salud en relación con el ingreso de los hogares. Luego, se hace referencia a las enfermedades crónicas y catastróficas, con el fin de entender el nivel del impacto que puede tener en un hogar el hecho de que uno de los miembros padezca alguna de estas condiciones.

### 3.3.4.1. Descripción del gasto en salud de los hogares chilenos

El gasto en salud corresponde, en promedio, al 8% del ingreso de los hogares chilenos, situado por debajo del gasto en alimentos, transporte y vivienda. Si bien no es el gasto más importante, sigue siendo una prioridad. Cabe destacar que esto es un promedio y que, al tratarse de gastos en salud, existe una heterogeneidad importante entre los hogares que sufren de condiciones que implican mayores gastos y aquellos considerados sanos. Dentro del gasto en salud, la mayor parte está destinada a medicamentos (36%) y consultas médicas (17%). Esto implica que de todo lo que se gasta un hogar en temas de salud, la gran mayoría se debería a servicios recurrentes, tales como la compra de medicamentos y las consultas médicas. Este resultado es transversal a todos los hogares, sin importar el quintil de ingreso, ni la cantidad de mujeres o adultos mayores en el hogar. Sin embargo, al separar por quintiles de ingreso, destaca que el primer quintil destina un mayor porcentaje a medicamentos (39%). Lo mismo ocurre para aquellos hogares donde más del 75% de sus integrantes son adultos mayores (49%).

**Tabla 23:** Proporción del gasto de bolsillo en salud destinado a cada ítem, en promedio para los hogares

Ítem de gasto en salud	Porcentaje del monto destinado
Medicamentos	35,8%
Consultas médicas	17,3%
Otros productos no desglosados en salud	10,9%
Servicio de laboratorio y rayos	10,5%
Servicios dentales	10,0%
Artículos ópticos	5,9%
Servicios de hospitalización	4,8%
Servicios quirúrgicos y procedimientos ambulatorios	2,7%
Insumos médicos	1,9%
Artículos ortopédicos y terapéuticos	0,2%
Servicios de emergencia móvil	0,1%

Fuente: CEP (2018).

**Tabla 24:** Proporción del gasto de bolsillo en salud destinado a cada ítem según quintil de ingreso, en promedio para los hogares

Ítem de gasto en salud	Quintiles de ingreso				
	I	II	III	IV	V
Medicamentos	39,4%	35,8%	33,8%	34,9%	35,7%
Consultas médicas	14,1%	17,8%	27,3%	19,1%	17,3%
Otros productos no desglosados en salud	10,9%	11,9%	11,5%	9,2%	10,3%
Servicio de laboratorio y rayos	10,5%	11,7%	11,8%	9,9%	8,8%
Servicios dentales	10,0%	8,4%	9,1%	10,8%	11,6%
Artículos ópticos	5,9%	6,1%	6,0%	6,8%	5,0%
Servicios de hospitalización	4,8%	3,1%	5,0%	5,7%	6,6%
Servicios quirúrgicos y procedimientos ambulatorios	2,7%	2,2%	3,4%	2,5%	2,9%
Insumos médicos	1,9%	2,7%	1,7%	1,2%	1,3%
Artículos ortopédicos y terapéuticos	0,2%	0,3%	0,4%	0,3%	0,2%
Servicios de emergencia móvil	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%

Fuente: CEP (2018).

Habiendo descrito la composición del gasto de bolsillo de los hogares chilenos, se continuará con una descripción y análisis de las enfermedades crónicas y catastróficas dentro del contexto de los hogares chilenos y como otro potencial desafío de la seguridad social.

### 3.3.4.2. Prevalencia de enfermedades crónicas y catastróficas en Chile

Las enfermedades crónicas son aquellas de larga duración y que, por lo general, son de progresión lenta, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud. Por otro lado, las enfermedades catastróficas (más vinculadas a la idea de gasto catastrófico) se definen como aquellos casos en que el gasto en salud representa más del 30% de la capacidad de pago anual de un hogar, es decir, los ingresos efectivos que están por encima del nivel de subsistencia (Xu, 2005).

Alrededor de un 30% de los hogares del país cuenta con algún miembro de la familia con una enfermedad crónica. Según los datos de la Encuesta Nacional de Salud (2016-2017), en Chile, la principal enfermedad está asociada a la malnutrición y sedentarismo: el 74,3% de la población está catalogada en una de las siguientes situaciones; sobrepeso (39,8%), obesidad (31,2%) u obesidad mórbida (3,2%). El problema de esta realidad es que se acrecientan las enfermedades crónicas asociadas a esta condición como la hipertensión arterial (HTA) y la diabetes. A raíz de estas altas cifras de sobrepeso y obesidad, el 27,6% de la población presenta sospechas de hipertensión arterial y 12,3% sospechas de diabetes, a nivel nacional y transversal a todos los niveles socioeconómicos, pero especialmente a los grupos más vulnerables.

Es importante considerar que la situación socioeconómica de los hogares está estrechamente relacionada con enfermedades crónicas de alguno de los miembros del hogar. Una mayor proporción de familias con personas que presentan alguna condición crónica se encuentra en los primeros tres quintiles de ingreso, pudiendo superar el 30% de los hogares en esta condición.

**Tabla 25:** Porcentaje de hogares con al menos un miembro del hogar con condición permanente por deciles de ingreso

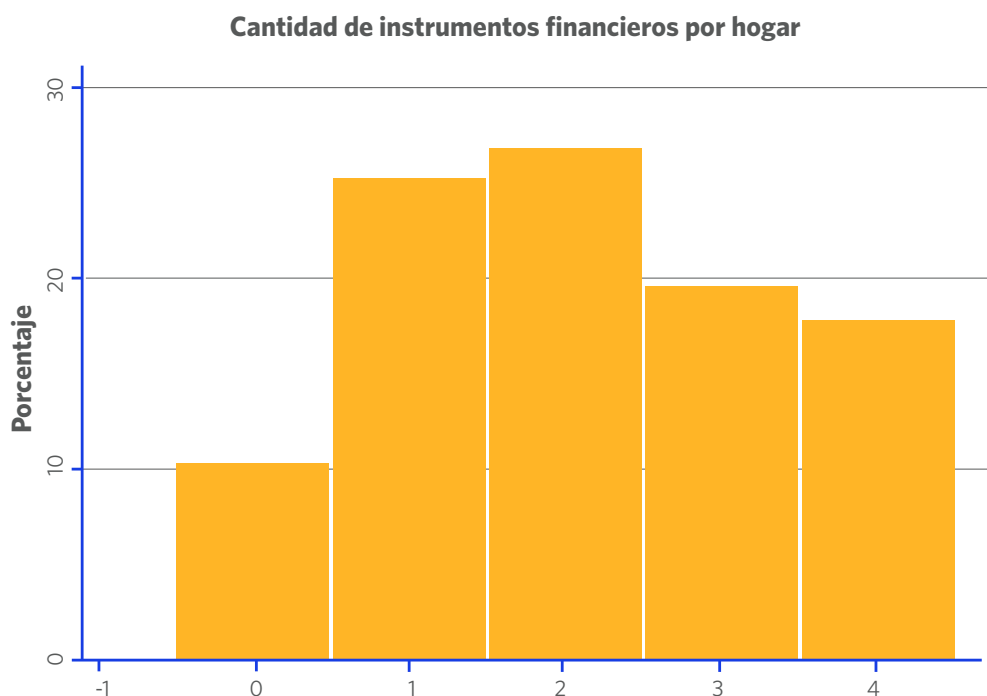
Decil	Porcentaje de hogares con condición permanente (crónica)
Decil I	38%
Decil II	32%
Decil III	33%
Decil IV	31%
Decil V	29%
Decil VI	30%
Decil VII	24%
Decil VIII	21%
Decil IX	18%
Decil X	13%

**Fuente:** Elaboración propia en base a CASEN (2017).

Por otro lado, está la ocurrencia de episodios de salud que pueden resultar catastróficos para el presupuesto de una familia. Cuando existe una situación como esta, que no supera el 5% de los casos, se puede identificar un patrón de gasto que se concentra principalmente en el pago particular de hospitalizaciones (14%) y servicios quirúrgicos (7%), además del alto porcentaje concentrado en medicamentos (37%). Según un estudio del Centro de Estudios Públicos (CEP, 2018) la ocurrencia de estos episodios tiende a ocurrir en hogares con personas mayores a 50 años o con mayor presencia de adultos mayores, y además existe una mayor propensión a incurrir en gasto catastróficos en hogares afiliados a Isapre (12% comparado a 9%).

De esta forma, el desafío en términos de seguridad para el ámbito de la salud queda enfocado, en primer lugar, en el costo de los medicamentos, pues es el gasto más importante en salud de manera transversal a todos los hogares del país. Luego, un desafío específico está dirigido a los hogares con enfermedades crónicas lo que está vinculado fuertemente a los con menores ingresos. Y el último desafío se dirige a los hogares con enfermedades catastróficas, donde se requiere mejorar la cobertura de servicios de hospitalización y quirúrgicos, con el fin de reducir estos gastos desproporcionados en salud.

Así, han sido determinados los desafíos en salud del sistema de seguridad social. A continuación, y tras haber detallado las problemáticas en materia laboral, dependencia y salud, se procederá a analizar los desafíos del sistema de seguridad social en el ámbito de la inclusión financiera y el endeudamiento de los hogares.

**Figura 19:** Tenencia de instrumentos financieros por hogar

*Fuente: Elaboración propia en base a EFH (2017).*

Ahora bien, la encuesta incluye solo cuatro instrumentos financieros, pero considera el uso de varios medios de pago. De esta manera, se puede observar que prácticamente todos los hogares (99%) utilizan efectivo. El segundo método más utilizado es la tarjeta de débito (73%). Luego, hay una importante reducción para llegar a las transferencias (45%), tarjetas de crédito no bancarias (44%) y bancarias (28%), dejando como último el sistema de instrumentos de prepago (7%).

Además, resulta interesante destacar la frecuencia de uso de estos medios de pago. La mayoría de la gente que usa efectivo (69%) lo hace de manera diaria. Sin embargo, tan solo el 22% de los usuarios de tarjeta de débito la utiliza diariamente. Esta cifra es aún más importante para las tarjetas de crédito (no bancarias y bancarias) que son usadas en 1% y 9%, respectivamente, de manera diaria. Para estos dos últimos medios de pago, la mayoría de los hogares los utiliza de manera mensual (92% y 68%, respectivamente).

De esta manera, se puede observar que el mayor problema no estaría en el conocimiento o acceso a medios de pago, sino que en la frecuencia de uso de estos. Incluso si una importante porción de los hogares posee una tarjeta de débito, existe un 37% que la usa cada dos semanas o más, siguen recurriendo al efectivo como su principal medio de pago. Por lo tanto, un interesante desafío en este sentido es potenciar el uso de medios de pago distintos, con el fin de que todos estos productos se usen en mayor proporción<sup>10</sup>, ayudando a los usuarios. De la mano de este potencial abandono del efectivo, se puede observar que el 54% de los hogares tiene al menos una persona que usa servicios bancarios a través de internet. Esto muestra que existe una intención de usar servicios tecnológicos, pero aún falta potenciar su utilización de manera masiva.



### 3.3.5. Bienestar financiero

En esta sección, se busca detallar los desafíos en temas del bienestar financiero, dentro del contexto de seguridad social. Se hará uso de este término para hacer referencia a todos los aspectos financieros de los hogares. Por una parte, se toma en consideración las características de inclusión financiera, tales como el acceso a distintos servicios y productos, pero también al uso de estos. El bienestar financiero engloba, además, aquellos aspectos ligados a las condiciones de ahorro y endeudamiento, considerando sus buenas y malas prácticas en estos ámbitos. Por último, considera todo lo que esté ligado a protección del consumidor, adecuación de los productos y educación financiera para los usuarios. En suma, el bienestar financiero se introduce como un término para referirse a cualquier ámbito que se enmarque en el contexto de lo financiero de los hogares.

Para la realización de este análisis, se utilizará la Encuesta Financiera de Hogares (EFH), desarrollada por el Banco Central de Chile durante el año 2017. El número de hogares descritos por esta encuesta se asemeja a los de CASEN (4.868.518 hogares) y es representativa a este nivel. El desarrollo de esta sección busca, en primer lugar, analizar las problemáticas de inclusión financiera de los hogares. Luego, describir el nivel de endeudamiento de los hogares y, finalmente, comparar los distintos indicadores de inclusión financiera y deuda entre diferentes grupos de interés, con el fin de localizar los desafíos a la población que corresponda.

#### 3.3.5.1. Inclusión financiera

En primer lugar, resulta interesante estudiar la tenencia de activos de los hogares y, dentro de esto, el porcentaje de activos financieros que poseen. El 89% de los hogares tiene alguno (ya sea real o financiero). Por otra parte, el 81% de los hogares tiene activos reales (inmobiliarios, vehículos u otros). Sin embargo, el porcentaje de hogares que tiene activos financieros alcanza solamente el 34%. Más aún, al analizar los valores de estos activos, se puede observar que los activos reales representan un 88% del valor total de los activos, mientras que los activos financieros representan tan solo el 9% del valor total de los activos. Cabe considerar que dentro los activos reales se consideran activos de alto valor tales como viviendas y automóviles, lo que podría hacer crecer el porcentaje del valor total que representan. De todas maneras, resulta interesante analizar este bajo porcentaje de hogares que tiene activos financieros y, más aún, la pequeña porción que representan dentro del valor total de sus activos, que no alcanza a ser significativo en relación al valor total de los activos (9%). Resultaría interesante incentivar la utilización de estos activos financieros, junto a una adecuada educación financiera, con el fin de diversificar la tenencia de activos de los hogares y de esta manera reducir potenciales riesgos de los activos reales.

Luego, parece interesante analizar la tenencia de instrumentos financieros y medios de pago, así como su frecuencia de uso. La EFH consulta por la tenencia de cuatro distintos instrumentos financieros. El más común es la cuenta vista (cuenta RUT), que el 79% de los hogares declara poseer. Luego le siguen las tarjetas de crédito no bancarias (57%) y las cuentas corrientes (38%), dejando en el último lugar a las tarjetas de crédito bancarias (36%). Además, la repartición de la cantidad de instrumentos financieros por hogar muestra que el 11% no cuenta con algún instrumento financiero y el 64% de los hogares tiene dos o más. Estos resultados son similares a los encontrados en base a los resultados de la CASEN.

-  
**10** También es importante potenciar la habilitación de estos medios de pago. De acuerdo a CPP UC (2020), 65% del comercio en Chile no tiene habilitado un medio de pago distinto al efectivo (cifra que se acentúa en almacenes y locales de barrio).

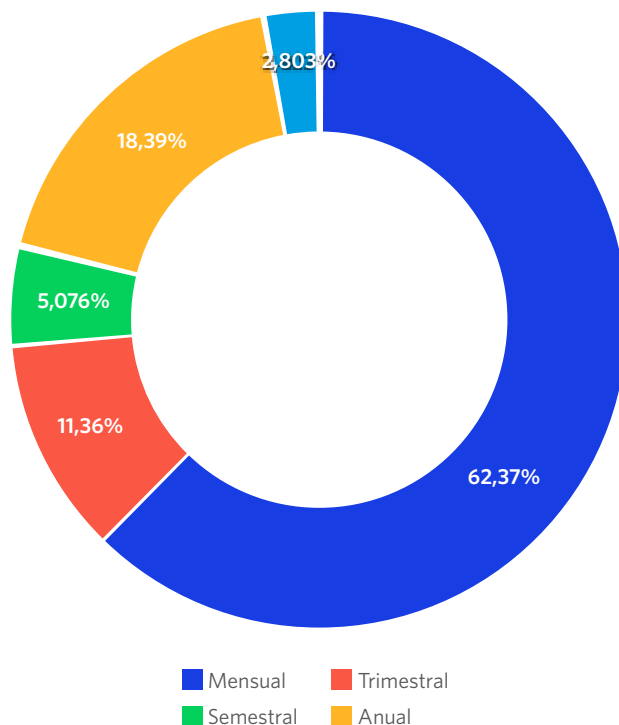
**Tabla 26:** *Uso de los distintos medios de pago*

	Efectivo	Tarjeta de débito	Transferencia	Tarjeta de crédito (no bancaria)	Tarjeta de crédito (bancaria)	Prepago
Uso	99%	73%	45%	44%	28%	7%
Diario	69%	22%	4%	1%	9%	23%
Semanal	21%	41%	26%	7%	23%	23%
Mensual o más	10%	37%	70%	92%	68%	54%

**Fuente:** *Elaboración propia en base a EFH (2017).*

Una última arista de la inclusión financiera sería el ahorro de los hogares. Si bien no necesariamente implica el uso de algún instrumento financiero, es un interesante paso que toman las familias con el fin de ordenarse. De acuerdo a los datos de la EFH, el 36% de los hogares realizó ahorros en los últimos doce meses y, de esos hogares, el 62% lo hizo mensualmente. Si bien los hogares que ahorran lo hacen de manera regular (en su mayoría), el problema se sitúa en la baja tasa de hogares que efectivamente ahorra. Más de la mitad de éstos (64%) no tiene el hábito, lo que puede deberse en parte a la imposibilidad de hacerlo, como también a falta de educación financiera. En este sentido, y conectando con la relación entre ingresos y gastos de los hogares, se podría deducir que la razón de la falta de ahorro es que su estructura de ingresos y gastos no lo permiten. Esto se alinea con los datos planteados por el informe de Marshall y Ochoa (2021) en el que se detalla acerca del ahorro de los hogares chilenos. Los autores encuentran bajos indicadores de ahorro y proponen políticas para incentivarlo.

**Figura 20:** *Frecuencia de ahorro de los hogares*



**Fuente:** *Elaboración propia en base a EFH (2017).*

Habiendo desarrollado las principales estadísticas de inclusión financiera se puede decir, a modo de resumen, que los hogares chilenos tienen, en su mayoría, activos financieros; sin embargo, el valor de estos no alcanza a ser significativo en relación con el valor total de los activos, por lo que sería un ámbito para potenciar. Además, si bien los hogares de Chile, en general, tienen acceso a los distintos instrumentos financieros y medios de pago, aún ocupan, en su mayoría, el efectivo como principal medio de pago. Pese a que más de la mitad de los hogares ya tiene acceso a los servicios bancarios a través de internet, el desafío está en potenciar el uso de otros medios de pago que sean distintos al efectivo. Por último, los hogares chilenos no suelen ahorrar (aunque los que lo hacen, lo hacen de manera regular). Esto podría deberse a falta de ingresos o bien a una mala gestión de su presupuesto. Resulta interesante saber en qué gastan los hogares, es por eso que la siguiente sección busca analizar la distribución de la deuda de los hogares, para poder determinar si la falta de ahorro en los hogares se debe a una imposibilidad (debido a bajos ingresos) o bien a que se sobre endeudan en actividades o servicios imprescindibles.

### 3.3.5.2. Endeudamiento

Como se vio anteriormente, la deuda y, en particular, el sobreendeudamiento, son situaciones comunes en Chile. Esto, acompañado de un gasto que supera los ingresos de los hogares, lleva a situaciones de estrés financiero. En esta sección se busca caracterizar la deuda de los hogares chilenos con el fin de identificar potenciales desafíos a tratar dentro del sistema de seguridad social.

Se puede constatar, a partir de los datos del Banco Central, que el 66% de los hogares posee algún tipo de deuda. Las principales son de consumo (55%) y el valor de estas deudas representan el 58% del total. Luego, el 21% de los hogares tiene una deuda hipotecaria, 12% una deuda educacional y el 4% una deuda ligada a un automóvil. De estas últimas, la más importante es la hipotecaria, que representa el 27% del valor total de la deuda.

**Tabla 27:** Tenencia de activos de los hogares

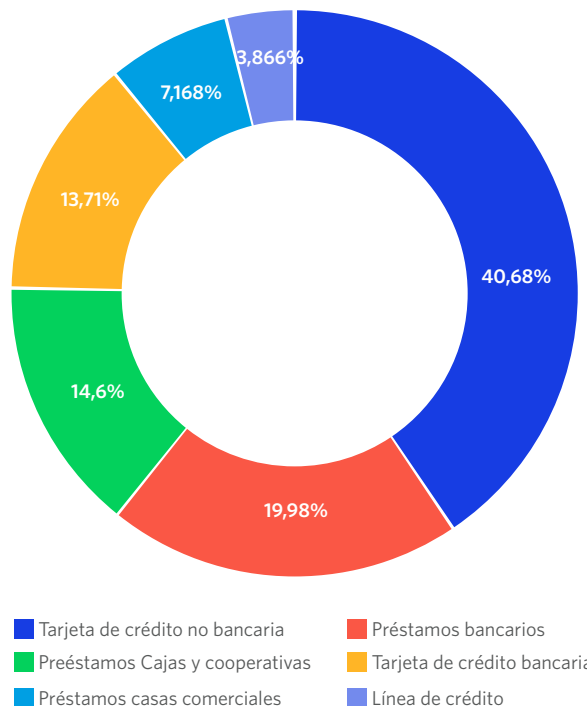
	Deuda total	Consumo	Hipotecaria	Educacional	Automotriz	Otras
Tenencia	66%	55%	21%	12%	4%	7%
Proporción del total	100%	58%	27%	8%	3%	4%

**Fuente:** Elaboración propia en base a EFH (2017).

De estas estadísticas se desprende que los hogares chilenos están principalmente endeudados para consumir. Dos de cada tres hogares tiene una deuda con el fin de aumentar sus posibilidades de consumo, mientras que tan solo uno de cada cinco lo hace para pagar su vivienda. Es por eso que resulta interesante desglosar la deuda de consumo, con el fin de entender qué las componen y poder determinar de mejor manera el comportamiento de los hogares.

La mayor parte de los créditos de consumo de los hogares provienen de tarjetas de crédito de instituciones no bancarias (41%). Luego, se trata de préstamos bancarios (20%), de Cajas de Compensación y cooperativas (15%) y tarjetas de crédito bancarias (14%). El resto corresponde a préstamos de casas comerciales (7%) y líneas de crédito (4%). De esta manera se puede desprender que más de la mitad de la deuda de consumo de las familias está en manos de instituciones no bancarias. En particular, las Cajas concentran un considerable porcentaje del valor de la deuda de consumo de Chile, situándose como potenciales actores relevantes en este ámbito.

**Figura 21:** Proveniencia del saldo de la deuda de consumo



**Fuente:** Elaboración propia en base a EFH (2017).

Después de la descripción de la deuda de los hogares, que se concentra principalmente en temas de consumo, resulta interesante estudiar la carga que significan estas deudas respecto del ingreso de los hogares. En ese sentido, se calcula el porcentaje del ingreso que representa el pago de las cuotas de las diferentes deudas. Se observa que, en promedio, la carga financiera del crédito hipotecario corresponde al 24% del ingreso total efectivo mensual del hogar, mientras que la suma de los créditos no hipotecarios representan el 22% del ingreso total efectivo. Para llegar a esta suma, los pagos más importantes corresponden al de la deuda de tarjetas de crédito no bancarias (14%), bancarias (4%) y préstamos bancarios (3%), el resto corresponde a porcentajes cercanos al 1% (línea de crédito, préstamos de casas comerciales, Cajas de Compensación, automóvil, educación y otras).

**Tabla 28:** Porcentaje del ingreso mensual que representa el pago de las deudas

Ratio	Total	Hipotecaria	No hipotecario			
			Tarjetas de crédito (no bancarias)	Tarjetas de crédito (bancarias)	Préstamos bancarios	Otras
	46%	24%	14%	4%	3%	1%

**Fuente:** Elaboración propia en base a EFH (2017).

Así, se puede destacar que de todo el ingreso disponible por los hogares, en promedio, deben usar el 46% en pagar deudas de algún tipo. Es importante considerar que se trata de promedios para todo el país, lo que significa que pueden existir hogares con cargas menores, pero también, hay algunos con mayores cargas que podrían superar el 100% del ingreso.

Un estudio del Centro de Políticas Públicas UC (2020) sobre educación financiera, describe los motivos del endeudamiento de los hogares y se identifican tres grupos de riesgo (adultos mayores, mujeres jefas de hogar y jóvenes). Resulta interesante destacar que la deuda para gasto en medicamentos es significativa tanto para adultos mayores como para las mujeres jefas de hogar (coherente con los hallazgos de la sección de salud). Otro motivo significativo de la deuda es el factor de “deuda para pagar otra deuda” o “bicicleta financiera”, lo que evidencia la falta de educación financiera en general, debido al riesgo de este comportamiento y/o al desconocimiento respecto de mejores opciones de refinanciamiento.

En esta sección se pudo caracterizar la deuda de los hogares chilenos, constatando que el 66% de los hogares tiene algún tipo de deuda. La mayoría del saldo de estas corresponde a deudas de consumo (58%) cuyo origen proviene principalmente de las tarjetas de crédito no bancarias (41%). Asimismo, el ratio de endeudamiento de las familias alcanza el 46%, sugiriendo que, en promedio, casi la mitad del ingreso está destinado al pago de deudas. Por último, se observaron algunos motivos del endeudamiento, entre los cuáles se destaca el pago de otras deudas como un comportamiento potencialmente riesgoso.

Hasta ahora ciertas tendencias y comportamientos de los hogares han sido descritos. Sin embargo, esta caracterización, tanto en términos de inclusión financiera como de endeudamiento, ha sido en base a promedios y no ha tomado en cuenta la heterogeneidad de los hogares chilenos. Es por eso que la siguiente sección buscará comparar distintos grupos de interés con el objetivo de mostrar las diferencias que pueden existir entre los hogares de Chile.

### 3.3.5.3. Comparación por grupos de interés

Con el fin de perfilar de mejor manera los desafíos de la seguridad social en los ámbitos de inclusión financiera y endeudamiento, y de facilitar la focalización de acciones en las poblaciones de mayor necesidad, en esta sección se analizan ciertos grupos de interés. En particular, se estudian las diferencias entre hogares con pensionados y no pensionados, ocupados y no ocupados, y finalmente por estratos de ingresos. Para esta sección se seleccionan algunas de las variables estudiadas anteriormente, con el fin de mostrar solamente aquellas de mayor interés. Por último, se destacan datos relacionados al endeudamiento de estos grupos con las Cajas de Compensación.

La primera comparación a considerar es entre hogares cuya persona de referencia (es decir, la persona de mayor ingreso del hogar) está pensionada, retirada o similar (hogares pensionados) y aquellos hogares en que la persona de referencia no está pensionada (hogares no pensionados). De acuerdo a las estadísticas de la encuesta, el 22% de los hogares son de pensionados y el 78% son hogares no pensionados.

Al realizar los análisis previos para estos dos grupos, en términos de inclusión financiera, se puede ver que el grupo de pensionados y no pensionados tienen la misma tenencia de activos en general (90% y 89% respectivamente); sin embargo, los pensionados tienen mayor presencia en activos reales (87%) y menor presencia en activos financieros (27%). Esto podría darse por motivos generacionales, en que los activos financieros son una nueva tendencia y los hogares de pensionados son aún esquivos a estos. Del mismo modo, existe una menor proporción de hogares de pensionados con al menos un instrumento financiero (77%, los de no pensionados 93%), mostrando que hay una necesidad de incluir financieramente a aquellos hogares de pensionados. Por último, se confirma la tendencia al observar los hábitos de ahorro de los hogares de pensionados, puesto que solo el 28% de estos tiene hábitos de ahorro, mientras que en el grupo compuesto por los hogares de no pensionados, un 39% los tienen. De esta manera, se puede constatar que la problemática de inclusión financiera debería estar mayoritariamente dirigida a hogares de pensionados, puesto que son aquellos que tienen menos comportamientos de este tipo (menos hábitos o mayores limitaciones debido a bajos ingresos o necesidades más urgentes) y por lo tanto utilizan menos estos servicios.

**Tabla 29:** Características de inclusión financiera entre hogares pensionados y no pensionados

	Pensionado	No pensionado
Algún activo	90%	89%
Activos reales (% de activos totales)	87% (93%)	79% (87%)
Activos financieros (% de activos totales)	27% (6%)	36% (9%)
Algún instrumento financiero	77%	93%
Hábitos de ahorro	28%	39%

**Fuente:** Elaboración propia en base a EFH (2017).

En temas de endeudamiento, se puede observar que el grupo de los hogares no pensionados tiene mayores niveles de deuda en general. Partiendo por el hecho de que el 70% de esos hogares tiene algún tipo de deuda, mientras que los hogares de pensionados es solo el 52%. Al ver el desglose por tipo de créditos, se ve que esta diferencia podría estar principalmente ligada al crédito hipotecario; el 9% de los hogares pensionados tiene, pero asciende a un 25% en los hogares no pensionados. Las deudas de consumo también son menores para los hogares pensionados. Luego, al ver los ratios de endeudamiento (esto es, el porcentaje del ingreso que implica el pago de las deudas), se observa un comportamiento similar para los hogares pensionados y los de no pensionados, puesto que en total pagan un 44% de sus ingresos en deudas, mientras que los hogares de no pensionados gastan un 46% en esto. De esta manera, se puede constatar que entre hogares de pensionados y no pensionados no existe una diferencia en niveles de endeudamiento, más allá del acceso, dado que los hogares de no pensionados contraen, en promedio, más deudas.

**Tabla 30:** Características de endeudamiento entre hogares pensionados y no pensionados

	Pensionado	No pensionado
Algún activo	52%	70%
Deuda consumo	45%	57%
Deuda hipotecaria	9%	25%
Ratio endeudamiento total	44%	46%

**Fuente:** Elaboración propia en base a EFH (2017).

En suma, al estudiar a los hogares chilenos separando aquellos con pensionados, se observa que los hogares de pensionados están menos integrados en temas financieros, tanto en instrumentos, medios de pago como también en prácticas de ahorro y deuda. Esto último provoca que tengan menos porcentaje del ingreso dedicado a pagar deudas, lo que resulta positivo. Por lo tanto, este análisis permitió establecer que las prácticas de inclusión financiera deberían estar enfocadas principalmente en hogares de pensionados, mientras que las de educación financiera (reducción de endeudamiento) deben enfocarse mayoritariamente en los hogares de no pensionados, que presentan mayores niveles de endeudamiento.

A continuación, la segunda diferenciación que se realiza es con respecto al estado de ocupación de la persona de referencia. Por una parte, están los hogares cuya persona de referencia se encuentra ocupada (laboralmente), estos serán los hogares ocupados que representan un 81% de los hogares. Por otro lado, los hogares no ocupados representan un 19%.

Observando los estadísticos de inclusión financiera de los hogares, se puede constatar que el grupo de los no ocupados tiene mayores necesidades de ser incluidos financieramente. Si bien tienen un alto porcentaje de hogares con algún activo (88%), este porcentaje está principalmente potenciado por la tenencia de activos reales (82%). En cambio, al ver la tenencia de activos financieros, 36% de los hogares ocupados declara activos financieros contra un 23% de los no ocupados. De la misma manera, 94% de los hogares ocupados tiene acceso a algún instrumento financiero, mientras que solo 73% de los no ocupados declara ocupar al menos un instrumento financiero. Finalmente, se confirma este patrón al observar que solo un 23% de los hogares no ocupados tiene hábitos de ahorro, por debajo del 39% de los hogares ocupados que suelen ahorrar. De esta manera, se puede determinar que el desafío de inclusión financiera debería estar enfocado principalmente en aquellos hogares cuya persona de referencia no está ocupada.

**Tabla 31:** Características de inclusión financiera entre hogares ocupados y no ocupados

	Pensionado	No pensionado
Algún activo	90%	88%
Activos reales	81%	82%
(% de activos totales)	(87%)	(92%)
Activos financieros	36%	23%
(% de activos totales)	(9%)	(6%)
Algún instrumento financiero	94%	73%
Hábitos de ahorro	39%	23%

**Fuente:** Elaboración propia en base a EFH (2017).

Luego, al estudiar las características de endeudamiento de estos dos grupos, se puede constatar que los hogares de no ocupados tienen menor presencia de deuda (46%), mientras que el 71% de los hogares ocupados cuenta con alguna. Esto se condice con lo que sucede con los créditos de consumo e hipotecarios, donde se observan mayores porcentajes de hogares con deuda para los ocupados (59% y 24% respectivamente, versus 37% y 10% respectivamente para los hogares no ocupados). Ahora bien, incluso con menor presencia de deuda, la carga de estas, en el grupo de los no ocupados, es mayor; lo que indica que si bien no son tantos los hogares no ocupados endeudados, los que lo están tienen un ratio de endeudamiento mayor al de los hogares ocupados. Esto puede ser particularmente riesgoso para los hogares no ocupados.

**Tabla 32:** Características de endeudamiento entre hogares ocupados y no ocupados

	Pensionado	No pensionado
Alguna deuda	71%	46%
Deuda consumo	59%	37%
Deuda hipotecaria	24%	10%
Ratio endeudamiento total	43%	68%

*Fuente: Elaboración propia en base a EFH (2017).*

Por lo tanto, se puede concluir que tanto los desafíos de inclusión financiera como los de responsabilidad de endeudamiento deberían ir enfocados al grupo de no ocupados. Esto puesto que presentan menores niveles de inclusión financiera y tenencia de deuda. Sin embargo, presentan niveles de carga financiera similares a los hogares ocupados, lo que podría desencadenar situaciones de tensión financiera al tener menos recursos.

Por último, se comparan las variables de inclusión financiera y endeudamiento entre tres estratos de ingresos, en función de los deciles de la distribución del ingreso total de los hogares (de acuerdo a la agrupación realizada por la encuesta). El primero corresponde a aquellos hogares que pertenecen a los deciles I al V, luego está el grupo compuesto por los hogares entre los deciles VI y VIII, y finalmente el tercer grupo reúne a los hogares de los deciles IX y X. El primer grupo representa al 50% de la población, el segundo grupo al 30% y el tercero al 20%.

Las tendencias observadas al separar los hogares en función de sus ingresos son bastante claras. En todo ámbito de la inclusión financiera se observa una desventaja del estrato 1 (hogares de menores ingresos). En primer lugar, cuentan con menos activos en general (83% de los hogares los tiene), mientras que el 99% del estrato 3 tiene algún activo. La misma tendencia se repite para los activos reales y financieros. Para el segundo caso es más importante el efecto, puesto que solo un 21% de los hogares del estrato 1 tiene activos financieros, en cambio, en el estrato 3 equivale a más del 60% de los hogares. Estas diferencias continúan al observar la tenencia de instrumentos financieros; se puede observar que un importante porcentaje de los hogares del estrato 1 tiene al menos un instrumento financiero (83%), sin embargo para el estrato 2 esta cifra es más elevada (94%) y para el estrato 3 es mucho mayor (99%), dejando una vez más al estrato 1 con menores índices de inclusión financiera. Finalmente, los hábitos de ahorro confirman la regla vista hasta ahora, con un bajo porcentaje de ahorro de los hogares del estrato 1 (26%), un mayor porcentaje de hogares que ahorran en el estrato 2 (39%) y una porción elevada de hogares que tienen el hábito de ahorrar en el estrato 3 (59%). De esta manera, se comprueba que las iniciativas de inclusión financiera, dentro del marco de la seguridad social, debieran enfocarse principalmente en aquellos hogares de menores ingresos (pertenecientes a los cinco deciles más bajos) puesto que cuentan con menor acceso a los servicios financieros, en comparación a los otros dos grupos estudiados.



**Tabla 33:** Características de inclusión financiera de los hogares por estrato de ingreso

	Estrato 1 (deciles I-V)	Estrato 2 (deciles VI-VIII)	Estrato 3 (deciles IX-X)
Algún activo	83%	93%	99%
Activos reales (% de activos totales)	73% (89%)	84% (87%)	96% (87%)
Activos financieros (% de activos totales)	21% (8%)	35% (9%)	62% (10%)
Algún instrumento financiero	83%	94%	99%
Hábitos de ahorro	26%	39%	59%

**Fuente:** Elaboración propia en base a EFH (2017).

Luego, al constatar las características de endeudamiento de los hogares en función del estrato de ingreso, se puede percibir la misma tendencia observada en el ámbito de inclusión financiera. Los hogares del primer estrato tienen menor acceso a deuda, tanto de consumo como hipotecaria. Esto podría deberse al hecho de que para poder endeudarse las instituciones financieras solicitan un cierto nivel de ingreso que en algunos casos no sería cumplido por el estrato 1. Además, al menos en el caso del grupo más vulnerable, los subsidios de vivienda favorecen el acceso a este bien sin mediar endeudamiento — bastando el aporte de un monto relativamente bajo de ahorro—. De todas formas, el acceso a deuda resulta ser un problema de menor importancia en comparación a lo que se observa en términos de carga financiera. Esto puesto que el ratio de endeudamiento del estrato 1 es superior al de los estratos 2 y 3, lo que quiere decir que, si bien los hogares del primer estrato que se endeudan no son muchos, aquellos que se encuentran endeudados deben utilizar casi dos tercios de sus ingresos para pagar la deuda. En cambio, los otros dos estratos presentan una mayor cantidad de hogares endeudados, pero de forma menos significativa sobre su ingreso, con un nivel de carga financiera que bordea el 36% de los ingresos totales del hogar. Esta situación revela que los hogares de menor ingreso se endeudan en menor cantidad, pero de peor manera, se endeudan por montos que, en promedio, son relativamente más altos y eso implica una mayor carga relativa a sus ingresos. De esta forma, se puede concebir que el desafío dentro del ámbito de endeudamiento debe ir dirigido principalmente al estrato más bajo de la población, puesto que se observan niveles de endeudamiento que son muy elevados para el nivel de ingreso de estos hogares.

**Tabla 34:** Características de endeudamiento de los hogares por estrato de ingreso

	Estrato 1 (deciles I-V)	Estrato 2 (deciles VI-VIII)	Estrato 3 (deciles IX-X)
Alguna deuda	58%	71%	80%
Deuda consumo	49%	58%	64%
Deuda hipotecaria	10%	24%	47%
Ratio endeudamiento total	59%	36%	36%

**Fuente:** Elaboración propia en base a EFH (2017).

Es por esto que el grupo de interés, en este caso, es el de menores ingresos (estrato 1), ya que tiene menos acceso a los instrumentos financieros, no tiene considerables hábitos de ahorro y además presenta una estructura de deuda muy riesgosa, porque el pago de ella implica un importante porcentaje de sus ingresos.

Por último, resulta interesante describir el comportamiento del endeudamiento de los hogares chilenos con las Cajas de Compensación. El estudio de educación financiera de CPP UC (2020) detalla el motivo de los créditos para distintas instituciones. En el caso de las Cajas, las deudas contraídas son destinadas mayoritariamente a remodelaciones, tratamientos médicos y el pago de otras deudas, apoyando las conclusiones de la sección de salud y revelando un comportamiento potencialmente riesgoso. De los tres grupos riesgosos de este informe (adultos mayores, mujeres jefas de hogar y jóvenes), todos siguen este comportamiento peligroso financieramente, pero el grupo más destacable es el de adultos mayores. Se muestra que el 25% de las deudas que tienen con las Cajas se destina al pago de otras deudas. Sumado a esto, destinan una parte importante de la deuda para comprar mercadería, bienes no durables y vestuario, quedando demostrado el importante problema financiero de este segmento. Lo anterior demuestra que en estos grupos de riesgo, el principal desafío no es el acceso a instrumentos financieros, sino que el acceso sea equilibrado y sano financieramente.

A modo de conclusión, luego de haber analizado las características de inclusión financiera y endeudamiento del país en general, se pudo establecer que los principales grupos de interés en temas de inclusión financiera serían los hogares de pensionados, no ocupados y los de menores ingresos. Estos grupos presentaron menor acceso a servicios financieros y también menos hábitos de ahorro. Por otra parte, en temas de educación y control del endeudamiento, los grupos a los cuales se debe poner atención son los hogares no ocupados y de los deciles más bajos (menores ingresos), ya que presentan menos acceso al endeudamiento y, a la vez, un mayor porcentaje de carga financiera respecto del ingreso total del hogar, provocando un riesgo para la sostenibilidad financiera de este. Más aún, estos puntos dan cuenta de lo fundamental de la educación financiera para los grupos descritos. Estos están, en parte, afiliados a las Cajas, y se puede constatar que, aunque existan algunas brechas en inclusión financiera, el verdadero problema es que el acceso a estos instrumentos sea equilibrado y sano financieramente.

Para cerrar este apartado se consignan los principales desafíos sociales existentes, considerando la revisión bibliográfica y el análisis de datos. En particular, por cada una de las dimensiones principales (seguridad social e inclusión financiera), se identifican ámbitos, desafíos y grupos de interés (poblaciones).

**Tabla 35:** Síntesis de desafíos sociales que las Cajas de Compensación pueden abordar

Dimensión	Ámbito	Desafío	Brecha
SEGURIDAD SOCIAL	Mercado laboral	Costo de la vida	- Inflación del 5% anual de productos más consumidos en 2020 (alimentos y servicios básicos) <sup>1</sup> . - Sectores económicos con menor ajuste de remuneraciones (Construcción, Act. Inmobiliarias) <sup>1</sup> .
		Informalidad	- 27% de informalidad en 2020 <sup>2</sup> . - Mayores de 60 (35%) y menores de 30 años (26%) <sup>2</sup> . - Trabajadores cuenta propia (60%) y servicios domésticos (36%) <sup>2</sup> . - Sectores: Comercio, Construcción, Agricultura, Pesca y Manufactura <sup>2</sup> .
		Automatización	- Mayores de 60 años (44%) <sup>3</sup> en 2019. - Menos calificados (53%) <sup>4</sup> . - Quintiles II, III y IV (44%) <sup>3</sup> . - Sectores: Transporte, Agricultura, Pesca, Minería y Act. financieras. Sobre 50% de riesgo de automatización <sup>3</sup> .
	Envejecimiento, dependencia funcional y cuidados	Hogares con personas dependientes	- 11% de los hogares de Chile <sup>5</sup> en 2017. - Hogares con mayor promedio de edad (69 años) y menores ingresos (44% menos ingresos que hogares sin personas dependientes) <sup>5</sup> . - Diferencia en tipos de cuidado por ingresos.
		Costos para hogares dependientes	- Cuidador <sup>6</sup> . - Medicamentos <sup>6</sup> . - Accesorios. - Costos asociados al cuidador.
		Oferta pública	- Programas de prevención. - Poca cobertura territorial. - Débil capacidad de apoyo.
	Salud	Medicamentos	- Adultos mayores (48% del gasto en salud) y quintil I (40%) <sup>6</sup> en 2021. - Alta Prioridad en toda la población (36% del gasto en salud se destina a medicamentos) <sup>6</sup> .
		Enfermedades crónicas	- Decil I (38% de los hogares) <sup>5</sup> en 2017. - Apoyo al ingreso del hogar.
		Gastos catastróficos	- Es mayor en adultos mayores y mujeres <sup>6</sup> . - Alto costo de hospitalizaciones y servicios quirúrgicos <sup>6</sup> .

**Tabla 35:** Síntesis de desafíos sociales que las Cajas de Compensación pueden abordar (continuación)

Dimensión	Ámbito	Desafío	Brecha
BIENESTAR FINANCIERO	Inclusión financiera	Acceso	- Pensionados (23% sin instrumento) <sup>7</sup> .
		Educación financiera	- No ocupados (27% sin instrumento) <sup>7</sup> . - Menores ingresos (solo 23% ahorra) <sup>7</sup> .
	Deuda	Control de la deuda	- No ocupados (59% ratio deuda-ingreso) <sup>7</sup> . - Menores ingresos (68% ratio deuda-ingreso) <sup>7</sup> .

**Fuente:** Elaboración propia en base a <sup>1</sup>Banco Central (2020), <sup>2</sup>INE (2020), <sup>3</sup>Clapes UC (2019), <sup>4</sup>Fundación Chile (2017), <sup>5</sup>CASEN (2017), <sup>6</sup>CEP (2021 y 2018), <sup>7</sup>EFH (2017).

Todos los desafíos sociales relevados en la tabla tienen alguna relación con el quehacer de las Cajas de Compensación. Se puede, a modo de adelanto, comentar acerca de algunos aspectos que serán detallados más adelante en el informe. El objetivo de este informe es de dar luces del futuro de la gestión de las Cajas, por lo que se hace necesario evaluar la viabilidad de que las Cajas trabajen en estos desafíos, evaluar si ya existe una oferta, pública o privada, que se encargue de estos desafíos y considerar los potenciales cambios que deben realizarse (normativos, legales, internos) para que las Cajas se hagan cargo de estas falencias del sistema de seguridad social. Esto porque la existencia de una oferta actual varía entre cada desafío y por lo tanto implica distintas necesidades. Lo mismo ocurre con las restricciones de las actividades, debido a las acciones autorizadas para las Cajas y el financiamiento que implican, se tomarán distintas medidas para cada desafío.

Se verá que habrá distintas acciones para cada falencia en función del potencial de las Cajas, de la presencia de otros actores y los métodos de financiamiento. En primer lugar, algunas propuestas estarán dirigidas a mejorar productos existentes, cuando se trate de problemas que ya están siendo abordados pero que necesitan una modificación para cubrir mayor población o incorporar más servicios. También se hará intermediación en la provisión de nuevos servicios, principalmente cuando la brecha escapa del quehacer de las Cajas e implica mucho esfuerzo en el financiamiento, de modo que el rol de las Cajas deberá venir principalmente de la ayuda logística, más que de ser el principal proveedor de los servicios. Estas propuestas implican alianzas con otras instituciones con el fin de llevar a cabo los nuevos servicios propuestos. Por último, se crearán productos nuevos, esto es en el caso que la oferta es insuficiente y las Cajas pueden lograr los cambios normativos necesarios y pueden establecer un método de financiamiento que sea sostenible.

## 4. ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS, POTENCIAL Y DESAFÍOS DE LAS CAJAS

En la siguiente sección se presenta un análisis de las fortalezas, potencial y desafíos de las Cajas, el que considera un análisis de su situación actual y capacidades instaladas, además de un análisis preliminar de los principales desafíos en torno a la gobernanza y gobiernos corporativos. En la tercera y última subsección se presenta una síntesis de ambos análisis.

### METODOLOGÍA

Por un lado, se realizó un taller con representantes de las cuatro Cajas de Compensación y de la Asociación Gremial, que tenía como objetivos principales: (1) identificar los principales desafíos de seguridad social en Chile en los que las Cajas podrían aportar y (2) priorizar acciones y/o funciones de ellas que podrían generar mayor contribución a los desafíos de seguridad social en Chile.

El taller estuvo dividido en tres partes: (1) una presentación de los resultados sobre los desafíos de seguridad social e inclusión financiera en Chile y una discusión grupal sobre dónde las Cajas podrían realizar un mayor aporte; (2) una presentación de los desafíos de legitimidad de las Cajas y de los referentes internacionales y (3) una discusión en dos grupos para priorizar los desafíos en que esas instituciones podrían desarrollar un aporte, tomando en consideración los criterios de relevancia y factibilidad.

Por otro lado, se realizaron dos talleres con expertos, representantes del mundo académico, privado y autoridades del mundo público e internacional, que tuvieron como objetivo principal presentar y validar el diagnóstico sobre los desafíos de seguridad social en Chile y las propuestas para las Cajas.

Uno de los talleres estuvo integrado por expertos relacionados al ámbito del bienestar financiero y el otro por expertos relacionados al ámbito de la seguridad social. En el primero participaron: el ex superintendente de bancos y actual economista jefe del BID, Eric Parrado; el profesor de economía de la Universidad Finis Terrae, quien ha sido asesor de Cajas Chile, Alejandro Guzmán; la investigadora del Centro de Políticas Públicas UC y experta en temas de educación financiera, Dominique Keim y el profesor asociado del Departamento de Derecho Privado de la UC y experto en inclusión financiera, Juan Luis Goldenberg.

En el segundo participaron: el especialista en protección social de la OIT Cono Sur, Guillermo Montt; el profesor de derecho de la UC, delegado nacional OISS, miembro de la Comisión Asesora Presidencial del Sistema de Pensiones, Hugo Cifuentes; la ex ministra de Planificación y Cooperación en el gobierno de Ricardo Lagos y ex ministra del Trabajo del segundo gobierno de Michelle Bachelet, Alejandra Krauss; el actual intendente de Beneficios Sociales de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), Cesar Rodríguez y el ex superintendente de Seguridad Social en el segundo gobierno de Michelle Bachelet, Claudio Reyes.

Ambos talleres estuvieron divididos en tres partes: (1) una presentación de los antecedentes del estudio y de las Cajas; (2) una presentación de los desafíos de seguridad social junto con una discusión grupal en la que los expertos comentaron sus impresiones y sugerencias y (3) una presentación de las propuestas para las Cajas, con su respectiva discusión grupal.

Por otro lado, se realizaron dos focus group con funcionarios de atención directa a usuarios de las Cajas Los Héroes y La Araucana, que buscaban conocer, desde su perspectiva, las necesidades cotidianas de los afiliados y cómo operan estas instituciones en terreno. En cada instancia participaron entre siete y ocho personas. Además, se realizaron dos focus group con afiliados también de las Cajas Los Héroes y La Araucana, que buscaban conocer su perspectiva sobre las Cajas y sus propuestas y expectativas sobre nuevas funciones que podrían asumir estas entidades. En cada uno participaron entre cinco y seis personas. En ambos focus group, existió heterogeneidad en las características de sus participantes en cuanto a sexo, lugar geográfico, años de antigüedad (en el caso de los funcionarios) y en si eran o no usuarios del crédito (en el caso de los afiliados). Cabe destacar que los resultados de estos focus groups representan la realidad de las dos Cajas antes mencionadas y no de la totalidad de los funcionarios y afiliados de las Cajas de Compensación.

Tomando en consideración el contexto sanitario con el COVID 19, ambas actividades, tanto los talleres como los focus group, fueron realizadas vía remota, utilizando la plataforma digital Zoom.

La sección sobre institucionalidad y gobernanza se basa principalmente en la revisión de información y fuentes secundarias de las Cajas de Compensación y en las entrevistas realizadas en la primera parte del estudio.

#### 4.1. Análisis de las fortalezas y desafíos de las Cajas en relación a la provisión de servicios

El análisis presentado en esta sección se basa principalmente en la información recopilada en los focus groups realizados con funcionarios y afiliados de las Cajas Los Héroes y La Araucana durante junio de 2021, las entrevistas efectuadas en la primera etapa del estudio y los talleres con expertos<sup>11</sup>.

Una de las principales fortalezas de las Cajas es la amplia cobertura entre trabajadores dependientes y pensionados de Chile, los que a 2020 superaban los seis millones de personas, además de los miembros de sus hogares<sup>12</sup>. En este contexto, otra fortaleza de estas organizaciones es la gran disponibilidad de datos respecto a estos grupos, entre ellos, información sociodemográfica y si cuentan o no con crédito.

En relación a las fortalezas mencionadas por los funcionarios, en primer lugar, se destaca el rol social que tendrían las Cajas y que estaría inserto en el ADN de la institución, ya que nacieron como una entidad de entrega de apoyo social para los trabajadores y sus familias<sup>13</sup>. Este rol se mantendría hasta el día de hoy, a través del buen trato que reciben sus usuarios por parte de los ejecutivos de atención al cliente y los beneficios a los que pueden acceder. Además, se menciona que esta preocupación estaría aún más presente hacia los adultos mayores afiliados, ya que les permiten vincularse, de alguna manera, a una red de apoyo y les entrega un sentido de pertenencia.

-

<sup>11</sup> Solo se pudieron realizar focus groups con dos de las cuatro Cajas, los resultados no son representativos de la realidad de todas.

<sup>12</sup> De acuerdo al análisis efectuado en el Capítulo 3 con la Casen (2017), las Cajas llegan potencialmente a 4,5 millones de hogares, lo que corresponde al 77% de los hogares de nuestro país.

<sup>13</sup> Esta mirada está influenciada por el rol que juega una Caja particular en la entrega de beneficios sociales desde el Estado

En segundo lugar y muy relacionado a lo anterior, se enfatiza tanto el perfil humano que tienen los ejecutivos de las Cajas y su compromiso social, como la buena preparación con la que cuentan, no solo en lo que compete a las funciones propias de su trabajo, sino que fuera de este ámbito. Es decir, los empleados reportaron que muchas veces les tocaba responder distintas solicitudes de parte de los afiliados que tenían que ver con beneficios del Estado o incluso, información de otras Cajas. Esta fortaleza también fue destacada por los usuarios que participaron en el focus group, quienes mencionaron que en estas instituciones les entregan información de utilidad. El mal trato recibido por trabajadores de servicios públicos es una de las principales fuentes de desigualdad percibida por los chilenos (PNUD, 2017), por lo que la relevancia que se le da al buen trato por parte de los funcionarios de las Cajas de Compensación es un atributo a seguir potenciando y fortaleciendo para la continuidad de las estas.

En tercer lugar, se destaca la calidad de la infraestructura en cuanto a limpieza, calefacción y buena atención, tanto en el caso de las sucursales como de los centros médicos y odontológicos asociados y de los centros vacacionales. Se valora que sean espacios agradables e higiénicos.

En cuarto lugar, se alude a la gran cobertura territorial que presentan, llegando a lugares remotos a través de su red de pago, lo que entrega cercanía y presencia a sus afiliados. Tal como se mencionó, en el Capítulo 2, entre las cuatro Cajas de Compensación que hoy existen suman 451 sucursales en todo el país, cubriendo todas las regiones y 178 de las 345 comunas. Si se mira desde la variable de cobertura en estas 178 comunas vive el 87% de la población del país.

En quinto lugar, se subraya la amplitud de prestaciones que se entregan en comparación con otras entidades como, por ejemplo, las isapres. Las Cajas son vistas, por sus funcionarios, como entidades que se preocupan por mejorar la calidad de vida de sus afiliados, cubriendo gastos, entregando beneficios (descuentos en farmacias, acceso a buenos centros vacacionales a un precio asequible, becas) y prestando dinero a personas que no acceden a créditos en otras entidades. Este punto resulta especialmente relevante en un contexto de crisis e incertidumbre económica producto de la pandemia de COVID-19, a la que se suman las deudas, el costo de la vida y la falta de oportunidades laborales que aquejan cotidianamente a muchos chilenos (Tenemos que hablar de Chile, 2021). De este modo, los beneficios que entregan pueden contribuir de manera sustantiva a mejorar la experiencia cotidiana de urgencias económicas que afectan a muchos hogares chilenos.

En último lugar, según reportan sus funcionarios, las Cajas son vistas por muchos de sus beneficiarios como un referente para las prestaciones estatales. Los funcionarios de Caja La Araucana mencionaron que los ven como un símil de Chile Atiende. Es decir, las Cajas estarían asumiendo funciones que no necesariamente forman parte de su rol, y podría eventualmente significar una sobrecarga para sus funcionarios, sin embargo, ellos no lo manifiestan así. En este sentido, se ven a sí mismos como un “brazo del Estado” en la entrega de información y orientación respecto a la entrega de beneficios. Esto puede significar una oportunidad para su posicionamiento como entidad que desempeña una labor social si asumen este rol de entidad colaboradora del Estado y capacitan a un sector de sus ejecutivos en estas materias, otorgándoles alguna Compensación por estas funciones.

En cuanto a las debilidades identificadas, una de ellas es su foco exclusivo en trabajadores formales y dependientes y pensionados. En un contexto de incertidumbre y de creciente informalidad y precarización del empleo, la disminución constante de trabajadores formales representa una amenaza para su continuidad.

Una segunda debilidad identificada se relaciona con el hecho que, al ser un mercado de tan pocos actores, la falla de una de estas entidades afecta fuertemente la reputación de toda la industria, como reveló la experiencia pasada con las Cajas Gabriela Mistral y La Araucana. Por otra parte, se recogen aprensiones de parte de actores externos sobre la concentración de mercado que tendría la Caja Los Andes. En esta misma línea, en el focus group de los afiliados de la Caja La Araucana se mencionó la imposibilidad de los usuarios de elegir a qué Caja afiliarse o cambiarse en caso de estimarlo necesario, ya que los trabajadores deben votar por esta decisión para toda la empresa, haciendo que todos tengan la misma, por lo que, si uno quiere cambiar, debe contar con la aprobación de la mayoría.

En relación a las debilidades identificadas por los funcionarios, se menciona la poca claridad que presentan los usuarios respecto a los procesos que se deben realizar para la obtención de los subsidios, sobre todo en el caso de las cargas familiares. Esto implicaría un desafío educativo para las Cajas, en el sentido de que los afiliados estén más informados al respecto, ya sea a través de un contacto y/o acompañamiento continuo o a través de otros medios. En esta misma línea, se mencionó la necesidad de entregar más y mejor información a los afiliados respecto de los beneficios a los que pueden acceder, sobre todo a aquellos usuarios que no tienen correo electrónico.

También se menciona la necesidad de potenciar la digitalización de sus servicios y de reducir la cantidad de trámites de modalidad presencial, como por ejemplo, el pago de la pensión en los adultos mayores, ya que según reportan los funcionarios, muchas veces llegan a cobrar las pensiones en días que no les corresponde o incluso para algunos es difícil desplazarse al lugar. En esta línea, los trabajadores proponen pagarlas a través de la tarjeta de prepago u otros medios electrónicos. Por otro lado, en el taller de expertos en seguridad social se planteó que sería importante entregar mayores herramientas digitales a los adultos mayores, para que puedan realizar sus trámites vía web y hagan un uso más eficiente de los beneficios de las Cajas. A modo de complemento, los funcionarios consultados propusieron reforzar los llamados a los adultos mayores para acercar su vinculación con ellos.

Por último, tanto entre los funcionarios como entre los afiliados de la Caja La Araucana, existe la percepción de que las tasas de los créditos no son del todo convenientes y que habría otras instituciones que ofrecen mejores. Entre los afiliados se menciona también la imposibilidad de elegir los centros médicos en los que se aplican los descuentos.

En la siguiente tabla, se presenta una síntesis de las principales fortalezas y debilidades identificadas:

**Tabla 36:** Fortalezas y debilidades en relación a la provisión de servicios de las Cajas de Compensación

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Amplia cobertura entre trabajadores formales y pensionados.</li> <li>-Disponibilidad de datos sobre trabajadores y pensionados.</li> <li>-Origen social vinculado al mundo del trabajo.</li> <li>-Compromiso, preparación y buen trato de funcionarios de atención directa.</li> <li>-Infraestructura y gran presencia territorial de sucursales y centros vacacionales.</li> <li>-Cantidad y variedad de beneficios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Foco exclusivo en trabajadores dependientes y pensionados.</li> <li>-Mercado concentrado.</li> <li>-Imposibilidad de elegir o cambiarse de Caja por parte de los afiliados trabajadores.</li> <li>-Falta de información de los afiliados respecto al pago de subsidios y beneficios.</li> <li>-Falta de digitalización de procedimientos y acceso a beneficios.</li> <li>-Percepción de que las tasas de los créditos que entregan son más altas que en otras instituciones.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia en base a entrevistas y talleres con expertos, focus groups con funcionarios y afiliados de las Cajas Los Héroes y La Araucana.



## 4.2. Análisis de los desafíos de gobernanza e institucionalidad de las Cajas de Compensación

En la presente sección, se entrega un análisis preliminar y general de la gobernanza y gobiernos corporativos de las Cajas de Compensación, a la luz de la revisión de buenas prácticas a nivel internacional y también de recomendaciones presentes en la literatura nacional. La razón detrás de incorporar este apartado radica en la reflexión en torno a la importancia de fortalecer aún más la institucionalidad y legitimidad de las Cajas de Compensación, como piso base, tanto para profundizar desafíos de seguridad social actualmente abordados por estas, como también con miras a la incorporación de nuevos retos en la materia. En ese marco, el gobierno corporativo se considera como un espacio privilegiado para mejorar su funcionamiento y además de contribuir a fortalecer la confianza en estas entidades.

La gobernanza se relaciona con los mecanismos y procedimientos de dirección general, control y responsabilidad (*accountability*) y sostenibilidad de una organización (Bethmann, Meneses y Aninat, 2019). En el caso específico de las Cajas de Compensación, estas se constituyen como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro reguladas por la Ley N°18.833, que establece que deben ser administradas por un directorio (Art. 32) y contar con un gerente general, los que constituyen el gobierno corporativo de la organización. Según lo indicado en la Circular 3067 de 2015 de la SUSESO, el gobierno corporativo de las Cajas “supone un conjunto de principios y normas internas que establecen los estándares que guían el comportamiento de los miembros de dichas entidades y enmarcan el proceso de toma de decisiones, de modo que estas tengan como finalidad el bienestar del conjunto de sus afiliados”. La misma circular establece que este órgano es el responsable de impulsar el cumplimiento de sus funciones y objetivos, maximizar el bienestar de sus afiliados y velar por la transparencia de sus operaciones y administración, entre otros.

El análisis de la gobernanza y gobiernos corporativos de las Cajas es relevante porque, como se mencionó con anterioridad, se relaciona con la confianza y legitimidad de estas como organizaciones proveedoras de servicios de seguridad social. La confianza se puede definir como “la capacidad de inclinarse y optar por cooperar con otro a pesar de no contar con plena certeza sobre la capacidad y disposición de este otro a velar por mi integridad o intereses” (Rousseau, Sitkin, Burt, y Camerer, 1998 en CPPUC, 2015:11). Según la literatura, cuando no existe confianza disminuyen las oportunidades de cooperación, hay mayor incertidumbre en la inversión, menores espacios para la creatividad e innovación, y disminuyen los capitales de riesgo, entre otras consecuencias. Por lo tanto, entidades globales como la OCDE, proponen invertir en el mejoramiento de la confianza para el logro del bienestar, cohesión social y desarrollo económico (CPPUC, 2015).

Tal como se planteó en informes anteriores, y a modo de recapitulación, la confianza puede darse en tres niveles distintos de relaciones sociales: confianza depositada en otras personas conocidas o no conocidas, confianza en una institución u organización y confianza en los sistemas (Khodyakov, 2007). Bernard Barber (1983) plantea que el concepto de confianza se puede dividir en dos tipos de expectativas respecto de un otro: a) La primera se refiere a la competencia técnica que posee para cumplir con lo que se espera de ese otro. En otras palabras, son las capacidades con las que cuenta un otro para cumplir con las expectativas que en él/ella se depositan: eficiencia y capacidad de respuesta (*responsiveness*) y confiabilidad (*reliability*), que se relaciona con el manejo de la incertidumbre (OECD, 2017). b) La segunda apunta a la integridad moral, es decir, a la posibilidad de que el otro esté dispuesto a cumplir con sus promesas en virtud de su integridad moral.

En el caso de las Cajas, estudios previos respecto a la evaluación pública destacan en el ámbito técnico su gestión en cuanto a la entrega de beneficios sociales, la profesionalización de su gestión y su amplia cobertura a nivel nacional. Por otro lado, relacionado a temas como la integridad, siguen existiendo desafíos en los cuales crecer.

Ante un escenario de desconfianza generalizado hacia las instituciones, las Cajas de Compensación no están exentas. Esta desconfianza puede ser perjudicial, sin embargo, puede significar también una oportunidad de mejora para las instituciones en términos de hacerlas más eficientes, transparentes y cercanas a las personas. En una sociedad como la chilena, donde

se percibe la figura del lucro como algo negativo, el hecho de ser entidades sin este fin puede jugar a favor en su percepción, dentro del ámbito en que operan. De este modo, los gobiernos corporativos tienen un rol fundamental en fomentar la confianza y legitimidad social de estas instituciones, tanto en su dimensión técnica como social.

## METODOLOGÍA

Para este análisis se tomó como base el trabajo que han realizado el Centro de Filantropía e Inversiones Sociales de la Universidad Adolfo Ibáñez<sup>14</sup> y la Fundación Lealtad Chile<sup>15</sup>, quienes han definido estándares y buenas prácticas de gobernanza y gobiernos corporativos para organizaciones sin fines de lucro. Adicionalmente, se revisó un informe elaborado el año 2012 por el Centro de Gobierno Corporativo UC, el que contiene un diagnóstico y propuestas para el fortalecimiento de los gobiernos corporativos de las Cajas de Compensación. Esta revisión fue complementada con la información recabada en entrevistas y talleres con expertos descritos en secciones anteriores y en los anexos.

En primer término, se presentan las principales fortalezas relacionadas con la institucionalidad y gobernanza de las Cajas. A continuación, se describen las seis dimensiones que se consideraron clave para el análisis de sus gobernanzas y gobiernos corporativos, estas son: propósito, composición del directorio, relación entre el directorio y equipo ejecutivo, financiamiento, transparencia y vinculación con organismos públicos.

### 4.2.1. Fortalezas de las Cajas en relación a su institucionalidad y gobernanza

Las fortalezas identificadas de las Cajas se relacionan sobre todo con su origen y figura. En primer término, el ser entidades sin fines de lucro es un activo en un contexto donde la obtención de utilidades por el otorgamiento de prestaciones de carácter social es cuestionada —como es el caso de las AFP y las pensiones (Cea, Sagredo y Mora, 2017)—. Cabe destacar que, según datos de la última Encuesta Bicentenario UC del año 2020, solo un 7% declaró confiar en las empresas. De esta forma, el ser organizaciones sin fines de lucro facilita su incorporación en el debate público sobre seguridad social.

Una segunda fortaleza identificada se relaciona con tener un origen en el mundo del trabajo, ya que, desde sus inicios las Cajas estarían vinculadas a empresas, siendo una plataforma para externalizar los servicios de bienestar a los trabajadores. Este origen, en la mirada de quienes fueron consultados por este estudio, representa un activo, en la medida que constituye una posición privilegiada de cercanía entre empresas y trabajadores, que otras entidades de previsión y desarrollo social no tienen.

Un último punto fuerte es la existencia de una asociación gremial, la cual se percibe como el organismo que permite ir consolidando una visión conjunta y coherente sobre el sector, así como también reconocer las especificidades de quienes forman parte de ella.

En síntesis, las Cajas cuentan con una estructura institucional y asociativa que se ha mantenido a lo largo del tiempo, con amplia experiencia en el mundo del trabajo, la que en el futuro les podría permitir asumir nuevos desafíos en materias de seguridad social. El hecho de ser entidades sin fines de lucro, facilita también su participación y legitimidad en este rubro.

<sup>14</sup> El año 2019 el CEFIS publicó el documento “Guía para la Gobernanza Efectiva de Fundaciones y Corporaciones en Chile” de Bethmann, S; Meneses, C, y Aninat, M. Este tiene como objeto aportar a la profesionalización y fortalecimiento de los gobiernos de organizaciones sin fines de lucro.

<sup>15</sup> La Fundación Lealtad nace en España el año 2001 con el fin de promover la confianza en las organizaciones de la sociedad civil. Para esto, ha generado una serie de estándares que buscan levantar información y buenas prácticas en el sector sin fines de lucro. El 2013 se constituyen en Chile adaptando su modelo de trabajo a la realidad de las organizaciones locales. Para más información visitar: <https://fundacionlealtadchile.org/>

## 4.2.2. Desafíos de las Cajas de Compensación

En la siguiente sección, se presentan los principales desafíos generales de las Cajas en relación a la gobernanza y gobiernos corporativos. Estos se agrupan en seis temas: propósito, composición y designación del directorio, diferenciación de funciones entre directorio y equipo ejecutivo, financiamiento, transparencia y vinculación y colaboración formal con el Estado.

### 4.2.2.1. Propósito

El primer pilar de la gobernanza y gobierno corporativo de una organización es su propósito, esto es para qué existe y por qué trabaja. A partir de este, se debe definir una misión y metas que orienten el trabajo (Bethmann, Meneses, y Aninat, 2019). En este contexto, es relevante analizar quién y cómo se define el propósito y cómo los distintos componentes de una organización se alinean con él.

A diferencia de otras organizaciones sin fines de lucro, el objeto de las Cajas se encuentra definido en la ley que las regula. Este es “la administración de prestaciones de seguridad social” (Art. 19, Ley N°18.833). Al analizar las misiones publicadas por estas instituciones en sus sitios web se observa que, en general, se menciona la idea de contribuir al desarrollo y bienestar social de sus afiliados a través de soluciones, beneficios y servicios.

Esta misión se traduce en una serie de prestaciones, entre las que se encuentran el pago de licencias, asignaciones familiares y otros subsidios, créditos sociales y otros beneficios como centros vacacionales y descuentos en diversos servicios para sus afiliados.

Uno de los principales aspectos por mejorar identificados en las entrevistas y talleres con expertos, dice relación con comunicar de mejor manera el rol de estas corporaciones. Si bien se reconoce y destaca el origen de las Cajas como instituciones de seguridad social, la diversidad de servicios que ofrecen y, especialmente la entrega de créditos, generan ciertos cuestionamientos respecto a la relevancia que se le deben dar dentro de su labor y cómo se vinculan con su rol social. Por su parte, en los talleres con expertos, se mencionó el desconocimiento y la falta de identificación del público general, incluidos los afiliados, como actores vinculados a la seguridad social.

En esta línea, en las entrevistas surgió la necesidad de continuar apoyando en mayor medida a grupos vulnerables como personas mayores, pensionados y migrantes, junto con comunicar el valor social de los créditos entregados.

Debido a la falta de disponibilidad de datos, queda pendiente en esta sección el análisis de las prestaciones que efectivamente entregan las Cajas y su comparación con metas y objetivos establecidos en los estatutos y en las misiones institucionales.

### 4.2.2.2. Composición y designación del directorio<sup>16</sup>

De acuerdo a la Ley N°18.833, los directorios de estas instituciones deben tener un mínimo de tres y un máximo de siete miembros, entre los que debe haber representantes de los empleadores y trabajadores afiliados. La proporción de cada grupo se debe definir en los estatutos de cada Caja, junto con los mecanismos de designación de los directores. Los directores de las Cajas pueden recibir una dieta de hasta cinco sueldos mínimos. La ley también establece que el directorio se constituye con la

-

<sup>16</sup> En este ámbito hay un trabajo previo de la Universidad Católica (Jorquera, Paul, Walker y Zegers, 2012) que se tomó en consideración. Adicional a eso es importante mencionar que para diseñar los mecanismos concretos de cambio tanto para la elección de Directores como para atraer capacidades técnicas en el ámbito de seguridad social se requiere de un mayor análisis, de otros estudios para poder simular cuales son las alternativas con las ventajas y desventajas de cada una.

mayoría absoluta de sus miembros y los acuerdos se adoptan con la mayoría absoluta de los directores asistentes. En caso de empate, decide el voto de quien presida la reunión. Cada directorio debe elegir también quién ejercerá el cargo de presidente.

La diversidad de los directorios es una práctica valorada en las organizaciones sin fines de lucro, debido a que fomenta la inclusión de diversas perspectivas para los desafíos que enfrentan y evita caer en prácticas de conformismo y falta de crítica interna. De esta forma, se considera relevante considerar la heterogeneidad de visiones y diversidad de género, profesiones y grupos sociales dentro de los directorios (Bethmann, Meneses y Aninat, 2019). En el caso de las Cajas, la paridad entre representantes de trabajadores y empleadores está garantizada por ley. En una de ellas, los estatutos garantizan también la presencia de al menos un director de género distinto al resto por cada tipo de directores. En esto existe un espacio de mejora importante para el sector completo. En cuanto a los perfiles profesionales, se puede ver que la mayoría de los directores cuentan con estudios de ingeniería civil, ingeniería comercial y administración de empresas, además de estudios técnicos en electricidad y mecánica, entre otros, dando cuenta de cierta homogeneidad. En una se advierte la presencia de dos directoras con profesiones del área de la salud. Existe en este ámbito también un espacio de mejora relevante donde se puedan considerar a futuro profesiones y experiencias que potencien la mirada de seguridad social dentro del equipo de cada Caja de Compensación.

En cuanto a los mecanismos de selección de los directores, se percibe que, en todas las Cajas, al menos dos de los directores laborales son elegidos por los trabajadores de las empresas afiliadas, ya sea de manera directa o indirecta (por ejemplo, a través del Comité Paritario de Higiene y Seguridad). Por el contrario, en todos los casos, los directores empresariales son designados ya sea por el directorio anterior o por las instituciones fundadoras de las Cajas. Este es un punto donde las Cajas debieran continuar trabajando en post de la transparencia y de promover la participación e inclusión de cada uno de los procesos de designación. Esto fue comentado por varios de los actores consultados por este estudio.

#### **4.2.2.3. Diferenciación de funciones directorio/equipo ejecutivo**

La Ley N°18.833 establece los roles que deben cumplir el directorio y su presidente y los cargos de administración, específicamente el de gerente general y fiscal. El presidente del directorio es el representante judicial y extrajudicial de cada Caja y le corresponde aplicar sanciones dentro del directorio en caso de ser necesario. Al directorio le corresponde pronunciarse sobre ámbitos como las solicitudes de afiliación, balance general y memoria, nombramiento del gerente general, programas de crédito, arriendo y adquisición de bienes inmuebles y organización interna de la Caja, entre otros.

El gerente general es el empleado ejecutivo superior de cada Caja, ministro de fe y secretario del directorio. Es el responsable de implementar los acuerdos del directorio y velar por la correcta ejecución de las prestaciones de las Cajas. Por su parte, el fiscal tiene a cargo la legalidad de los actos administrativos y el rol de asesorar e informar en materias jurídicas. Puede participar en las reuniones de directorio con derecho a voz y a dejar constancia cuando los acuerdos tomados se juzguen como contrarios a la ley.

Cabe destacar que, según lo establecido por la legislación, los directores son responsables civiles y criminales de los actos de las Cajas y los responsables últimos de las decisiones que se toman. Según lo mandado por la ley, los estatutos de las Cajas establecen los requisitos para acceder al cargo de gerente general, entre ellos, contar con título profesional o experiencia suficiente en administración y, en algunos casos, no haber sido procesado o condenado por pena aflictiva. En general, se menciona también que el cargo de gerente es de exclusiva confianza del directorio.

Una buena práctica identificada en relación a los directorios por el estudio del CEFIS, es la conformación de comités o comisiones de trabajo temáticas que puedan llevar a cabo tareas específicas (Bethmann, Meneses y Aninat, 2019). La Circular 3067 de la SUSESO establece la obligación de crear al menos tres comités de directores: Comité de Auditoría,

Comité de Riesgo y Comité de Beneficios Sociales. Además de estos tres mínimos, se observa la existencia de Comités de Compensaciones y Desarrollo Organizacional, Productos y Servicios Financieros, Infraestructura y Sostenibilidad, Ética (Los Andes), de Administración (18 de septiembre), de Ética, Nominaciones y Compensaciones (La Araucana), entre otros.

Otro aspecto clave para una gobernanza efectiva es la división clara y eficiente de funciones entre los diversos actores que forman parte de una organización, para lo cual es fundamental la buena relación entre directorio y dirección ejecutiva (Bethmann, Meneses y Aninat, 2019). Uno de los riesgos presentes en esta relación es la asimetría de información, ya que la dirección ejecutiva cuenta con una mayor cantidad de datos respecto a la gestión cotidiana de la organización, que puede optar por no compartir con el directorio.

En este línea, el informe del Centro de Gobierno Corporativo UC identificó una serie de buenas prácticas a incorporar en los directorios de las Cajas, entre ellas: asistir a las reuniones de directorio, mantenerse permanentemente informados de la actividad de la organización, revisar de manera frecuente los estados financieros, monitorear procesos de control interno y comportamiento ético, evaluar su efectividad y cumplimiento de sus funciones, garantizar que se resguarden los intereses de todos los grupos de interés, revisar la estrategia corporativa y misión de la organización (Jorquera, Paul, Walker y Zegers, 2012).

#### 4.2.2.4. Financiamiento

El financiamiento sustentable es uno de los principales desafíos para los gobiernos corporativos de las organizaciones sin fines de lucro. El no contar con un financiamiento estable pone en riesgo no solo su continuidad, sino que también su autonomía (Fundación Lealtad Chile, 2014). Las principales fuentes de financiamiento de este tipo de instituciones son donaciones, aportes del Estado y recursos propios generados a partir de la venta de servicios o cuotas de sus miembros, entre otros.

Tal como se ha mencionado anteriormente, las Cajas de Compensación son entidades privadas sin fines de lucro. Esto implica, entre otras cosas, que no tienen un dueño y que no se pueden financiar a través de aumentos de capital o inversión en patrimonio. Sus principales fuentes de financiamiento son los aportes fiscales por el pago de subsidios y el fondo social que está compuesto principalmente por comisiones, reajustes, intereses y rentas provenientes de los créditos y préstamos otorgados. De esta forma, se evidencia una fuerte dependencia de los excedentes de los créditos.

Cabe destacar que existe un componente de endeudamiento en su gestión, lo que se explica en parte por el hecho de que existe un desfase entre el pago de los subsidios de incapacidad laboral a los afiliados y el pago que hace el Estado a las Cajas. Según datos de la SUSESO, en la última década, los pasivos de estas organizaciones han cambiado, desde ser mayoritariamente de corto plazo a de largo plazo, aumentando también la emisión de bonos y disminuyendo los problemas de liquidez y riesgo de solvencia gracias a esta diversificación.

En este contexto, se enfrentan dos grandes desafíos. En primer término, la diversificación de las fuentes de financiamiento. En base a los estándares establecidos para el sector fines de lucro por la Fundación Lealtad Chile, la meta de toda organización debiese ser que no haya una sola fuente que represente más del 50% de los ingresos totales. Esto con el fin de garantizar la sustentabilidad en el tiempo y también la autonomía frente a intereses particulares.

Un segundo desafío se relaciona con la posibilidad de generar nuevos servicios y prestaciones complementarias de seguridad social, que les permitan generar nuevas fuentes de financiamiento distintas al crédito. Por ejemplo, abrirse a la posibilidad de trabajar con población vulnerable o trabajadores informales.

En cualquier caso, es relevante evaluar de qué manera las nuevas prestaciones ofrecidas no afectan el perfil social y sin fines de lucro de las Cajas, algo que podría hacerles perder legitimidad frente a la opinión pública. En este contexto, la discusión respecto a nuevas formas de financiamiento está fuertemente vinculada a aquella respecto al propósito de estas organizaciones y los potenciales nuevos desafíos que puedan asumir tanto en el ámbito de la seguridad social como en el financiero.

#### 4.2.2.5. Transparencia y rendición de cuentas

Un aspecto clave para garantizar la legitimidad de las organizaciones sin fines de lucro es la transparencia de información respecto a su labor. En la última década, este tipo de instituciones han aumentado su presencia en el debate público (Moya et al, 2012). Por otra parte, un estudio realizado el año 2015 a las organizaciones de la sociedad civil en Chile, da cuenta que más del 40% de su financiamiento proviene de fondos públicos (Irrarrázaval, Streeter y colaboradores, 2017). En este contexto, ha aumentado la demanda por información pública de este tipo de organizaciones. A esto se suma la existencia de un proyecto de ley que modifica la N°20.285 de acceso a la información pública, incorporando, entre otras cosas, exigencias para estas organizaciones, que reciben recursos del Estado. Específicamente, se busca exigir que publiquen información sobre sus directorios, estatutos y fuentes de financiamiento.

La transparencia tiene que ver no solo con reportar al Estado sino que a los distintos grupos de interés involucrados, en especial a sus usuarios. Esto contribuye a evitar problemas de desinformación, fortaleciendo el trabajo interno y generando mayor confianza. En esta línea, resulta de especial relevancia dar cuenta de los resultados de sus actividades (Bethmann, Meneses y Aninat, 2019; Fundación Lealtad Chile, 2019).

En el caso de las Cajas de Compensación, a través de diversas circulares, la SUSESO ha establecido la obligación de publicar y entregar información a la ciudadanía. La Circular 2982 de 2014 estableció la obligatoriedad de elaborar y entregar a la SUSESO estados financieros anuales consolidados, estados financieros trimestrales y una memoria anual que contenga, entre otras cosas, información sobre el directorio y estructura del gobierno corporativo, remuneraciones y asesorías al directorio, actividades y negocios de la entidad, factores de riesgo, políticas de inversión y financiamiento y participación en otras sociedades. Se establece además la obligación de transmitir al público general, de manera accesible, los estatutos actualizados, estados financieros y memoria anual, información sobre la designación o elección de directores, participación en otras sociedades y otra información relativa a los servicios que prestan, por ejemplo, tasas de interés de los créditos y programa de prestaciones adicionales.

A raíz de lo anterior, en las páginas web de las Cajas se evidencia que todas cuentan con información pública sobre sus directorios, equipo ejecutivo y estatutos, memorias de actividades y estados financieros. En algunos casos, se publican también estadísticas de reclamo y documentos como códigos de conducta, reglamentos, registro de proveedores y manuales, entre otros. Se puede concluir entonces que, dadas las exigencias de la SUSESO, estas instituciones cumplen con altos estándares de transparencia de información en relación al sector sin fines de lucro.

Si bien existen mínimos de transparencia que las Cajas deben cumplir por ley, tanto en las entrevistas como en los talleres con expertos, se mencionó la importancia de que se dé cuenta de su labor a la ciudadanía en general, más allá de las cuentas públicas que en general, efectúan periódicamente.

En este contexto, su principal desafío en relación a la transparencia es la recopilación y entrega de información respecto al cumplimiento de sus objetivos y resultados. El informe del Centro de Gobierno Corporativo UC, planteó la necesidad de fomentar la entrega de información suficiente y de buena calidad a los socios y grupos de interés sobre resultados (Jorquera, Paul, Walker y Zegers, 2012). En esta misma línea, la Fundación Lealtad considera una serie de estándares relacionados con la realización de una planificación anual con objetivos, acciones e indicadores y la incorporación de un sistema de seguimiento de los usuarios de la organización, entre otros. Existe también como instrumento de transparencia la Ficha Estadística Codificada Uniforme (FECU) Social, promovida en Chile por la Comunidad de Organizaciones Solidarias. Esta considera información sobre el directorio, estructura organizacional, misión y visión, áreas de trabajo, actividades y proyectos realizados, cantidad de trabajadores, estados financieros, indicadores de satisfacción de usuarios, de desempeño y de gestión ambiental e información sobre participación en redes y alianzas.

En este sentido, es relevante tener presente las diversas iniciativas que en general las Cajas efectúan periódicamente en favor de comunicar sus resultados e iniciativas organizacionales a los *stakeholders*, a través de cuentas públicas, publicación anual de la memoria, estados financieros trimestrales y anuales auditados, publicaciones permanentes en sus respectivas páginas web, con la estructura organizacional e información financiera y estadística, entre otros aspectos.

#### 4.2.2.6. Vinculación y colaboración formal con el Estado

Un último aspecto para considerar en relación a la gobernanza y gobiernos corporativos de las Cajas es la vinculación con otras instituciones, especialmente con organismos del Estado. En el sector sin fines de lucro, la colaboración es un activo que permite fortalecer a las organizaciones y que contribuye a su legitimidad, siendo el principal responsable de fomentarla el gobierno corporativo de esta (Bethmann, Meneses y Aninat, 2019).

De acuerdo al modelo de gobernanza efectiva propuesto por CEFIS, un primer ámbito de colaboración es con pares similares que permitan generar aprendizajes y definir estándares y objetivos comunes. Entre las fortalezas identificadas se encuentra el principio de asociatividad, que a través de la Asociación Gremial de Cajas de Chile tienen la oportunidad de optimizar su funcionamiento y los beneficios que ofrecen a sus usuarios.

Un segundo ámbito de colaboración es la vinculación con el sector público, la que se puede dar a través del apoyo en la provisión de servicios como a través de incidencia en proyectos de ley y/o políticas públicas. En el caso de las Cajas, esto resulta especialmente relevante, ya que su labor se enmarca en la implementación del sistema de seguridad social nacional, por ende, cumplen un papel concreto en su ejecución.

Actualmente, el principal vínculo formal que tienen con el Estado es a través de la SUSESO, organismo responsable de su fiscalización. La Ley N°18.833 también establece que están sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en caso de constituirse nuevas sociedades para emitir y operar nuevos medios de pago con provisión de fondos. En este contexto, una de las debilidades identificadas en el análisis FODA es la percepción de "poco apoyo de las autoridades", esto es que las Cajas no son percibidas desde el Estado como un aliado estratégico en la distribución de los beneficios monetarios que forman parte del sistema de seguridad social.

En este contexto, el desafío que surge es el de la vinculación y colaboración permanente con el Estado, más allá de la labor de fiscalización y regulación que este cumple. Cabe destacar que la vinculación con el sector público es un desafío de ambas partes, por lo que se invita a los organismos públicos a involucrarse en el reto de potenciar el rol de las Cajas en el sistema de seguridad social y promover instancias de diálogo y colaboración concretas en pos de este objetivo común.

En síntesis, la gobernanza y la estructura y acciones de los gobiernos corporativos de estas instituciones son un aspecto fundamental para garantizar su buen funcionamiento y legitimidad frente a sus afiliados y la opinión pública en general. Existe entonces un espacio relevante para poder crecer y mejorar aún más en todo lo relativo a este ámbito.

### 4.3. Análisis global del sector

Las Cajas representan una de las instituciones privadas sin fines de lucro más grandes del país, nacidas al alero de la seguridad social. Su misión se ha desdibujado en el tiempo y tampoco se ha adaptado a la complejidad y desafíos que presenta la seguridad social hoy. A pesar de esto, a lo largo del tiempo las Cajas han logrado desarrollar una gran capacidad para llegar a varios lugares de Chile, gestionar beneficios de manera eficiente y vincularse fuertemente con las áreas de bienestar de las empresas afiliadas para ofrecer soporte y orientación a los trabajadores, pero siempre desde la determinación de sus controladores y no con una mirada de política pública.

Es por eso que su propósito principal parece haberse extraviado en el tiempo, y cada una de ellas ha definido su propio fin como entidad de seguridad social. Como ya se ha mencionado, a las Cajas les corresponde la función de la administración de prestaciones de seguridad social, siendo el Estado el subsidiariamente responsable de las obligaciones que las estas instituciones contraigan con sus afiliados. Esto ha de cumplirse, pero la heterogeneidad de prestaciones y especialidades que presentan se percibe más como un crecimiento inorgánico respecto al conjunto de necesidades que surgen desde el

ámbito social. Las Cajas no tienen una vinculación clara con el sistema de seguridad social, en términos de la coherencia con las herramientas existentes, su rol parece relegado principalmente al ámbito de la gestión de licencias médicas, asignación familiar y el crédito social, sin una mirada estratégica de solución masiva y de alto impacto sobre las necesidades del país, tal como se señala en la sección de gobiernos corporativos y legitimidad del modelo.

A pesar de poseer una amplia oferta de beneficios sociales y de esparcimiento, la asignación y uso de estos responden exclusivamente a la capacidad que cada una tiene para convocar beneficiarios, tarea que recae principalmente en los ejecutivos de atención. El rol principal de estos equipos es la venta de créditos, la gestión de los beneficios y la realización de actividades de soporte a las áreas de bienestar de las empresas afiliadas. Asimismo, la forma de asignación de estos beneficios no responde a un criterio de focalización específico o de complementariedad con otros instrumentos públicos, lo que produce que cada organización tenga su propio esquema de asignación de prestaciones (salvo las legales intermediadas, que tienen una reglamentación dada). Además, la información disponible sugiere que los beneficios siguen una lógica procíclica de asignación, en vez de contrarrestar los efectos negativos de problemáticas específicas que enfrentan los afiliados, que es el tipo de servicio que uno espera de una institución de seguridad social.

Lo mismo ocurre con la gestión del crédito social, su principal servicio, que si bien posee elementos que permiten hacerlo más accesible a los ciudadanos, se percibe como un producto caro y deficiente respecto de la competencia, aun cuando no sea necesariamente la realidad<sup>17</sup>. Si bien es cierto que, al menos desde la información cualitativa que se ha recogido, las Cajas parecen llegar a segmentos excluidos del ámbito financiero tradicional, las bases de regulación sobre las cuales operan no permiten asegurar que las condiciones que se ofrecen sean las más favorables para la provisión de este producto desde un punto de vista social, dado que hay una presión importante de generar excedentes para financiar otros servicios o productos que no son del todo sostenibles.

Sin duda alguna esto refleja un descuido de la política pública respecto al rol que podrían tener estas instituciones en la seguridad social, dadas las capacidades que han instalado y el hecho de que representan un complemento importante para la acción efectiva de programas, planes o políticas de seguridad social. Actualmente es el Ministerio del Trabajo y Previsión Social quien debería orientar la misión de estas instituciones, pero las Cajas parecen ausentes de líneas que permitan profundizar o complementar la acción de la política pública. No se han presentado modificaciones sustanciales por el ejecutivo en la ley en los últimos diez años. Por el contrario, la mayoría de las materias, que diversos parlamentarios han presentado como proyectos vinculados a estas instituciones, dicen relación con las condiciones del crédito o al cobro de este para favorecer (y proteger, señalan algunos mensajes) a los afiliados.

Un segundo punto que parece importante destacar es la contradictoria lógica de financiamiento que posee el sector. Las Cajas gozan de un modelo sostenible de financiamiento y se encuentran constantemente supervisadas por la SUSESO, aunque hay antecedentes de importantes problemas de insolvencia al momento de incursionar en algunos nuevos servicios sociales. Lo anterior debe poner de manifiesto la fragilidad del modelo de negocio que las rige, el cual no permite asegurar que se maximicen los beneficios sociales que se espera de una institución como esta y, adicionalmente, no permite garantizar la sostenibilidad del modelo en el largo plazo considerando las transformaciones del mundo del trabajo. Experiencias como la española muestran que las instituciones pueden quedar muy expuestas a riesgos financieros producto de crisis económicas como la del 2008, y aunque las Cajas se encuentran bajo supervisión, vale la pena cuestionar el modelo de financiamiento a la luz de las prioridades de la política pública en esta materia.

Una de las razones principales que lleva a concluir esto es que la operación de las Cajas depende fuertemente de la generación de excedentes del crédito social, y aún más crítico, son estos los que permiten financiar en gran medida el resto de los servicios que se ofrecen. Si bien existen otros tipos de ingresos, estos no permiten financiar completamente la gestión administrativa de estas instituciones. Sin ir más lejos, los costos de gestión de los beneficios legales que entregan

-  
<sup>17</sup> El estudio originalmente consideraba hacer un análisis de microdatos provenientes de las Cajas para contrastar, entre otras cosas, el funcionamiento del crédito social respecto de otros créditos similares en el mercado. Sin embargo, esta información fue proporcionada al equipo investigador a destiempo, e incluso una de las Cajas no realizó este traspaso.



(como la asignación familiar y las licencias médicas) no se financian en su totalidad. Esta característica lo hace un modelo bastante particular para ser instituciones de seguridad social, pues se crea una distorsión de los incentivos en la gestión de cada uno de los productos, centrando su quehacer principalmente en la generación de excedentes de la colocación del crédito. El hecho de que deban existir subsidios cruzados de ejecución de crédito social para lograr el financiamiento de otras prestaciones sociales y de la operación de las Cajas en sí misma, parece contradictorio con el fin social que persiguen. Es por eso que cabe cuestionar si parece conveniente depender del crédito social, cuyos usuarios se presumen en una situación de vulnerabilidad socioeconómica<sup>18</sup>, para financiar otras prestaciones.

Otro punto relevante respecto del modelo de negocios de las Cajas es la competencia por la afiliación de empresas, lo que en principio parece razonable desde la perspectiva de promover mejores servicios a sus afiliados. El problema es que lleva a las Cajas a invertir innecesariamente en personal de atracción y, ante las actuales condiciones de financiamiento, genera un modelo de competencia desigual entre las instituciones.

Finalmente, la investigación muestra un estatus quo respecto a la generación de nuevos servicios o productos relativos a la seguridad social, así como una resistencia para abarcar nuevos segmentos de trabajadores con ingresos independientes, lo que es contraproducente respecto a los desafíos de seguridad social que impone el actual contexto. La capacidad instalada para la generación y gestión de beneficios sociales que han logrado las Cajas permite pensar que existe la posibilidad de apoyar el cierre de brechas de seguridad social, no cubiertas por el sistema de actual. Estas organizaciones reúnen un número importante de la población de trabajadores menos vulnerables (y también pensionados) que requieren de instrumentos de protección y servicios complementarios, pero su modelo impide que tomen riesgos, más aún cuando el Estado no toma un rol activo respecto del rol estratégico que podrían tener estas instituciones.

Respecto a las transformaciones que vive la sociedad, el surgimiento de nuevos desafíos de protección social vinculadas a las nuevas formas de empleo o la demanda por servicios más universales, tal como fue abordado en las secciones anteriores, parece razonable que las Cajas puedan ser un socio estratégico para las políticas públicas. Esto implica ampliar su rango de acción hacia la profundización o complementos de servicios a los sectores medios, quienes son los grupos que se encuentran afiliados hoy y enfrentan fuertes brechas en la red de protección social existente, pero sin poner en riesgo la sostenibilidad financiera de las instituciones.

Aún así, y con todas las fortalezas que las Cajas han desarrollado a lo largo de su historia, para garantizar su rol como entidad de seguridad social en la población, se debe profundizar en fortalecer su institucionalidad, no solo para mejorar su funcionamiento, sino también para promover su legitimidad a su acción pública. Tal como se ha señalado en los análisis previos, se requiere garantizar que su eficiencia y la licencia social estén basadas, entre otras cosas, en la transparencia respecto del financiamiento, condiciones y usos de los recursos y de las actividades realizadas y resultados obtenidos. A esto se suma que los afiliados actuales y potenciales puedan percibir a las Cajas como una entidad que conoce sus necesidades y los incorpora de manera activa generando soluciones pertinentes. Varias de estas situaciones no han sido corregidas en diagnósticos anteriores y, por lo tanto, ponen en duda la garantía de que el modelo pueda ser respaldado pensando en el contexto político que se está viviendo.

-  
**18** De hecho cerca de un 30% adquiere créditos en las Cajas para pagar más deuda.

## 5. RECOMENDACIONES

En base al diagnóstico y los desafíos presentados anteriormente, en esta sección se entrega una descripción de las recomendaciones y propuestas para las Cajas en el corto, mediano y largo plazo. En primer término, se detallan los criterios y lógica para la elaboración de las sugerencias, contextualizando las condiciones en las que se encuentra y hacia dónde se dirige el debate sobre protección y seguridad social en Chile y el mundo. Luego se presentan las propuestas para cada uno de los desafíos sociales priorizados y los desafíos generales en relación a los gobiernos corporativos e institucionalidad. Más adelante se presentan una serie de recomendaciones de política pública en relación a las Cajas. Para cada una de las recomendaciones propuestas, se presenta una síntesis del diagnóstico previo, haciendo referencia a los problemas y desafíos que se abordan. Por último, se describe una hoja de ruta con una propuesta de pasos a seguir para cada una de las medidas propuestas.

### 5.1. Hacia un nuevo esquema de seguridad social

El Banco Mundial en su reciente informe llamado “Protegiendo a todos: riesgos compartidos para un mundo del trabajo diverso” (Protecting All: Risk sharing for a diverse and diversifying world of work) señala que las políticas públicas desarrolladas para ayudar a las personas a gestionar el riesgo, la incertidumbre y las pérdidas derivadas de acontecimientos inesperados, se canalizan principalmente a través del mercado laboral. Esta lógica requiere de una actualización que considere las transformaciones estructurales que están diversificando las formas de trabajo de las personas. A la luz de estos acontecimientos, se proponen aproximaciones de políticas públicas alternativas y más pertinentes a las de distribución del riesgo que enfrentan los hogares y que condicionan su desarrollo, tendencias que también se está empezando a escuchar en el debate público.

La idea principal del estudio refuerza la teoría de que es necesario avanzar hacia formas más efectivas y relevantes de protección ante riesgos de la población. Pensando en que las disrupciones del mercado laboral han creado una fragmentación del modelo de seguridad social tradicional, y en países de menores ingresos como el chileno, la informalidad ha mermado la completitud del sistema de seguridad social. Esto en un contexto donde nuestro sistema de seguridad social ha ido perdiendo relevancia, producto de la poca actualización a lo largo de los años.

La propuesta principal se centra en hacer cambios para modificar los instrumentos que permitan compensar mejor los riesgos de toda la población. De esta forma el modelo propuesto se centra en: (1) expandir la cobertura de la asistencia social básica más allá de los grupos más pobres, pero haciendo decreciente el aporte en los de mayores ingresos; (2) trasladar la financiación de los elementos de los seguros sociales mandatorios a una base fiscal más amplia y (3) fomentar la oferta de seguros y otros instrumentos de ahorro voluntarios para que tomen mayor relevancia en la protección de la población ante riesgos de todo tipo. Lo último, subsidiando la cobertura de estos seguros y poniendo incentivos al buen comportamiento (*nudging*).

Esta propuesta se enfoca en mejorar el acceso a fondos comunes de riesgo organizados desde la política pública, financiados con impuestos con la base más amplia posible, lo que debería sustentar los cimientos de cualquier nuevo modelo de distribución de riesgos y donde las Cajas podrían jugar un rol. Esta propuesta no parece ser muy radical si se piensa que las obligaciones de los seguros sociales contributivos basados en el empleo, que prevalecen en muchos países de ingresos bajos y medios, se pagan cada vez más con gastos presupuestarios financiados por los ingresos generales, en lugar de con gravámenes legales asignados a las nóminas de las empresas (World Bank, 2020).

Además, el complemento con seguros e instrumentos voluntarios de ahorro pueden ayudar a las personas a gestionar el riesgo y la incertidumbre de manera más eficaz, permitiendo a los gobiernos no depender tanto de instrumentos de

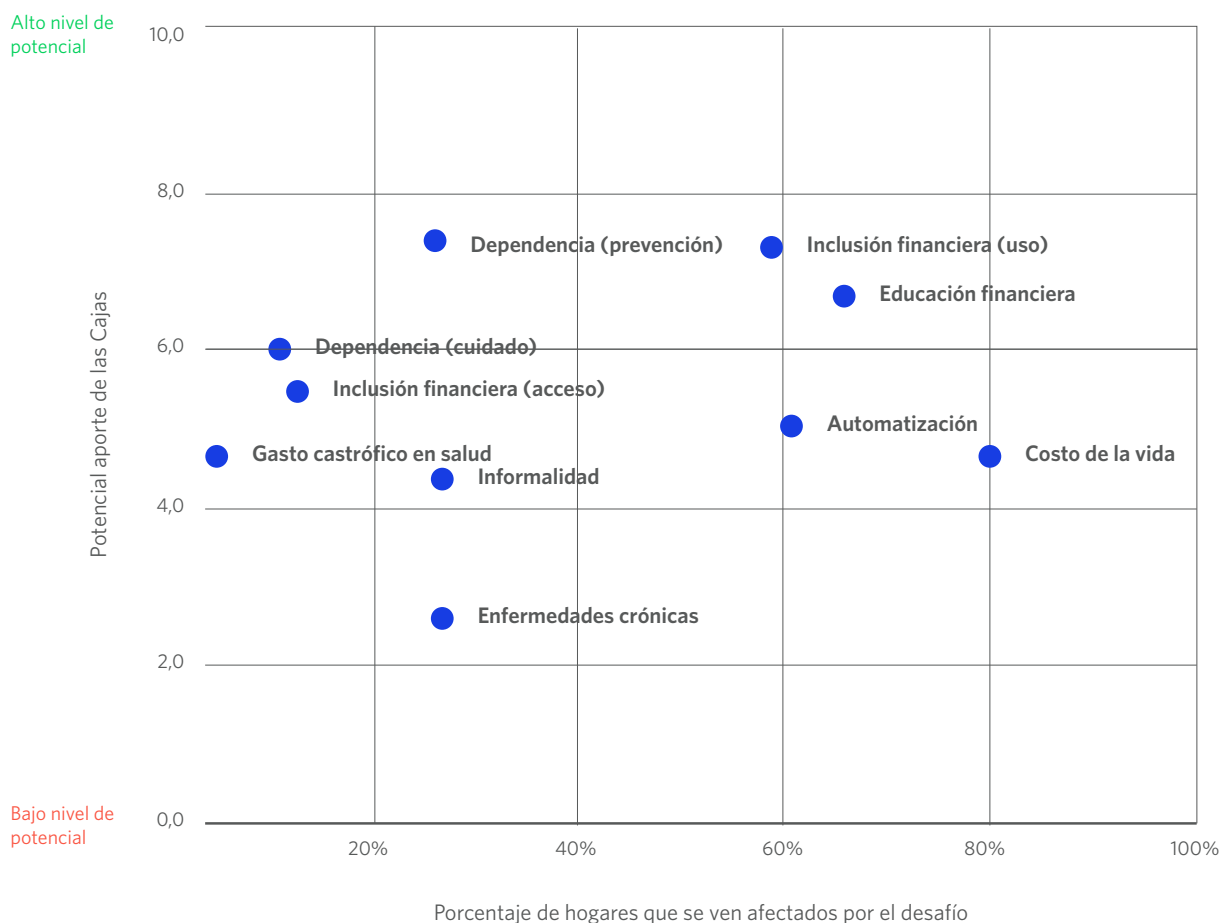
protección obligatorios basados en el aporte de la empresa y el trabajador como lo es ahora. Este sistema además buscaría incorporar la intermediación del mercado laboral y a los servicios de apoyo al empleo en las transiciones del mundo del trabajo como otro eje central del esquema de seguridad social.

Es precisamente en este último punto donde las Cajas pueden tomar un rol preponderante pues, en la lógica de instituciones privadas sin fines de lucro ligadas al ámbito de la seguridad social, pueden proveer y generar servicios que profundicen en las nuevas dinámicas que demanda la seguridad social del futuro y que apoyen el desarrollo de los nuevos instrumentos de seguridad social que serán necesarios.

Por lo tanto, las recomendaciones que de aquí se desprenden no solo se relacionan con las Cajas en sí mismas, como se verá a continuación, sino más bien es una invitación a pensar en una política de seguridad social amplia y que toma medidas frente a los desafíos que la transformación del trabajo depara.

Tomando como base el diagnóstico del Capítulo 3 de este informe, se buscó relevar aquellos en los cuales las Cajas pudieran orientar su trabajo futuro. Con el objetivo de cuantificar la priorización de aquellos temas, se tomaron en cuenta cinco variables, que son: porcentaje de hogares que se ven afectados, falta de oferta pública, nivel de conocimiento de las Cajas, percepción de los hogares respecto al desafío y viabilidad financiera. A cada variable se le asignó un valor (10, 5 o 0) correspondiente a un desafío y luego se promediaron para determinar así un índice que permite objetivar los criterios con que se eligieron los retos a profundizar. En el Recuadro 4 se detallan estos criterios y en la Figura 22 se proyectan dos de estas variables.

**Figura 22: Brechas de seguridad social según potencial de las Cajas para abordar y cobertura de hogares**



Fuente: Elaboración propia.

#### RECUADRO 4. CRITERIOS PARA LA PRIORIZACIÓN DE DESAFÍOS A ABORDAR POR LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN

El primer criterio que se consideró fue el porcentaje de hogares que se ven afectados por el desafío. Es importante tener en cuenta que las Cajas atienden a cerca de tres cuartos de los hogares de Chile. De esta manera, aquellos desafíos que aborden a una mayor cantidad de hogares que potencialmente estén afiliados es preferible versus aquellos que son muy específicos.

En segundo lugar, se tomó en cuenta la falta de oferta pública del sistema de seguridad social. Si bien la envergadura de los problemas puede variar, es importante considerar en qué medida el Estado está presente ofreciendo servicios de ayuda para combatir estos desafíos. En aquellos problemas en que hay una considerable falta de oferta pública es donde las Cajas podrían jugar un rol importante como actor de seguridad social complementaria.

Luego, se analizó el nivel de conocimiento de las Cajas respecto de los distintos problemas identificados. Aun cuando existe una oportunidad de hacer un aporte, es importante distinguir las herramientas con las que cuentan para trabajar en ese ámbito. Para esta variable se observó tanto la población actualmente atendida como los servicios ofrecidos. Con ello se pudo establecer el nivel de conocimiento de las Cajas en los distintos temas de interés.

Después, continuando con el interés de priorizar aquellos desafíos más relevantes, se estudió la proyección de estos problemas hacia el futuro. La urgencia de atender uno u otro desafío se ve influenciada por su evolución. Si se trata de un problema que actualmente va decreciendo, quiere decir que los servicios existentes ya están mitigando ese desafío con los recursos actuales. Sin embargo, si se trata de un problema que se ha estancado a través del tiempo, o bien de un problema que viene creciendo en los últimos años, podría resultar importante el apoyo de un nuevo actor, que en este caso serían las Cajas.

Finalmente, se agrega una variable que toma en cuenta la percepción de los hogares con respecto a estos desafíos (en función de datos de Cadem y CEP). Esto se refiere al nivel de importancia que le asignan los hogares a cada uno de los problemas de seguridad social. Una de las problemáticas del estudio es fortalecer la legitimidad de las Cajas, por lo tanto, la percepción de los afiliados debe ser tomada en cuenta al ofrecer nuevos servicios. Si las acciones realizadas no están alineadas con las necesidades de sus afiliados, resulta difícil que estos consideren a estas instituciones como un actor importante y legítimo dentro del sistema de seguridad social.

También, para una etapa posterior y con el fin de establecer la factibilidad del aporte de las Cajas, es importante considerar la viabilidad financiera. Si bien puede ser una buena idea y un importante aporte ofrecer servicios que ayuden a mitigar estos problemas de seguridad social, una de las razones para que persista una falta de oferta es que se trata de un desafío no sostenible económicamente. Esta variable queda considerada para más adelante dado que implica conocer en detalle la programación de lo que se espera hacer para poder evaluar la rentabilidad de la propuesta (y/o ajustarla para que sea viable).

## 5.2. El rol de las Cajas en los actuales desafíos de seguridad social

Considerando este análisis, además de la revisión de las fortalezas y debilidades del modelo de Cajas de Compensación, se considera que estas instituciones requieren actualizar su mandato, enfocados a jugar un rol más amplio que la administración del crédito social, entendiendo que poseen las capacidades y competencias necesarias para desempeñar un papel estratégico en la provisión de servicios y productos vinculados a la seguridad social.

Un punto transversal que está implícito en algunas propuestas se refiere a la inclusión de la población que hoy en día está excluida. De todas formas, tomando en cuenta la nueva realidad laboral y social que se ha impuesto con motivo de la pandemia mundial de Covid-19, es muy probable que los trabajos formales disminuyan y se impongan nuevas formas de contratación o de prestación de servicios en forma independiente. Ello debe ser considerado dentro de un corto plazo. Esta nueva realidad, urgente de ser analizada, sería un desafío en el sentido de abrir y expandir el mundo de las Cajas a la opción de afiliación universal, y no sujeta a la obligación de tener que acreditar o demostrar vínculo laboral vigente, en el caso de los no pensionados. Ello supone proponer soluciones a una serie de variables y contingencias que esta nueva modalidad implica y que conlleva nuevos riesgos y problemas a solucionar por parte de las Cajas. Estudios posteriores deberán ser realizados para evaluar el impacto de una potencial apertura universal de la afiliación a las Cajas, tomando en cuenta los beneficios que trae, mayores ingresos por volumen, pero también ciertos costos asociados a la atención y pago de prestaciones de una mayor cantidad de afiliados.

A pesar de esto, no hay consenso entre los expertos consultados para este estudio sobre si las Cajas deben centrar su tarea únicamente en el ámbito de la seguridad social, ya sea a través de la gestión de servicios financieros o contribuyendo a la intermediación y entrega de otros beneficios. En lo que sí hay consenso es que se debe asegurar un modelo de financiamiento que garantice un ejercicio responsable y coherente de su quehacer, a la luz de los nuevos desafíos de seguridad social que podrían asumir, eliminando el subsidio cruzado que se genera del uso los excedentes del crédito social para financiar otras prestaciones que estarían generando un incentivo incorrecto para proveer mejores condiciones a los servicios sociales que se pretende entregar.

Es por eso que las recomendaciones de esta sección distinguen tres ámbitos de acción bajo los cuales las Cajas deberían volcar su quehacer, todos sobre la base de un nuevo esquema de financiamiento exclusivo para cada uno.

El primero de ellos se refiere a profundizar y mejorar las condiciones de los productos financieros existentes, enfocándose particularmente en que la generación de excedentes del crédito social estuviera exclusivamente centrada en el otorgamiento de mejores condiciones para los afiliados y la incorporación de nuevos grupos. Esta primera recomendación se centra en el hecho de que las Cajas han desarrollado una pericia en el ámbito de la gestión financiera, desarrollando procesos que permiten optimizar la gestión de este servicio.

Más aún, cuando el ámbito del bienestar e inclusión financiera ha empezado a irrumpir fuertemente en la agenda pública y no se cuenta con instituciones que funcionen con un prisma social, las Cajas parecen llamadas a jugar un rol mucho más activo para incluir a las personas en los servicios financieros como el ahorro, el crédito y los medios de pago, ayudarlas y acompañarlas en la toma de decisiones, centrándose en aquellos grupos con menores niveles de competencias. Y es que, aunque el Banco Estado juegue un rol preponderante en otorgar acceso a una cuenta vista y de ahorro, aún sigue funcionando en una lógica de banco comercial, en el sentido de que no puede correr riesgos en el préstamo de recursos, tiene que generar utilidades y competir con otras entidades financieras, siendo supervisado también por la CMF. Esto sería una ventaja para las Cajas para poder ofrecer un modelo de banca social más comprometida con la inclusión financiera y el desarrollo de instrumentos de soporte directo. En concreto, dicho pilar incluye fortalecer los elementos normativos que les impiden ofrecer condiciones más favorables de crédito a los afiliados.

Otro elemento importante en este ámbito es profundizar el rol de atención y educación que pueden tener para orientar y apoyar a las personas respecto a las diversas prestaciones de seguridad social, así como apoyar en el proceso de alfabetización digital de los afiliados. Esto implica que su red de atención, tanto presencial como remota, se disponga como un canal que amplifica y complementa la capacidad de respuesta que tiene el sistema de seguridad social para acompañar a los ciudadanos.

El segundo nivel de recomendaciones dice relación con potenciar la intermediación en la provisión de servicios sociales. Las Cajas cuentan con más de seis millones de afiliados activos, con diversas realidades, pero con un elemento común: poseer un empleo, y por lo tanto ingresos, y/o haber accedido a una pensión. Un factor común de estos grupos es que los niveles de carencia que presentan son bajos, aunque de todas formas pueden verse afectados por condiciones inesperadas que los pueden dejar en una situación de vulnerabilidad y/o pobreza. Por otro lado, dichos usuarios también requieren realizar trámites o acceder a servicios públicos, por lo que se propone reforzar la red instalada para ser parte de la cadena de intermediación y orientación de servicios sociales complementarios a las herramientas de seguridad social existentes.

Como ejemplo, vale la pena destacar la importante cantidad de personas mayores que se encuentran afiliadas, donde una alta demanda es precisamente complementar con actividades de recreación y prevención, servicios de atención médica o cuidados. Otro ejemplo es lo que ocurre con los trabajadores que requieren acceso a beneficios de salud complementarios, a través de la contratación de seguros catastróficos, medicamentos o dentales.

Las Cajas ya cuentan con una experiencia en esto, tanto por la intermediación de servicios legales que ya entrega, como por la de beneficios propios. Sin embargo, se debe considerar que para amplificar la acción de intermediación se requiere financiar una infraestructura básica centrada en contar con profesionales capacitados para dar una orientación adecuada, diseñar buenas redes de conexión con servicios sociales y entregar herramientas que permitan al ciudadano acceder y gestionar de manera fácil y efectiva la obtención de estos productos. El financiamiento puede provenir del Estado a través del pago de la gestión que se hace para la intermediación de servicios públicos o de un modelo donde empresas y afiliados pueden aportar para que se generen estos procesos. Pues se debe considerar que, aunque la gestión de la parte financiera produce economías de escala en cuanto al uso de canales de atención o la mantención de oficinas en el territorio, se requiere de una experticia específica y enfocada en su labor de intermediarios de prestaciones de seguridad social.

Finalmente, y como tercer ámbito de acción de las Cajas, se recomienda extender su labor a la provisión de nuevos productos, así como la incorporación de nuevos usuarios. Y aunque este pilar en principio complementa los dos anteriores, se presenta de manera separada, ya que requiere de la modificación de la legislación para permitirles entrar en este espacio. En concreto, se refiere a incorporar con mayor fuerza al mundo independiente, incluyendo aquellos segmentos donde el trabajo no necesariamente tiene un tratamiento formal (como trabajadores de plataformas, grupos de pescadores, campesinos, transportistas, entre otros), donde se les permita acceder a instrumentos de protección como micro-seguros o protección de ingresos en determinadas circunstancias. Se incorpora también una propuesta levantada en el taller con expertos respecto al pago de pensiones.

Este punto es coherente con la idea de modernizar el rol de las Cajas respecto de los desafíos que incluye un mercado del trabajo mucho más centrado en el autoempleo, reconociendo que las nuevas formas de trabajo pueden ser en sí mismas, objeto de modelos de seguridad social sostenibles.

Lo mismo tiene que ver con la ampliación de productos sobre la nueva población de afiliados, pero también la existente, como, por ejemplo, potenciando la creación de instrumentos de financiamiento a la vivienda o incluso la provisión directa de seguros de "segundo piso" en el ámbito de la salud.

Todas estas recomendaciones van acompañadas de ideas que surgen de las propias entrevistas, taller con expertos y procesamiento de experiencia comparada que el equipo de investigación ha estudiado para reformular el rol de estas organizaciones, de manera que estén en coherencia con los desafíos del futuro y las necesidades de seguridad social que se presentan en el país.

En la siguiente tabla se ilustran los tres ámbitos de acción recién descritos. Las recomendaciones propuestas para cada una de ellas se describen detalladamente en la siguiente sección.

**Figura 23:** Ámbitos de acción para las Cajas de Compensación

Mejorar productos existentes	Intermediar en la provisión de nuevos servicios	Crear nuevos productos
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Mejorar condiciones, de <b>productos financieros</b> con foco en necesidades sociales (inclusión y educación financiera).</li> <li>· Mejorar servicios relacionados con el <b>pago de subsidios</b> (educación sobre beneficios y alfabetización digital).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Colaboración con otras organizaciones a través de financiamiento/inversión social (<b>dependencia y enfermedades crónicas y desafíos de automatización</b>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Crear nuevos productos financieros que permitan hacer frente a desafíos en el ámbito del <b>trabajo</b> (informalidad, precariedad y automatización), <b>acceso a la vivienda y pago de pensiones</b>.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia.*

Esta figura permite de resumir las propuestas que serán detalladas más adelante en el informe. En ese detalle se incluyen: el desafío que se busca mejorar, la falta de oferta en ese servicio, la capacidad de las Cajas, el financiamiento, la propuesta misma y una aproximación de la situación económica necesaria para desarrollar lo propuesto.

Más aún, además de lo mencionado para cada propuesta, que incluyen los potenciales requerimientos normativos, financieros y de cambio interno, se desarrolla una hoja de ruta que explica los plazos que implica cada propuesta, detallado en cada propuesta y resumido en una tabla al final. Esto es importante puesto que en algunos casos se tienen cambios ágiles, que no necesitan considerar una modificación normativa ni aumentos de financiamiento. Sin embargo, existen propuestas más complejas que consideran estos cambios y por lo tanto deben ser pensados a mediano y largo plazo.

Por último, de la mano con estos cambios normativos, se incluyen recomendaciones acerca del rol activo que deben tomar las Cajas para relacionarse con el Estado. Esto dado que muchas de las actividades ya están siendo suplidas por la oferta pública y también con el fin de obtener mayores responsabilidades y financiamiento. De esta manera, es importante relevar el nuevo vínculo que deben establecer las Cajas con el Estado, para poder reforzar actividades actuales y concretar nuevos desafíos.

Para la elaboración de las propuestas y recomendaciones, se tomaron en cuenta siete principios relevantes de considerar para la ejecución, los que se detallan a continuación:

#### **i. Colaboración y complementariedad a la labor del Estado en seguridad social:**

A lo largo de este estudio, se han logrado identificar importantes brechas de seguridad social en los hogares chilenos. En este contexto, las Cajas como organizaciones privadas sin fines de lucro, pueden ser un gran aporte para el Estado, apoyando su labor. No se considera que puedan suplir o competir con el trabajo estatal o en ámbitos como los cuidados o la vivienda, sino que puedan actuar en ámbitos donde este no se encuentra presente y complementar en aquellos temas donde la cobertura gubernamental no es suficiente.

#### **ii. Acompañamiento en el ciclo de vida de los afiliados:**

Se considera que las Cajas pueden realizar aportes concretos al bienestar de sus afiliados durante todo su ciclo de vida, comenzando en la etapa laboral activa y continuando luego de la jubilación. Esto implica también promover espacios de diálogo y participación con los mismos usuarios con el fin de identificar sus necesidades y soluciones de manera conjunta.

#### **iii. No dependencia del contrato de trabajo:**

Dado el número creciente de trabajadores independientes, informales y/o de servicios de plataforma, se considera relevante que los beneficios de las Cajas no se entreguen únicamente a través de las empresas a empleados con contrato, sino que también se puedan expandir a otros tipos de trabajadores. Si bien hoy en día algunas cuentan con la opción de afiliación para independientes, esto aún no alcanza una escala masiva, por lo que es un aspecto a potenciar y considerar al momento de modificar o crear nuevos productos.

#### **iv. Asociatividad:**

Tal como se mostró en el Capítulo 1, el origen de las Cajas de Compensación surge como una necesidad de las empresas de poder brindar mayor bienestar a sus trabajadores. Para ello la fórmula era asociarse y ocupar ese espacio gremial para diseñar e implementar estrategias que cumplieran con el objetivo de cubrir los espacios de seguridad social que el Estado no resolvía. Esa necesidad sigue vigente hasta el día de hoy, donde tal como se mencionó en el Capítulo 3 aún existen aspectos relevantes de la seguridad social que no están siendo cubiertas y además existen fenómenos que están profundizando la vulnerabilidad con la que se encuentran los trabajadores y hogares del país. La respuesta efectiva a este fenómeno no se logra con un trabajo aislado de los actores relevantes (estado, empresa, trabajadores, organizaciones de la sociedad civil, entre otros), sino con una complementariedad bien pensada y articulada. En este ámbito las Cajas de Compensación tienen un activo importante como articuladores, que pueden desarrollar y profundizar.

#### **v. Transparencia:**

Un principio básico de la gestión pública es la transparencia. Esta implica no solo dar a conocer más información respecto al funcionamiento de las organizaciones, sino que también rendir cuentas de los procesos y funcionamiento interno de la organización y de sus resultados. En el caso de las Cajas, dada su naturaleza de organizaciones sin fines de lucro con un rol público en la seguridad social, la transparencia se considera un aspecto clave para fomentar su reconocimiento y legitimidad, tanto de sus afiliados como de la opinión pública.

#### **vi. Servicios de calidad y mejora continua:**

Uno de los aspectos clave de la seguridad social, identificado por organismos como el Banco Mundial, es la calidad de los servicios entregados, ya que fomenta la legitimidad y confianza en las organizaciones. Esta idea fue confirmada en los



focus group con trabajadores y afiliados, quienes valoran ampliamente el recibir información oportuna y que responda a sus necesidades, generando mejoras continuas a los beneficios entregados. Por otra parte, la calidad de los servicios también se refleja en el trato entregado a los afiliados, aspecto muy valorado por la ciudadanía.

#### vii. Gradualidad:

Las propuestas presentadas consideran cambios que pueden hacer las Cajas por su cuenta y otros para los cuales se requieren modificaciones legales, inyección de presupuesto y/o generar alianzas con otros organismos públicos y privados. En este contexto, se recomienda una implementación gradual de las medidas. De esta forma, se presenta una hoja de ruta con una propuesta de implementación gradual, la que considera pasos de ejecución para cada una de las medidas como para la propuesta en general.

### 5.3. Recomendaciones de servicios y productos

En la siguiente sección se detallan las recomendaciones para cada uno de los ámbitos de acción propuestos anteriormente. En el caso de la mejora de productos existentes, se separan las propuestas relacionadas con el bienestar financiero de la administración de fondos. Para cada propuesta, se presenta un análisis de la brecha de seguridad social que se busca abordar, sintetizando los principales hallazgos del Capítulo 3, la oferta disponible desde el Estado, el acercamiento y capacidades instaladas de las Cajas en relación a cada temática, las posibilidades de financiamiento y las potenciales reformas o estudios requeridos para llevar a cabo la recomendación.

Para la elaboración de estas propuestas, se tomó como insumo la revisión de información presentada en las secciones anteriores y los resultados de los talleres realizados tanto con las Cajas como con los expertos, quienes entregaron retroalimentación y otros antecedentes de contexto para su desarrollo.

#### 5.3.1. Mejoras a productos existentes: bienestar financiero y administración de subsidios

En la presente subsección, en primer lugar, se presentan los productos que ya existen en las Cajas, los que actualmente cubren ciertas necesidades del sistema de seguridad social, pero que pueden potenciarse para mejorar su impacto. La primera de estas prestaciones son aquellas ligadas al bienestar financiero, término que engloba todos los aspectos económicos de un hogar: acceso a servicios, uso de productos y medios de pago, endeudamiento y ahorro, educación financiera y protección al consumidor. Dado que ese primer foco tiene características y alcances en común, es estudiado de manera conjunta. El segundo punto de interés corresponde a las prestaciones legales administradas por las Cajas, en particular, el pago de subsidios estatales. El análisis para ambas propuestas incluirá una evaluación de los productos existentes<sup>19</sup>.

##### 5.3.1.1. Aumentar el bienestar financiero: productos, servicios, educación y cobertura

Dentro del ámbito del bienestar financiero, existe una brecha del sistema de seguridad social. Si bien el 87% de los hogares tiene al menos un instrumento financiero (CASEN, 2017), el 64% no ahorra y el 59% solo usa efectivo (EFH, 2017). Aunque la brecha del acceso a instrumentos financieros ha disminuido con el tiempo, esto no ha sido igual para todos los sectores socioeconómicos del país (Centro UC Políticas Públicas, 2020). También, cuatro de los cinco quintiles de ingreso gastan

<sup>19</sup> En esta sección no se pudo contar con microdatos de las Cajas de Compensación de manera oportuna que permitiera profundizar el análisis.

más de lo que ganan (EPF, 2018) y el 66% de los hogares está endeudado (EFH, 2017), donde gran parte de esas deudas está destinada a pagar otras deudas, de modo que, al igual que en inclusión financiera, existe una importante brecha de educación en este ámbito. Aquí es donde existe una potencial necesidad y una problemática que abordar.

Ahora bien, esta brecha no ha sido cubierta por el Estado. El único acercamiento en inclusión financiera sería la existencia de la cuenta RUT del Banco Estado para el pago de beneficios, pero que no incluye otros instrumentos. En educación financiera existen programas enfocados tanto a jóvenes como adultos por parte de Fosis y SERNAC, a través de talleres, guías, videos y material didáctico. Sin embargo, estos programas son de carácter voluntario. Además, son proyectos independientes por lo que su llegada a los usuarios no es tan masiva, por lo que es relevante la aparición de otros actores, para cerrar la brecha anteriormente mencionada, dada la ausencia del Estado en este ámbito.

En este sentido, las Cajas son un actor relevante para colaborar en este tema dado que poseen la experiencia, instrumentos y además no requieren de modificaciones legales ni administrativas, puesto que ya desarrollan servicios tanto de inclusión como de educación financiera. También, poseen un público potencial. Cabe mencionar que tanto para el acceso, el uso y la educación, no existen recursos del Estado que se puedan destinar a estas actividades, pero de igual manera las Cajas han podido mantener su posición, debido a que los productos de inclusión financiera son autosuficientes (el crédito social genera excedentes). Es importante relevar la existencia de heterogeneidad en los servicios de educación financiera ofrecidos por estas instituciones, que van desde un apartado descriptivo de los servicios financieros ofrecidos y derechos como consumidor, hasta una sección interactiva completa de la página web con videos, talleres y personajes que motivan a conocer acerca del tema. Esto genera que las propuestas de mejora vayan principalmente enfocadas a aquellas organizaciones que cuentan con menos oferta en este ámbito.

Por último, se debe considerar la cobertura que tienen actualmente. Si bien están posicionadas en el ámbito financiero y tienen la capacidad legal y administrativa para desempeñarse en este ámbito, solo el 12% de los hogares chilenos tiene deuda con ellas (1.5 millones de créditos) (CPP UC, 2020). Además, dadas las características de los créditos que otorgan (montos pequeños), la deuda de los chilenos con las Cajas representa solamente el 2,5% del endeudamiento total (CMF, 2019). Considerando que cuentan con aproximadamente siete millones de afiliados (66% de los hogares del país), pareciera que existe un alto potencial que aún no ha sido explotado y que existen muchos hogares que podrían ser alcanzados por sus servicios y además hacerlo de manera responsable.

Del análisis previo, se justifica la idea de mantener estos productos dado que cumplen con reducir la brecha del sistema de seguridad social que el Estado no puede cubrir. Además, se propone que se mejoren los productos existentes. En primer lugar, ampliar la cobertura a la población sin acceso a este tipo de servicios. Se observó que existen grupos más alejados del sistema financiero, particularmente los pensionados y los sectores de mayor vulnerabilidad socioeconómica. Las Cajas tienen el potencial de acogerlos dado que dos tercios de los pensionados están afiliados y el crédito social no permite discriminar por ingresos, haciendo que sean potenciales clientes de inclusión financiera.

Esta propuesta no requiere de un cambio institucional puesto que indica aumentar la cobertura de un servicio que ya se está entregando actualmente, de modo que depende de las Cajas acercarse a las poblaciones más necesitadas. Sin embargo, parece necesario realizar un estudio que permita caracterizar con mayor detalle a este potencial sector que hoy no recibe o no accede a los servicios financieros de las Cajas. Con dicho estudio, además de determinar quienes son y las características de este nuevo grupo, se puede definir la estrategia de productos para poder abarcar a este segmento. La idea de esta nueva estrategia es que sea autofinanciada por lo tanto los análisis deben tener como restricción la sostenibilidad de profundizar la oferta en esta línea de servicios.

En segundo lugar, se plantea potenciar los medios de pago, específicamente las tarjetas de prepago. Algunas Cajas ya están muy avanzadas en la introducción de este producto y se considera que debe ser algo a considerar por todas. Estas tarjetas traen consigo diferentes beneficios en relación al bienestar financiero. En primer lugar, aumentan la calidad del acceso al mundo financiero puesto que están asociadas a marcas reconocidas que tienen mayores funcionalidades que otros medios de pago (efectivo, transferencia, cheque). También, la asociación a estas marcas implica una democratización de los servicios en línea (algunos de ellos internacionales) a los que los afiliados no pueden acceder sin este medio de pago. Por último, significan un aumento en la seguridad de las finanzas de los hogares, tanto porque la tarjeta de prepago no fomenta el endeudamiento y porque las tarjetas poseen sistemas que protegen al usuario de potenciales fraudes. Esta propuesta tiene el beneficio de ya estar en marcha, por lo que las gestiones legales ya han sido ejecutadas y solo queda que las Cajas comiencen a entregar esta prestación a los afiliados. Al tratarse de un sistema de pago, el financiamiento se lleva a cabo principalmente gracias al uso del servicio puesto que no implica necesariamente un endeudamiento del afiliado (sino que se trata de un prepago, es decir que se paga antes de utilizar los fondos). No se trata de un instrumento de endeudamiento como la tarjeta de crédito, sino de un medio de pago que abre la puerta a nuevos mercados (como el internacional) sin el riesgo de endeudamiento puesto que los fondos deben estar abonados antes de hacer uso del instrumento, asegurando así, el financiamiento de este servicio para las Cajas. Esta práctica se ve en países como Alemania, Canadá y Estados Unidos, donde potenciaron el acceso a cuentas corrientes a toda la población (Anexo 5).

Además, al referirse a la seguridad financiera de los hogares, resulta interesante proponer un cambio de dirección en el foco de los productos ofrecidos a los afiliados. De la mano con la introducción de medios de pago que no fomenten el sobreendeudamiento, también es importante potenciar el ahorro. Principalmente ligado a un ahorro social, aquél que posibilita, incentiva o facilita el ahorro a personas de bajos ingresos y de escasa o nula inserción financiera. Actualmente las Cajas cuentan con servicios de cuentas de ahorro, pero con una baja cobertura. De esta manera, se propone incentivar esta línea de servicio. Como se trata de un servicio que ya existe -aunque se use marginalmente- no hacen falta modificaciones legales para potenciar su utilización. Sin embargo, podría ser interesante realizar un estudio que mida el interés de los afiliados por ahorrar (en comparación a endeudarse) y también conocer las razones de estas decisiones. De esta manera se puede enfocar la oferta del servicio para lograr potenciar que los afiliados lo usen. En cuanto al financiamiento, las cuentas de ahorro implican un costo de mantención no elevado y al tratarse de un ingreso de dinero a la cuenta, las Cajas pueden valorizarlo tal como se hace con el Fondo Social, de modo que puede resultar un beneficio para las Cajas el aumento del uso de las cuentas de ahorro<sup>20</sup>.

Luego, siempre en la dirección de dirigir a los afiliados hacia un aumento del bienestar financiero, debe considerarse una propuesta relacionada a los temas de educación financiera, lo que fue resaltado en los talleres con expertos. Si bien se comentaba que las Cajas tienen distintos tipos de acercamientos con el tema, hay aspectos a considerar para que los programas de este tipo sean más efectivos. En primer lugar, hay que tener en cuenta el uso de metodologías participativas, es decir, actividades no obligatorias y de carácter práctico (con ejemplos concretos para los asistentes) para que los contenidos tengan un mayor impacto. Dentro de la discusión con el panel de expertos se habló de la rehabilitación financiera, que indica que un buen momento para introducir conceptos de educación financiera sería posterior a algún proceso concursal (postulación a fondo o crédito, quiebra), de modo que el usuario pueda sacar conclusiones de lo que acaba de ocurrir y, de la mano de estos contenidos, adquirir aprendizajes de su propia experiencia. Las Cajas poseen programas de educación financiera, por lo que resulta innecesaria una gestión legal para el desarrollo de estas actividades. Un punto positivo dado que solo implica de una inversión financiera para desarrollar los respectivos programas. Ahora bien, para financiar estos programas, una alternativa interesante sería de ofrecer el servicio a las empresas de modo que los afiliados no tengan que pagar por este servicio. En Filipinas existen programas que ya han llevado a cabo estos proyectos (Anexo 5).

-  
<sup>20</sup> En Perú se encuentran iniciativas similares, interesantes de mirar (ver Anexo 5).

La última propuesta de mejora para este ámbito se refiere a la adecuación de los productos, sobre todo en caso de pensionados y afiliados de menores ingresos. Si bien es importante introducir a esta población al sistema financiero, es fundamental que se haga de manera responsable y adecuando los productos para cada cliente. Esto quiere decir que las Cajas deben tomar en consideración las características de los deudores para el ofrecimiento de productos con el fin de evitar el endeudamiento irresponsable o las malas prácticas debido al otorgamiento de un servicio que no es consistente para cierto tipo de clientes. En esa misma línea, resulta importante tomar en consideración el ratio de endeudamiento que tiene una persona antes de ofrecerle algún producto puesto que su situación puede ser muy frágil como para aguantar otra deuda (incluso teniendo en cuenta el descuento por planilla como un seguro para estas situaciones).

Al determinar una hoja de ruta para estas propuestas, se priorizarán las de corto plazo, terminando con aquellas de mediano y largo plazo.

La introducción de las tarjetas de prepago como nuevo medio de desembolso resulta la primera prioridad, considerando que algunas Cajas ya han avanzado en este proceso y también por los beneficios que trae consigo. Luego, el fomento del ahorro resulta un segundo objetivo de corto plazo, dado que considera un producto que ya existe en las Cajas y el único esfuerzo a considerar sería proponer una estrategia para aumentar su cobertura. A mediano plazo, aparecen las propuestas de adecuación de los productos y de desarrollo de programas de educación financiera participativos. Esto porque implican un desarrollo de estrategias que no son inmediatas. Por último, a largo plazo se propone que las Cajas amplíen su cobertura en términos de servicios financieros (productos y educación) con el fin de llegar a poblaciones que hoy en día no están cubiertas (ejemplo a independientes), lo que podría ser más complejo debido a la manera histórica de operar (afiliación mayoritariamente a través de empresas).

En la siguiente tabla, se presenta una síntesis del análisis de las propuestas en el ámbito de bienestar financiero.

**Tabla 37:** Síntesis del análisis para propuestas de aumento al bienestar financiero

<b>Brecha del sistema y oferta del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problema de acceso para pensionados y hogares de menores recursos.</li> <li>• Bajo uso de instrumentos financieros.</li> <li>• Alta tasa de endeudamiento.</li> <li>• Escasa oferta pública (principalmente Banco Estado).</li> </ul>
<b>Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta experiencia en el tema.</li> <li>• Los instrumentos financieros son sostenibles, ya que pueden generar excedentes que financien programas de educación financiera, efectivos y que atiendan necesidades específicas de acuerdo al ciclo de vida de las personas.</li> </ul>
<b>Propuestas de mejora</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introducir nuevos medios de pago (tarjeta de prepago).</li> <li>2. Fomentar la oferta de cuentas de ahorro y crear nuevos productos, como el “ahorro social”, sistemas con incentivos para el ahorro de trabajadores, similar el existente en otros países (Automatic Enrollment (AE) System” en Inglaterra y el “Employee Savings Plan” (ESP) en Estados Unidos).</li> <li>3. Adecuación de productos según perfil de usuario.</li> <li>4. Considerar aspectos metodológicos y temporales de programas de educación financiera.</li> </ol>
<b>Esquema General de Financiamiento<sup>21</sup></b>	Autofinanciamiento a partir del uso y venta de estos mismos productos y servicios

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>21</sup> Para mayor detalle de las potenciales fuentes de financiamiento de las recomendaciones revisar sección 5.4.4.

### 5.3.1.2. Digitalización y eficiencia del pago de subsidios

En segundo término, se identificaron espacios de mejora en la labor de las Cajas en el pago de subsidios estatales. De acuerdo a la Ley N°18.833, estas instituciones tienen como objeto la administración de prestaciones de seguridad social. En particular, se encargan del pago de una serie de prestaciones legales: las licencias médicas, las asignaciones familiares y el subsidio de cesantía. Para estas prestaciones no existe una brecha dado que entre las Cajas y otros actores (privados y públicos) se cubre la entrega de estos servicios. Sin embargo, estos trámites podrían ser realizados de manera más eficiente. En ese sentido, estas organizaciones podrían buscar ser un actor aún más importante en el pago de subsidios estatales, ya sea asumiendo un rol exclusivo para estas prestaciones o bien ampliando su presencia con otro tipo de subsidios.

El Estado juega un rol secundario en este ámbito y en general —como en este caso— delega la responsabilidad a otra entidad para que se encargue del pago de subsidios<sup>22</sup>. Para las licencias médicas, las isapres cubren una parte importante de la población que no es alcanzada por las Cajas. En el caso de las asignaciones familiares y el subsidio de cesantía, el IPS está encargado de aquellas familias que no están cubiertas por las Cajas de Compensación, pero con una baja cobertura. De esta manera, se puede ver que son un actor importante en el pago de subsidios lo que abre un espacio para seguir proyectando este rol.

De la mano de la posibilidad de encargarse del pago de subsidios estatales, se debe agregar que las Cajas cuentan con la experiencia para realizar esta actividad. Dado que la ley se los exige, desde su origen, se dedican al pago de prestaciones de seguridad social. Esto quiere decir que no existe ningún impedimento legal para que desarrollen labores en este ámbito. Ahora, si bien el Estado proporciona un monto que busca cubrir los costos administrativos de realizar el pago de estas prestaciones, diversas fuentes entrevistadas durante el estudio justifican que es insuficiente dado que no ha sido actualizado y que por lo tanto no alcanza para cubrir los costos. Si se consideran los gastos incurridos y lo que reciben por parte del Estado, estas actividades significan un costo para las Cajas. Esto se suma al hecho de que estas prestaciones no generan ningún tipo de retorno económico, dado que se trata de la entrega de dinero para la población y por lo tanto requiere de fuentes externas de financiamiento para su realización. Esta condición es tomada en consideración al momento de proponer mejoras en los productos existentes, para que se trate de una actividad financieramente sostenible.

Con toda la información expuesta, se desprende la posibilidad de mejorar la gestión actual de las prestaciones, para lo cual se requiere, en primer término, un aumento en la eficiencia del pago de subsidios estatales. Tal como se vio anteriormente, los costos administrativos de estos servicios son mayores al pago recibido por el Estado (aunque sea bajo), tema que se debe revisar en profundidad. En segundo término, se puede avanzar hacia una digitalización de los procesos, en la línea de lo que se ha estado realizando con las licencias médicas, las que desde principios de 2021 se tramitan completamente de manera electrónica. Gracias a la digitalización de estos pagos, son menores los costos que deben ser incurridos en estas prestaciones, pero también se deben considerar los beneficios en términos del tiempo de tramitación y de la mejor fiscalización (para evitar fraudes). Entonces, a través de la digitalización de la tramitación del pago de prestaciones de seguridad social, se reduciría la tasa de fraudes, el tiempo de tramitación y el costo de administración asociado. Se trata de un aumento de la eficiencia, haciendo que las Cajas resulten más atractivas para el pago de los subsidios estatales. En este caso, se requiere una gestión a realizar con el Estado para autorizar y potenciar la digitalización de los trámites

—  
<sup>22</sup> De acuerdo con datos de la SUSESO, el 66% de las licencias médicas del año 2020 fueron tramitadas a través de las Cajas. También, se encargaron de realizar el pago del 63% de todas las asignaciones familiares de ese año. En la misma línea, el 77% de los subsidios de cesantía fueron entregados por las Cajas de Compensación. De momento, estas cifras se asimilan al porcentaje de la población que está afiliado a alguna, pero nada indica que no podrían hacerse cargo del pago de la totalidad de estas prestaciones.

legales que las Cajas realizan. De todas formas, habiendo sido autorizada la tramitación digital de las licencias médicas, se abre la oportunidad de que el resto de las prestaciones sigan la misma dirección. Ahora bien, la digitalización implica un costo de personal y de plataformas que debe ser considerado, pero a la vez implica el ahorro de personal de atención al público, por lo que debería hacerse el estudio correspondiente para medir costos y beneficios de esta transformación digital. Históricamente se ha mostrado más eficiente económicamente la digitalización, por lo que este estudio recomienda esa vía. Lo anterior les permitiría a las Cajas hacerse cargo de una mayor cantidad de prestaciones. Por un lado, esto se puede traducir en convertirse en el exclusivo pagador de licencias médicas, asignaciones familiares y subsidios de cesantía (prestaciones que paga actualmente). Por otra parte, este mejor desempeño podría potenciar que el Estado les atribuya nuevas responsabilidades en el pago de subsidios o bonos. De esta manera, colaboran con la entrega de beneficios y se posicionan como un actor fundamental dentro del sistema de seguridad social, ganando en legitimidad y propósito. Para poder atribuirse mayores labores en el pago de subsidios, las Cajas tendrían que asociarse con los agentes públicos correspondientes y adjudicarse la responsabilidad de ser el pagador de los beneficios correspondientes. Estos acuerdos tendrían que ser negociados y justificados principalmente a través de la buena labor y cobertura que poseen las Cajas, que podría significar un ahorro sustancial para el Estado.

En relación a los pasos a seguir para la implementación de estas medidas, se propone que la prioridad de corto plazo sea la digitalización en la tramitación de estas prestaciones con el fin de reducir el fraude, los costos y lo más importantemente, aumentar la eficiencia de los trámites. Ya existe un avance en esta materia (licencias médicas), por lo que se podría continuar de manera inmediata.

**Tabla 38:** Síntesis del análisis para propuestas de mejora para el pago de subsidios estatales

<b>Brecha del sistema y oferta del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No existe brecha, pero sí hay espacio para que el proceso sea más eficiente.</li> <li>El Estado tiene rol secundario, delegando el pago de subsidios en otras instituciones.</li> </ul>
<b>Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta experiencia en el tema. El Estado transfiere un monto por realización de pagos, pero no es suficiente. De ahí la necesidad de reducir costos y encontrar recursos para financiar pagos.</li> </ul>
<b>Propuestas de mejora</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Aumentar la eficiencia del pago de prestaciones a través de la digitalización.</li> <li>Posibilidad de ser pagador exclusivo de los subsidios que entrega actualmente y/o encargarse de otros beneficios estatales.</li> </ol>
<b>Esquema General de Financiamiento</b>	Público. Pago contra prestación de servicio.

**Fuente:** Elaboración propia.

### 5.3.1.3. Educación en seguridad social y alfabetización digital

Tanto por la enorme red de afiliados con la que cuentan como por su pericia en la entrega de prestaciones del Estado y de beneficios propios, las Cajas presentan oportunidades de mejora en dos sentidos: la primera es en el rol de apoyo al Estado en la entrega de una educación en seguridad social a sus beneficiarios. Lo anterior, puede ser ejecutado, ya sea en forma de acompañamiento al afiliado en el proceso completo (postulación, tramitación, apelación) de la adjudicación de una prestación social del Estado o a través de algún programa que involucre cursos, charlas, talleres o seminarios para trabajadores y pensionados, además de alguna estrategia de difusión de la información, ya sea de modo presencial (folletos) o digital (infografías en el sitio web).

La idea central de esta recomendación es que el conocimiento sobre los beneficios sociales disponibles, tanto de parte del Estado como de parte de las Cajas, llegue al usuario de manera permanente, de forma que disminuya la brecha existente respecto a la información previsional y los beneficios propios de las Cajas. En la opinión de algunos expertos, estas instituciones deben cumplir el rol de lograr la cercanía del beneficiario con la oferta disponible en seguridad social, por ser uno de los grandes prestadores de servicios de este tipo y la amplia red que posee.

A modo de referencia, existe una iniciativa a destacar en temas de educación, pero en el ámbito financiero, que es “Torre EFI 121,” una iniciativa de la Caja Los Andes que entrega herramientas, de manera didáctica, para conocer cómo ahorrar, controlar gastos y planificar presupuestos, entre otras. Se destaca pensando en que se podría realizar algo similar para el ámbito de la seguridad social. En esta misma línea, existe también una buena práctica internacional impulsada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y Secretaría de Estado de la Seguridad Social de España, que se relaciona con la educación en seguridad social temprana (niños de entre 10 y 14 años) (Ver anexo 5). La iniciativa nace como una forma de sensibilizar a los usuarios sobre la importancia y trascendencia de mantener un sistema público de seguridad social y busca dar a conocer a las nuevas generaciones sus derechos y obligaciones como parte de este sistema, para el funcionamiento del Estado de bienestar. Para lograr su objetivo, el proyecto generó un portal web que entrega material para los docentes, estructurado en ocho unidades de contenido, además de material didáctico como historietas orientadas hacia los segmentos de niños y jóvenes.

Por otro lado, la especialización de la Caja Los Héroes en adultos mayores —el 46% de los pensionados afiliados a Cajas son usuarios de esta (SUSES, s.f.)— y su rol predominante en el pago de las pensiones de vejez, la sitúa en una posición ventajosa para la generación de apoyos adicionales a este segmento que se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad. La segunda de las recomendaciones que surgieron en el contexto del taller de expertos de seguridad social tiene que ver con generar espacios de alfabetización digital para adultos mayores. En la misma línea que la educación en seguridad social, esta iniciativa iría en ayuda de quienes poseen menos herramientas para aprovechar de manera eficiente la estructura de oportunidades disponible tanto desde el Estado como desde las Cajas.

Una de las principales razones por las que los adultos mayores tendrían una desventaja mayor en este ámbito, es que el hecho de tener menos herramientas en el uso la tecnología y la navegación en internet, los deja automáticamente fuera de múltiples oportunidades a las que la población con mayor conocimiento y herramientas de este tipo puede acceder.

Los pasos a seguir para la implementación de estas propuestas serían, en el corto plazo, establecer una campaña de información acerca de los servicios y prestaciones sociales que ofrecen las Cajas para hacerlos más conocidos para todos los afiliados. En el mediano plazo se deberían integrar todas las prestaciones ofrecidas por el Estado con el fin de que las Cajas sean un centro de información social para todos los afiliados. Por último, algo que tomará más tiempo es la generación de programas de alfabetización digital para los adultos mayores, esto requiere la creación de estos cursos y puede que tome más tiempo llevarlos a cabo. Por otra parte, estas propuestas no requieren de algún cambio normativo dado que

se trata de servicios que están dentro del quehacer de las Cajas, facilitando así su implementación. Finalmente, respecto del financiamiento, se trata de una actividad cuyo costo tendría que ser evaluado por las Cajas (desarrollo de contenido y personal capacitado para realizar cursos). También podría evaluarse la disposición a pagar de los afiliados por estos talleres, para de esta forma financiar, al menos, parte del programa.

**Tabla 39: Síntesis del análisis para propuestas de educación en seguridad social y alfabetización digital**

<b>Brecha del sistema y oferta del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de conocimiento de los servicios ofrecidos en materia de seguridad social.</li> <li>▪ Adultos mayores tienen menos herramientas para el uso de plataformas digitales.</li> </ul>
<b>Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las Cajas son las prestadoras de estos servicios, poseen los conocimientos necesarios.</li> <li>▪ Dos tercios de los pensionados está afiliado a Cajas.</li> <li>▪ Las propuestas deben ser financiadas por Cajas, pero no implican altos costos.</li> </ul>
<b>Propuestas de mejora</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entrega de información acerca de prestaciones sociales de las Cajas y del Estado.</li> <li>2. Integrar todas las prestaciones ofrecidas por el Estado en las Cajas.</li> <li>3. Introducir a los adultos mayores a los canales digitales para realizar trámites dentro de las Cajas.</li> </ol>
<b>Esquema General de Financiamiento</b>	Privado. Pago contra prestación de servicio

*Fuente: Elaboración propia.*

### 5.3.2. Intermediación en la provisión de nuevos servicios de apoyo a personas en situación de dependencia y/o con enfermedades crónicas, en el cuidado de niños y niñas y en reconversión laboral

En la siguiente subsección se detallan las propuestas del ámbito de intermediación de productos que pueden llevar a cabo las Cajas, específicamente las que se relacionan con el apoyo a cuidados de personas en situación de dependencia (niños, niñas y personas mayores) y/o con enfermedades crónicas. Adicionalmente, se presentan propuestas relacionadas con la reconversión laboral.

#### 5.3.2.1. Apoyo a hogares con personas mayores en situación de dependencia

En base al análisis de los hogares con miembros en situación de dependencia, se pudo identificar a las personas mayores como un grupo de interés para las Cajas, considerando que parte de su grupo objetivo son afiliados pensionados. En Chile, un 11% de los hogares cuenta con algún miembro dependiente lo que implica que se debe incurrir en gastos y cuidados especiales. De los mayores de 65 años, un 66% se encuentra en situación de dependencia. A su vez, al aumentar el nivel de dependencia, crece también el costo de los cuidados. En este contexto, el apoyo a los hogares con personas mayores en situación de dependencia, tanto en sus cuidados como en la prevención, se considera un potencial ámbito de acción para las Cajas.



En cuanto a residencia de personas mayores, el Estado cuenta con aproximadamente un Establecimiento de Larga Estadía para el Adulto Mayor (ELEAM) por región. Además, entrega apoyo a cerca de 150 ELEAM privados a través del fondo subsidio ELEAM, sin embargo, según datos de Senama al año 2019 existían más de 700 establecimientos registrados que no reciben ayuda estatal de ningún tipo.

En cuanto a programas de prevención, existen los centros diurnos y diversos programas de envejecimiento activo que buscan promover la calidad de vida y la autonomía en este grupo, no obstante, son todos de alcance acotado. Por su parte, el Fondo Nacional del Adulto Mayor que entrega fondos a organizaciones de personas mayores permite financiar cerca de cuatro mil proyectos al año. Sin embargo, en Chile existen más de 13 mil organizaciones de personas mayores (clubes de diferente tipo) y que se encuentran presentes a lo largo de todo Chile (Irrázaval, Streeter y Salas, 2019). Estas se constituyen en un potencial grupo objetivo que podrían ser apoyados por las Cajas a través de fondos concursables o con capacidad técnica para el desarrollo de proyectos propios.

En algunas Caja existe experiencia previa en el trabajo con personas mayores. Por ejemplo, la Caja Los Andes cuenta con actividades de envejecimiento activo y Centros de Integración del Adulto Mayor que pueden servir como referente para el apoyo a programas de este tipo. Por su parte, organismos públicos como Senama, además de corporaciones y fundaciones, cuentan con amplia trayectoria y experiencia y han desarrollado una experticia en esta temática. De esta forma, se recomienda que puedan entregar un apoyo indirecto a otras organizaciones que trabajan en cuidados, prevención y envejecimiento activo de las personas mayores a través de la generación de alianzas y convenios de colaboración. Esto se puede hacer a través del apoyo con recursos financieros monetarios o no monetarios, por ejemplo, facilitando el uso de la infraestructura de las Cajas o apoyando el diseño de proyectos que permitan a las organizaciones acceder a otros fondos públicos y privados. En ambos casos, se sugiere considerar el apoyo tanto a programas de prevención como de cuidados.

En relación a la factibilidad legal de estas propuestas, se evidencia que, en el caso de los programas de prevención, no existen impedimentos legales para que las Cajas puedan llevarlos a cabo con sus afiliados o puedan aportar recursos financieros y técnicos a otras organizaciones (siguiendo el modelo de la Fundación La Caixa). En el caso de residencias de cuidados, la administración directa de una residencia requiere contar con una resolución de las Secretarías Ministeriales de Salud y, en consecuencia, ser sujetos de fiscalización de estas entidades. Por lo mismo, se recomienda no involucrarse directamente en esta actividad, sino que apoyar el trabajo de estas instituciones o incentivar la creación de más residencias. En este contexto, se cuenta con el antecedente del convenio firmado con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia durante 2020 para la habilitación de residencias de aislamiento transitorias que permitió la entrega de cuidados especializados a las personas mayores.

En cuanto a posibilidades de financiamiento de estas iniciativas, existen diversos fondos de Senama para apoyar proyectos orientados a las personas mayores. Para los de prevención y envejecimiento activo existe el Fondo Nacional del Adulto Mayor antes mencionado, el que reparte cerca de cuatro mil millones de pesos al año. Por su parte, para apoyar el trabajo de las residencias o establecimiento de larga estadía existe el fondo subsidio ELEAM. Adicionalmente existen recursos de Fonasa destinados a personas mayores con mayor nivel de dependencia que residen en estos centros. Sin embargo, ambos fondos están dirigidos a organizaciones religiosas y a la reguladas por la Ley N°20.500 de asociaciones y participación en la gestión pública. En este contexto, puede ser más recomendable que desde las Cajas se pueda apoyar con recursos propios y/o con asesorías para la postulación a este tipo de fondos por parte de otras organizaciones, ya que estudios previos dan cuenta de las dificultades que tienen algunas instituciones para acceder a estos recursos debido a la falta de experiencia en postulación a ellos (Irrázaval, Sagredo y Streeter, 2020).

En relación con la capacidad actual de las Cajas, este tipo de iniciativas se consideran relevantes también dado el perfil de sus usuarios. La proporción de personas mayores afiliadas varía entre el 11% y el 60%, siendo la Caja Los Héroes la que cuenta con la mayor proporción de pensionados. En este contexto existe un potencial de ampliar cobertura para llevar a cabo programas de prevención y envejecimiento activo con los afiliados.

Por último, en conjunto, las Cajas cuentan con presencia territorial en 178 comunas del país. El 91% de la población mayor de 65 años cuenta con una o más sucursales en su comuna. Esta presencia territorial puede ser un facilitador para potenciar programas y/o actividades dirigidas a ellos. También se pueden considerar iniciativas de apoyo a los familiares de los afiliados pensionados que se encuentren en situación de dependencia. Por otra parte, las Cajas cuentan también con centros vacacionales y de recreación que pueden ser un insumo para la realización de actividades de prevención y envejecimiento activo. Todas estas organizaciones cuentan con al menos dos centros recreacionales, mientras que los centros vacacionales se concentran en la Cajas Los Andes y La Araucana.

La implementación de estas medidas se considera una acción que se puede llevar a cabo en el mediano y largo plazo, ya que se requiere, en primer término, el poder identificar actores con los que generar alianzas de colaboración. En segundo lugar, dado que se requiere invertir recursos, ya sea propios o apoyando en el apalancamiento de otros fondos, lo que requiere un levantamiento de información previa y evaluación presupuestaria por parte de las Cajas.

**Tabla 40: Síntesis del análisis para propuestas de apoyo a personas mayores y/o en situación de dependencia**

<b>Desafío en seguridad social</b>	Prevención de situaciones de dependencia en adultos mayores	Cuidados para personas mayores en situación de dependencia.
<b>Brecha del sistema y oferta del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 11% de los hogares en Chile cuenta con un miembro en situación de dependencia.</li> <li>- 66% de los mayores de 65 años se encuentra en situación de dependencia.</li> <li>- Oferta limitada de fondos públicos de apoyo para proyectos de organizaciones de personas mayores o que trabajan con ellas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A mayor nivel de dependencia mayor es el costo de los cuidados requeridos.</li> <li>- En Chile existen más de 900 ELEM formales, de los cuales menos de 200 cuentan con apoyo de recursos públicos.</li> </ul>
<b>Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caja Los Andes cuenta con un Centro Integral del Adulto Mayor y actividades de envejecimiento activo.</li> <li>- Cajas cuentan con infraestructura de centros vacacionales y recreacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Experiencia previa: convenio con MDSF para residencias de aislamiento transitorias.</li> </ul>
<b>Propuestas de mejora</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programas y actividades de prevención para sus afiliados pensionados.</li> <li>2. Financiamiento de actividades de prevención para organizaciones que trabajan con personas mayores.</li> <li>3. Apoyo técnico a organizaciones o fundaciones que trabajan con personas mayores para la obtención de fondos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyo técnico y/o financiero a organizaciones o fundaciones que trabajan con personas mayores para la obtención de fondos.</li> </ol>
<b>Esquema General de Financiamiento</b>	Mixto: Público. A través de subsidios y/o subvenciones estatales Privado. A través de Fondos de Impacto Social, Bonos de Impacto Social o aportes privados.	

**Fuente:** Elaboración propia.

En la revisión de referentes internacionales, se encontraron algunos en esta línea. Por ejemplo, el programa Home Instead Senior Care en Estados Unidos busca entregar apoyo a través de asistencia domiciliaria para quienes tienen a cargo a personas mayores, evitando que los cuidadores tengan que abandonar el mercado laboral. Tanto en Estados Unidos como en España, se encontraron programas que buscan que las personas mayores se mantengan conectadas y activas a través de herramientas tecnológicas (Vincles BCN y TimeBanksNYC), fomentando así un envejecimiento positivo. Para más detalles de estas experiencias, revisar Anexo 5.

### 5.3.2.2. Intermediación para el cuidado de niños y niñas

A partir del taller con expertos en seguridad social, surge una nueva recomendación que también se relaciona al tema de los cuidados, pero en este caso al de los hijos e hijas de los padres que trabajan. Se plantea que sería recomendable que las Cajas tengan una oferta de cuidados integrales que cubran las distintas etapas del ciclo de la vida: desde la cuna hasta la vejez.

Desde la visión de varios de los expertos consultados, esta recomendación representaría una oportunidad para las de fortalecer el rol de las Cajas en el ámbito de la seguridad social complementaria, entregando apoyo en las distintas etapas y ciclos vitales de un trabajador (familia, vacaciones, cesantía, jubilación).

La oferta disponible para el cuidado de niños y niñas menores de cinco años está compuesta por la oferta pública, donde se encuentra la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji), administrada por el Ministerio de Educación y principal institución que presta este servicio. Su foco va dirigido a niños y niñas de entre 84 días y cuatro años, de familias vulnerables, quienes pueden acceder a atención educativa de calidad y bienestar integral (Junji, s.f.). Uno de los principales requisitos para acceder a este servicio es contar con el Registro Social de Hogares y al postular hay una gran probabilidad de encontrarse en una lista de espera. Luego, la oferta pública también la componen los jardines de la Fundación Integra, que forma parte de la Red de Fundaciones de la Presidencia, y los jardines de las corporaciones de educación municipales que tienen convenio con la Junji. Por otro lado, existe una amplia oferta de instituciones privadas que se dedican a la educación y al cuidado infantil.

En cuanto a la cobertura existe una brecha importante en nuestro país. Por un lado, la cobertura de educación para niños y niñas de entre cuatro y cinco años llega al 90%, para niños de entre dos y tres años baja a un 48%, y si se toma la matrícula de entre cero y un año baja a un 16,4%<sup>23</sup>. Esto habla de que en los primeros niveles de educación parvularia existe una brecha significativa en nuestro país. Esto a su vez está asociado a otros problemas sociales relevantes como la incorporación de la mujer al mundo laboral.

En relación a la factibilidad legal de esta recomendación, no se evidencian impedimentos para la generación de alianzas y convenios de colaboración con instituciones existentes capacitadas para proveer de estos servicios o bien, con instituciones que se formen con este fin. En cualquiera de los dos casos, estarían regidas por la Superintendencia de Educación, la cual se encarga de la entrega de la certificación para funcionar y de fiscalizar a todos los establecimientos (Supereduc, s.f.).

Las Cajas cuentan con una característica relevante que es el vínculo que tienen tanto con los empleadores como los trabajadores de las empresas afiliadas. Podrían aprovechar este capital para ser un eficiente colaborador en un programa social o servicio privado que funcione como nexo entre entidades. Esto además de la ya mencionada extensa cobertura territorial que tiene. De todas formas, resulta importante realizar una medición de los costos que podría implicar esta actividad en el contexto de transformar a las Cajas en un actor intermediario del servicio. Para ello es importante diseñar un sistema de financiamiento que

-  
<sup>23</sup> [https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2020/03/Informacio%CC%81n-General-Educcio%CC%81n-Parvularia-Oficial-2019-VM-AD\\_edit.pdf](https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2020/03/Informacio%CC%81n-General-Educcio%CC%81n-Parvularia-Oficial-2019-VM-AD_edit.pdf)

podiera ser eventualmente mixto, público y privado a través de fondos de inversión de impacto. En el caso de ambas opciones es necesario hacer un estudio en profundidad de todas las alternativas que hoy existen.

De esta forma, se recomienda que puedan entregar un apoyo indirecto a organizaciones que trabajan en cuidados a través de la generación de alianzas y convenios de colaboración. Esto se puede hacer a través del apoyo con recursos financieros monetarios o no monetarios, por ejemplo, facilitando el uso de la infraestructura de las Cajas o apoyando el diseño de proyectos que permitan a las organizaciones acceder a otros fondos públicos y privados. O también, generando convenios con entidades especializadas en este rubro, de la misma manera que lo hacen con los centros de salud.

Dentro de los referentes internacionales en esta temática, se encuentra la experiencia de la Fundación La Caixa con uno de sus servicios llamado EspacioCaixa. Si bien, no reemplaza la educación y el cuidado de los niños más pequeños, se trata de un entorno lúdico y educativo que complementa la vida escolar de los pequeños y donde los niños potencian su desarrollo cognitivo, afectivo y social; al mismo tiempo, ayuda a las familias a conciliar la vida laboral y personal. Está dirigido a niños y niñas de tres a 12 años y funciona en horario extraescolar o durante las vacaciones, (Fundación La Caixa, s.f.).

En cuanto a las medidas de intermediación para el cuidado de niños y niñas, todas las presentadas están consideradas de abordar en un mediano plazo, puesto que son recomendaciones que implican generar alianzas estratégicas con terceros. Por otro lado, no requieren de modificaciones legales ni administrativas, pero eventualmente, se podría pensar en una fórmula de apalancamiento de recursos, ya sea desde el Estado o de fondos privados y que la participación de las Cajas sea desde una figura de patrocinio o de intermediario.

A continuación, se presenta una síntesis del análisis para la propuesta de cuidados para niños y niñas.

**Tabla 41: Síntesis del análisis para propuestas de cuidados para niños y niñas**

<b>Brecha del sistema y oferta del Estado</b>	<p>- En educación y cuidado para niños de menos de cuatro años existe una importante brecha de cobertura en nuestro país. En el tramo de edad de entre cero y un año la cobertura solo alcanza un 16% y para niños de entre dos y tres años es de un 46%. Por lo que existe una relevante brecha que cubrir.</p> <p>- La oferta del Estado se da principalmente a través de Junji, Fundación Integra y los municipios que tienen salas cunas y jardines a su cargo.</p>
<b>Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento</b>	<p>- Las Cajas no cuentan con experiencia en este ámbito, sin embargo, presentan cierta capacidad instalada que les permitiría asumir esta función de una manera ventajosa frente a otras instituciones. Una de estas capacidades tiene que ver con el acercamiento con los trabajadores y las empresas y la amplia red que posee, en términos de vínculos con instituciones del mundo público y privado.</p>
<b>Propuestas de mejora</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convenios con entidades especializadas en este rubro, de la misma manera que lo hacen las Cajas con los centros de salud o centros médicos.</li> <li>2. Apoyo indirecto a organizaciones que trabajan en cuidados a través de la generación de alianzas y convenios de colaboración.</li> <li>3. Alianzas para el apoyo complementario a la vida escolar de los niños (EspacioCaixa).</li> </ol>
<b>Esquema General de Financiamiento</b>	<p>Mixto:</p> <p>Público. A través de subsidios y/o subvenciones estatales</p> <p>Privado. A través de Fondos de Impacto Social, Bonos de Impacto Social o aportes privados.</p>

**Fuente:** Elaboración propia.

### 5.3.2.3. Apoyo a personas con enfermedades crónicas

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, las enfermedades crónicas son aquellas de larga duración y, por lo general, de progresión lenta. Según los datos de la Encuesta Nacional de Salud (2016-2017), en Chile uno de los aspectos que más preocupa a la población hoy en día es la malnutrición. Cabe destacar que no se trata de desnutrición, puesto que tan solo el 1,3% de la población es considerada como “enflaquecida”. En cambio, se habla de “malnutrición” por exceso puesto que el 74,3% de la población está catalogada en una de las siguientes situaciones; sobrepeso (39,8%), obesidad (31,2%) u obesidad mórbida (3,2%). Las condiciones crónicas asociadas a esta condición son la hipertensión arterial (HTA) y la diabetes. Como consecuencia de estas altas cifras de sobrepeso y obesidad, el 27,6% de la población presenta sospechas de hipertensión arterial y 12,3% sospechas de diabetes, a nivel nacional.

Ahora bien, el 27% de los hogares de Chile cuentan con un integrante con alguna enfermedad crónica. Estos tienen, en promedio, ligeramente más personas en el hogar. Sin embargo, la cantidad promedio de adultos que trabajan es levemente menor, lo que indicaría que esta persona con enfermedad crónica no estaría en capacidades de trabajar, provocando que el ingreso sea considerablemente menor para estas familias. Además, estos hogares tienen un promedio de edad más elevado, lo que podría indicar que se trata de personas mayores las que sufren de enfermedades crónicas. De esta manera, se puede constatar que la presencia de un integrante con mala salud en el hogar implica, que exista una persona a quién mantener la cual no sería capaz de aportar ingresos al hogar, provocando que el ingreso per cápita de esos hogares sea menor.

Al analizar la proporción de hogares con al menos un integrante con alguna condición permanente, se puede constatar que la tendencia aumenta en los deciles más bajos. Esto implica que los grupos más pobres tienen una mayor proporción de hogares con enfermedades crónicas. Esta información no permite sacar conclusiones causales, pero sí establecer que existe una relación entre la probabilidad de que algún miembro del hogar tenga una condición permanente y el nivel de ingresos del hogar.

En conclusión, la brecha a atender en este ámbito tiene que ver con: i) los altos índices de malnutrición en Chile que generan condiciones para la aparición de enfermedades crónicas, ii) la dificultad para trabajar de las personas que presentan alguna de estas condiciones y iii) la mayor cantidad de personas mayores que sufren de estas enfermedades. Todos estos elementos, repercuten en un alto costo monetario para los hogares y en algunos casos, el descenso del ingreso familiar.

En este contexto, se sugieren dos líneas de acción para enfrentar la brecha de las enfermedades crónicas en Chile: desde la prevención y/o desde la atención.

En términos de prevención se recomienda planear y conducir acciones para la evitar enfermedades crónicas o programas de promoción de la salud, o bien, ser colaboradores de iniciativas ya existentes o iniciadas por otras entidades públicas o privadas. El Marco Progresivo para la Prevención de Enfermedades Crónicas (MPPEC) propuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS), contempla seis principios: complementariedad y subsidiariedad entre niveles, intersectorialidad, abordaje multifactorial de riesgos, desarrollo de acciones poblacionales e individuales, factibilidad y orientación hacia la reducción de la inequidad (Lucumi et. al, 2008). Asimismo, se dividen en tres fases: (1) Estimación de las necesidades poblacionales y abogacía para la acción; (2) Formulación y adopción de una política y (3) Identificación de pasos de implementación de la política. En términos de atención se sugiere la generación de convenios con centros médicos que entreguen aranceles diferenciados a los pacientes con enfermedades crónicas.

En el caso de los programas de prevención, no existen impedimentos legales para promover acciones con financiamiento propio o de empresas. En cambio, para el apalancamiento de fondos públicos se requiere ser fundación, corporación, ONG o municipio. Por tanto, las Cajas quedarían imposibilitadas de optar a los recursos disponibles que el Estado dispone para estos

efectos. sin embargo, al tratarse de entidades sin fines de lucro, las Cajas podrían ser buenos candidatos para convertirse en seleccionable para estos fondos y con ellos complementar la labor del Estado en un ámbito donde existe una brecha importante no cubierta.

Como las Cajas no cuentan con experiencia en esta temática, se requeriría generar alianzas, ya sea, con el sector público o con organizaciones de la sociedad civil. Algunos ejemplos de estas alianzas son la Caja Los Héroes con la Fundación Paréntesis y Fundación San José, y Caja 18 de septiembre con IntegraMédica. En cuanto a la oferta pública en esta materia, se han implementado diversos programas impulsados por el Ministerio de Salud, que buscan la prevención de este tipo de enfermedades. Algunas de ellas son el Programa Minsal-Fonasa para el Tratamiento de la Obesidad Infanto-Juvenil, el Plan Nacional del Cáncer y el Programa Elige Vivir Sano impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social.

En cuanto al desafío de las enfermedades crónicas, la primera medida es a corto plazo, ya que no depende de otros actores o entidades para llevar a cabo un programa o plan de promoción de la salud y prevención de estas enfermedades, ni tampoco requiere de modificaciones legales, ni administrativas. La segunda medida, en cambio, es a mediano plazo, puesto que las Cajas no tienen la experiencia previa y por lo tanto requieren de alianzas estratégicas con terceros, pero no de modificaciones legales ni administrativas.

A continuación, se presenta una síntesis del análisis para las propuestas de apoyo a personas con condiciones permanentes de salud.

**Tabla 42:** Síntesis del análisis para propuestas de apoyo a personas con enfermedades crónicas.

<b>Brecha del sistema y oferta del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los hogares con más del 75% de sus integrantes adultos mayores destina un porcentaje mucho más importante a medicamentos (48,6%) que el grupo de hogares cuyos integrantes adultos mayores representan menos del 25% (31,2%).</li> <li>- Existe una oferta pública en distintas reparticiones, pero que no están resolviendo este problema.</li> </ul>
<b>Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cajas cuentan con cobertura territorial.</li> <li>- Sin experiencia previa de las Cajas ni posibilidades de financiamiento externo.</li> </ul>
<b>Propuestas de mejora</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prevención: Programas de promoción de la salud.</li> <li>2. Atención: Convenios con centros médicos y cadena de farmacias.</li> </ol>
<b>Esquema General de Financiamiento</b>	<p>Mixto:</p> <p>Público. Fondos públicos destinados a prevención</p> <p>Privado. A través de alianza con privados. También es posible explorar un financiamiento a través de Fondos de Inversión por Impacto.</p>

**Fuente:** Elaboración propia.

#### 5.3.2.4. Intermediación de servicios de reconversión ante el escenario de automatización

Hoy se estima que los empleos de trabajadores con ingresos medios tienen más riesgo de automatización en Chile que el promedio de la OCDE, lo que ha acrecentado fuertemente el nivel de fragilidad de los hogares, particularmente donde existe solo una única fuente de ingresos. Este proceso se hace inminente en la medida que la tecnología avanza y la pandemia de COVID-19 se convierte en un acelerador de estos procesos.

Según estimaciones de la OECD (2019) el esfuerzo de formación y reconversión laboral que un país como Chile debe realizar es enorme. Para ello se requieren dos cosas, por un lado, aumentar la inversión en este ámbito, lo cual se ha proyectado que tiene que ir desde dos puntos del PIB y puede llegar a los diez. Por otro lado, se deben diseñar programas que sean efectivos en dar respuesta al problema, es decir, poder capacitar y reinsertar laboralmente a quienes están siendo afectados por este problema.

Los supuestos que subyacen esta estimación definen a las transiciones posibles como aquellas que pueden suceder con un plan de entrenamiento y reentrenamiento, dada las habilidades que tienen los trabajadores. El análisis considera tres escenarios de necesidades de formación: pequeña (hasta seis meses de formación), moderada (hasta un año) e importante (hasta tres años), donde la mayor cantidad de esfuerzo se requiere en programas de un año o más. Por otro lado, las transiciones aceptables implican reducciones salariales moderadas al cambiarse de puesto de trabajo y excesos limitados de habilidades (sobrecalificación), para poder llevar a los trabajadores desde tareas en riesgo de automatización hacia otras más seguras<sup>24</sup>.

Las Cajas pueden aportar de manera importante a enfrentar este desafío. Su ventaja está dada en que ya trabajan con las áreas de bienestar de las empresas, lo que les permitiría jugar un importante rol de apoyar estrategias de reconversión y capacitación que emergen de las fuerzas transformadoras del mercado laboral, adelantándose a las tendencias y ayudando a los trabajadores de diversos rubros que muchas veces se ven imposibilitados a acceder este tipo de beneficios. Este punto contribuye de manera importante a la mitigación de los riesgos que este escenario presenta.

Además, el conectar a los trabajadores con capacitación pertinente e instrumentos de intermediación laboral puede proveer una nueva plataforma de servicios que contribuyan a generar competencia a los actuales intermediarios de la Franquicia Tributaria de Capacitación (OTIC), cuyos objetivos no consideran este desafío necesariamente como prioritario (recordar que la decisión de franquicia tributaria es de la empresa), pues los datos demuestran que el gasto en capacitación se concentra en trabajadores más calificados y que menos necesitan de este tipo de ayudas.

Adicionalmente, esta iniciativa permitiría complementar el esfuerzo que hace el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) para desarrollar capacidades en el ámbito de la intermediación más allá de lo que las oficinas municipales de intermediación laboral (OMIL) pueden ofrecer. Pues se incrementarían los recursos destinados a este tipo de instrumentos, en los que podrían contribuir empresas y/o trabajadores. Sence maneja fondos para fortalecer la intermediación y capacitación laboral, pero son insuficientes.

Un punto débil de las Cajas en este ámbito es que no tienen experiencia gestionando este tipo de servicios a escala masiva. Probablemente el impulso inicial requiera de lineamientos y una acción conjunta con el Estado para poner en marcha este tipo de iniciativas.

-  
<sup>24</sup> A este concepto se le ha llamado “Safe Heaven”, que corresponden a las ocupaciones en que un trabajador puede trasladarse con esfuerzos mínimos de mejora o recapitación, reducciones salariales moderadas, exceso de habilidades limitadas y un riesgo de automatización bajo o medio.

Respecto de la factibilidad legal de esta recomendación, no hay impedimentos legales. La gestión que podría ser interesante está ligada a la asociación con Sence para poder potenciar la labor que ya desarrolla esta entidad y de esta manera no tener un alto costo de aprendizaje, dado lo mencionado anteriormente respecto de la experiencia de las Cajas. Más aún, en el aspecto financiero de esta recomendación, resulta interesante desarrollar un estudio que dimensione la cantidad de personas interesadas en este servicio (si bien este estudio recalca que debe tratarse de una porción importante de la población, más aún después de la pandemia) para calcular los potenciales beneficios que traería para las Cajas.

**Tabla 43: Síntesis del análisis para propuestas de reconversión y capacitación laboral**

<b>Brecha del sistema y oferta del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El total de gasto en capacitación del Estado no supera el 0.2% del PIB.</li> <li>- Adicionalmente, los resultados de estos programas muestran baja efectividad y se encuentran muy des-focalizados respecto de las necesidades del mercado laboral (que se está transformando y generando procesos de automatización).</li> </ul>
<b>Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento</b>	- Si bien las Cajas no cuentan con experiencia como intermediarios de servicios de capacitación y reconversión laboral, poseen una amplia afiliación de trabajadores de todo tipo de empresas, y también tiene relación estrecha con áreas de bienestar para apoyar la implementación de planes para mejorar la capacidad de reconversión de los trabajadores.
<b>Propuestas de mejora</b>	Intermediación de servicios de capacitación y reconversión laboral, reuniendo demanda de programas y servicios de apoyo a trabajadores en posiciones con alto riesgo de automatización.
<b>Esquema General de Financiamiento</b>	<p>Mixto</p> <p>Público. Recursos Sence</p> <p>Privado. Empresas afiliadas y Fondos de Impacto Social.</p>

*Fuente: Elaboración propia.*

### 5.3.3. Creación de nuevos productos: Apoyo a los gastos catastróficos en salud y acceso a la vivienda

En la siguiente subsección, se presentan las propuestas del ámbito de creación de nuevos productos, específicamente, los que contribuyen a paliar los gastos catastróficos en salud y promueven el acceso a la vivienda tanto de trabajadores formales como independientes o informales. También se incorpora una propuesta respecto al pago de pensiones alimenticias.

#### 5.3.3.1. Seguros para enfermedades graves y/o catastróficas

Las enfermedades catastróficas, de acuerdo a la definición de gasto catastrófico, se asocian a aquellos casos en que el gasto en salud representa más del 30% de la capacidad de pago, es decir, los ingresos efectivos del hogar que están por encima del nivel de subsistencia (Xu, 2005).

Anteriormente se estableció que el gasto en salud corresponde, en promedio, al 8% del ingreso de los hogares chilenos, situado por debajo del en alimentos, transporte y vivienda. Dentro del gasto en salud, la mayor parte está destinada a medicamentos (36%) y consultas médicas (17%).



Por otra parte, las particularidades de los mercados médicos hacen que el costo de la asistencia sanitaria sea más difícil de gestionar para los hogares que sus propios ahorros, ya que es mucho menos probable que una sola familia pueda hacer predicciones razonables y prepararse para sus necesidades y costos sanitarios (Barr, 2001). Por tanto, cuando no se dispone de seguros sociales, la cobertura es costosa o los planes disponibles no proporcionan una protección eficaz, lo que puede contribuir a una profunda sensación de inseguridad en este ámbito (Wagstaff, 2008).

En Chile, el 5% de los hogares<sup>25</sup> sufre gastos catastróficos en salud. Al analizarlos se pudo identificar una variación respecto de la proporción del gasto de bolsillo, concentrándose con mayor importancia en hospitalizaciones y servicios quirúrgicos, además del alto porcentaje en medicamentos, que justificarían los mayores costos generados por las enfermedades catastróficas. Por último, se pudo caracterizar que los hogares con enfermedades catastróficas son de mayor edad, con mayor presencia de adultos mayores y mujeres, mayor afiliación a Isapre y menor tasa de pobreza.

Las enfermedades catastróficas tienen importantes consecuencias en el presupuesto de los hogares, tanto por el aumento del gasto como también por la pérdida de uno o más de sus trabajadores. Todo esto, sumado al impacto anímico que trae el hecho de vivir con una condición crónica o terminal.

En cuanto a la capacidad existente del Estado para hacer frente a esta problemática, tanto para el sistema público como para el privado, aplica la Ley N°20.850, más conocida como "Ley Ricarte Soto", la cual entrega protección financiera a condiciones específicas de salud, tales como enfermedades oncológicas, inmunológicas y raras o poco frecuentes, que hayan sido determinadas a través de un Decreto Supremo del Ministerio de Salud.

Además, el Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE), también conocido como el Régimen General de Garantías Explícitas en Salud (GES), garantiza la cobertura de 85 enfermedades a través del Fonasa e Isapre.

Asimismo, existe por parte del Estado la Cobertura Adicional para Enfermedades Catastróficas (CAEC). Este es un beneficio adicional al plan de salud otorgado por algunas Isapres que permite financiar, cumplidos ciertos requisitos, hasta el 100% de los gastos derivados de atenciones de alto costo, tanto hospitalarias como algunas ambulatorias, realizadas en el país y cubiertas por el plan de salud. El afiliado o beneficiario debe concurrir a su Isapre y solicitar la activación de la CAEC cuando un diagnóstico puede transformarse en una enfermedad catastrófica por el costo de las prestaciones que requerirá. Esta cobertura opera una vez que el monto de los copagos supera el deducible.

Si bien, estos instrumentos del Estado significan un alivio para los bolsillos de los hogares que destinan gran parte de sus ingresos en gastos en salud, no terminan de ser suficientes para abarcar todo lo que significa el gasto en este ámbito.

Dado este escenario, se sugiere para las Cajas la creación de un seguro de enfermedades catastróficas o seguro de enfermedades graves cuya cobertura tome en consideración la hospitalización, sala de urgencia, consultas médicas y exámenes de laboratorio. Es decir, que pueda proteger financieramente al núcleo familiar en todos estos ámbitos, en caso de enfrentar una enfermedad de alto costo.

En cuanto a la factibilidad legal y administrativa, en el caso de entrar al mercado de los seguros, las Cajas pasarían a estar sujetas a la fiscalización de la Intendencia de Seguros y la Comisión para el Mercado Financiero, lo que implicaría realizar un cambio de legislación. Este cambio sería el más significativo de todas las recomendaciones puesto que implicaría una nueva fiscalización y por lo tanto la adaptación a nuevas normativas que podrían no ser compatibles con las actuales normativas de las Cajas. Es importante realizar un estudio previo para determinar la posibilidad de adaptarse a la nueva supervisión.

-  
<sup>25</sup> Según Casen 2017 esto representaría 290.000 hogares aproximadamente.

Ahora, respecto de la factibilidad financiera, los seguros son un producto que posee vasta evidencia acerca de su sostenibilidad financiera. Por lo tanto, resulta importante realizar un estudio que mida los potenciales riesgos y beneficios con el fin de determinar si los precios que podrían ofrecer las Cajas cumplen con las expectativas de pago de los demandantes del servicio. Esto con el fin de crear un servicio sostenible y que genera ciertos beneficios para las Cajas, además del beneficio que se le entrega a los afiliados.

Por otro lado, las Cajas ya cuentan con experiencia como intermediarios con algunos seguros (de vida, hogar, cesantía y automotriz) y cuentas de ahorro y sin posibilidades de financiamiento por parte del Estado, ya que no hay recursos disponibles para aportar a este giro.

La medida sugerida está pensada para ejecutarse en el largo plazo, ya que se necesitan modificaciones legales y de carácter administrativo, así como la búsqueda de nuevas vías de financiamiento para su implementación.

En la revisión de referentes internacionales, se encontró en México, un fondo público de protección contra gastos catastróficos, encargado de cubrir las enfermedades catastróficas (Ver Anexo 5). Si bien esta buena práctica se trata de una iniciativa pública, y considerando el principio de asociatividad que tienen las Cajas con respecto al crédito, se podría pensar en un fondo de protección contra gastos catastróficos, financiado a través de una cotización de parte de los empleadores y/o de los trabajadores.

Asimismo, en relación a la protección contra accidentes en el mundo de la informalidad laboral, se encontraron diversas iniciativas. En Indonesia, algunas compañías de seguros han creado un seguro de accidentes para los trabajadores de aplicación, los cuales entregan dinero diario por el periodo de internación en el hospital y/o permiso de hospitalización (Ver anexo 5).

A continuación, se presenta una síntesis del análisis para las propuestas de apoyo a personas con enfermedades crónicas.

**Tabla 44: Síntesis del análisis para propuestas de apoyo para gastos en enfermedades graves y/o catastróficas**

<b>Brecha del sistema y oferta del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El 5% de los hogares sufre gastos catastróficos en salud.</li> <li>- Esto genera un alto riesgo de pérdida de ingreso por gasto catastrófico en salud, que no alcanza a ser cubierto por la oferta estatal.</li> <li>- El Estado tiene una oferta en este ámbito, donde destaca la Ley Ricarte Soto, el plan AUGE y el CAEC<sup>26</sup>.</li> </ul>
<b>Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las Cajas cuentan con experiencia como intermediarios con algunos seguros y cuentas de ahorro.</li> <li>- Sin posibilidades de financiamiento externo.</li> </ul>
<b>Propuestas de mejora</b>	Creación de un seguro de enfermedades catastróficas o seguro de enfermedades graves.
<b>Esquema General de Financiamiento</b>	Privado, autosustentable.

*Fuente: Elaboración propia.*

### 5.3.3.2. Convenio de arriendo para el pago del subsidio de arriendo

Actualmente Chile tiene un déficit de vivienda que afecta a aproximadamente 600 mil familias, las cuales representan el 10% del total de los hogares del país, esto se debe en gran medida a la incapacidad de la política pública para mediar entre una alta demanda habitacional y una oferta excluyente además de verse afectada por factores como el crecimiento demográfico, los flujos migratorios y el cambio de perfil de las familias, que genera una mayor atomización de los hogares.

Para poder reducir el déficit actual, es necesario diversificar las formas de tenencia y no solo quedarse con la entrega de propiedades, que en la actualidad alcanza las 20 soluciones habitacionales al año, para esto una de las soluciones es la entrega de subsidios de arriendo que permita a las familias acceder a soluciones dignas.

En este contexto, se propone que los beneficiarios de estos subsidios puedan hacer el pago de las cuotas de arriendo a través de su Caja de Compensación utilizando alguna de las diversas modalidades de pago que estas pueden ofrecer y que son: pago directo, cargo a su cuenta de ahorro o con descuento por planilla (modalidad que en el actual subsidio no existe).

Dentro de los requisitos para poder acceder a este tipo de subsidios, es necesario que los postulantes cuenten con una cuenta de ahorro con un monto mínimo de 4UF. En el caso de los beneficiarios de las Cajas de Compensación, tienen la ventaja de que pueden programar este ahorro a través de los descuentos por planilla y posterior a la adjudicación del subsidio, sería posible utilizar la misma modalidad para el pago de las cuotas, lo cual entrega una ventaja respecto al sistema actual, ya que le asegura al arrendador la puntualidad en el pago.

Para que esta modalidad pueda ser llevada a cabo, es necesario que las Cajas generen un convenio de arriendo con el MINVU, tal como el que se tiene con Banco Estado que actualmente es el único medio que tienen los beneficiarios del subsidio para hacer el pago de sus cuotas de arriendo, esto debido a que el pago del subsidio lo hace el ministerio directamente a los arrendadores.

En relación a la experiencia previa de las Cajas, actualmente los únicos productos con los que cuentan para apoyar a sus usuarios en el acceso a la vivienda son las cuentas de ahorro habitacionales y convenios con bancos para el acceso a créditos hipotecarios, siendo ambos enfocados a la tenencia en propiedad. Este nuevo producto, permite aprovechar parte de los instrumentos ya existentes, pero a la vez ayuda a diversificar la forma en la que los beneficiarios pueden acceder a una solución.

El Estado y específicamente el MINVU, no cuenta con un sistema que le permita recibir el pago de las cuotas de arriendo por parte de los beneficiarios, es por esto que se ha visto obligado a suscribir un convenio para que esta tarea la lleve a cabo el Banco Estado.

Para ejecutar esta propuesta, se requiere seguir una serie de pasos que necesitan distintos tiempos para realizarse. En el corto plazo, se puede potenciar el uso de las cuentas de ahorro con el fin de que una mayor cantidad de afiliados cumpla con las condiciones para optar a este beneficio. Luego, a mediano y largo plazo se debe establecer contactos con el MINVU y la SUSESO con el objetivo de autorizar la participación de las Cajas como intermediario de los subsidios de arriendo. Al tratarse de otra institución del Estado, la gestión jurídica, tal como se mencionó, podría tomar más tiempo y requeriría de estudios que permitan demostrar que las Cajas son aptas para la administración de esta prestación. A través del uso de cuentas de ahorro,

esta actividad se vuelve autosustentable financieramente, dado que los afiliados entregan parte del pago por adelantado y luego siguen realizando pagos directamente a las Cajas, sin intermediarios. Sería interesante, dentro de este contacto entre las Cajas, MINVU y la SUSESO, plantear el uso del descuento por planilla para esta actividad, con el fin de reducir los riesgos de no pago para las Cajas y además ordenar el modo de pago de los afiliados, tal como ocurre con los créditos sociales. De esta forma, la actividad, una vez realizadas las gestiones normativas que podrían demorarse, sería financieramente viable e incluso podría llegar a significar un beneficio para las Cajas dado que los fondos que se encuentran en las cuentas de ahorro pueden ser invertidos como parte del Fondo social, generando beneficios.

A continuación, se presenta una síntesis del análisis para las propuestas de apoyo al acceso a la vivienda.

**Tabla 45: Síntesis del análisis para propuestas de apoyo al acceso a la vivienda**

<b>Brecha del sistema y oferta del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El déficit afecta a 600 mil hogares (10% del país).</li> <li>- Oferta insuficiente para alta demanda (crecimiento demográfico, migración, atomización de hogares).</li> <li>- Estado entrega en promedio 20 soluciones habitacionales al año.</li> </ul>
<b>Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cajas ofrecen cuentas de ahorro para vivienda y créditos hipotecarios (en muy baja cantidad) por lo que hay presencia en el rubro.</li> <li>- Necesario convenio con MINVU.</li> </ul>
<b>Propuestas de mejora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidios de arriendo con pago a través de la Caja (descuento por planilla, cargo a cuenta de ahorro, pago directo).</li> </ul>
<b>Esquema General de Financiamiento</b>	Público. Pago por servicio

*Fuente: Elaboración propia.*

### 5.3.3.3. Pago de pensiones alimenticias

Según datos consignados en el proyecto de ley que incorpora a los deudores de pensiones de alimentos al Boletín de Informaciones Comerciales, 70 mil alimentarios (niños, niñas y adolescentes hasta los 21 años) no reciben lo que por ley les corresponde. La deuda supera los 180 mil millones de pesos.

Según un artículo publicado por CIPER en diciembre del 2020, las medidas implementadas hasta la fecha para enfrentar esta problemática social no han sido efectivas. Una de ellas fue la retención del retiro del 10% de los fondos de las AFP para todas aquellas personas que mantenían una deuda de este tipo. Sin embargo, como plantea este artículo: “el mecanismo sometió a muchas mujeres a humillantes esperas, producto del colapso en Tribunales de Familia, retardos en el cumplimiento de las órdenes por parte de las AFP, las respuestas poco claras a sus consultas, trámites y amenazas”. Además, no significa una solución definitiva al problema ya que estos fondos eventualmente se van a acabar.

Tanto en la opinión pública como en la opinión de algunas personas vinculadas al poder judicial, el Estado debería intervenir en esta materia, ya que no se trata únicamente de un asunto entre privados, sino que es un problema de la sociedad que refleja la desigualdad de género y, al mismo tiempo, es una vulneración a los derechos de los menores.

En este sentido, existen propuestas de generar un mecanismo donde el Estado pueda funcionar como garante para el pago de estas pensiones y pueda asumir un rol protagónico en la recuperación de los montos adeudados. Distintas experiencias internacionales apuntan a este tipo de intervenciones. Por ejemplo, en Francia existe la Agencia de Cobro de Deudas de Pensiones Alimentarias (ARIPA) para recuperar las no pagadas y en Alemania las familias monoparentales cuentan con un anticipo estatal para los hijos e hijas menores de edad cuyos progenitores no hay pagado los alimentos y luego el deudor reembolsa al Estado.

En esta misma línea, algunos de los participantes de los talleres de expertos, tanto en el dedicado a temas de bienestar financiero como en el dedicado a seguridad social, plantearon un rol relevante que las Cajas podrían tener como intermediarias en el cumplimiento del pago de la pensión alimenticia, dada su experiencia en el pago de subsidios del Estado. Las Cajas podrían hacerse cargo del cobro de esa pensión alimenticia al deudor y de asegurar la entrega al o la beneficiaria (aunque la persona no esté afiliada), prestando este servicio al Estado.

Lo que está al alcance más inmediato de las Cajas es ir en apoyo de los hogares monoparentales que se sustentan en la capacidad de ingreso de la mujer como jefa de familia, entregando facilidades de acceso a créditos y otro tipo de ayudas financieras o apoyo al emprendimiento. En este sentido, también sería recomendable considerar el no pago de la pensión alimenticia a la hora de realizar la evaluación financiera de estas personas.

Por el lado de la intermediación en el cobro de estas pensiones, la primera medida se puede abordar en el corto plazo, ya que no requiere de modificaciones legales ni administrativas, ni tampoco un plan de financiamiento. La segunda, por su parte, requiere de un plan de financiamiento para costear las facilidades de acceso a créditos y otro tipo de ayudas financieras a los hogares monoparentales, por lo tanto, es a mediano plazo. La tercera medida es a largo plazo, ya que requiere de una modificación en la ley para generar un mecanismo donde el Estado pueda funcionar como garante para el pago de estas pensiones y pueda asumir un rol protagónico en la recuperación de los montos adeudados. Hasta ahora, en esta materia, existe el proyecto de ley que incorpora a los deudores de pensiones de alimentos al Boletín de Informaciones Comerciales que ha sido ingresado en marzo a la Cámara de Diputados y Diputadas para su discusión. Por tanto, aún queda camino por recorrer, pero las Cajas pueden ser un actor clave en impulsar iniciativas que vayan en apoyo de los hogares monoparentales.

**Tabla 46: Síntesis del análisis para propuestas del pago de pensiones alimenticias**

<b>Brecha del sistema y oferta del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 70 mil alimentarios (niños, niñas y adolescentes hasta los 21 años) no reciben lo que por ley les corresponde</li> <li>- No hay oferta del Estado para esto, salvo un proyecto de ley que incorpora a los deudores de pensiones de alimentos al Boletín de Informaciones Comerciales.</li> </ul>
<b>Experiencia de las Cajas y situación de financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las Cajas cuenta con experiencia en el pago de subsidios del Estado.</li> <li>- Al igual que en el caso del pago de las licencias médicas y el pago de las pensiones, las Cajas podrían acceder a financiamiento vía licitación pública para la prestación de este servicio.</li> </ul>
<b>Propuestas de mejora</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Considerar el no pago de la pensión alimenticia a la hora de realizar la evaluación financiera de mujeres que no la han recibido por un determinado tiempo.</li> <li>2. Entregar facilidades de acceso a créditos y otro tipo de ayudas financieras a los hogares monoparentales que se sustentan en la capacidad de ingreso de la mujer como jefa de familia.</li> <li>3. Ser intermediario del pago de las pensiones de alimentos.</li> </ol>
<b>Esquema General de Financiamiento</b>	Público. Pago por servicio

**Fuente:** Elaboración propia.

## 5.4. Recomendaciones para fortalecer la institucionalidad y gobernanza

En la siguiente sección se presentan las principales recomendaciones generales en relación al fortalecimiento de los gobiernos corporativos. Para esto, se presenta una síntesis de los principales desafíos identificados en el punto 4.2. junto con propuestas para cada uno. Para la elaboración de estas se revisaron ejemplos de instituciones nacionales e internacionales similares a las Cajas, ya sea en estructura o en relación a los servicios que prestan, con el fin de identificar buenas prácticas y/o experiencias replicables en Chile. Específicamente se revisaron experiencias de Colombia, España y Francia, desarrolladas en la sección anterior. Para el caso de Chile, se revisó también la experiencia de organizaciones sin fines de lucro que entregan servicios de seguridad social y/o de crédito. Para estos últimos, se revisó el caso de cooperativas financieras y para las organizaciones prestadoras de servicios, se revisaron estudios previos del Centro de Políticas Públicas UC en relación a las organizaciones sin fines de lucro que administran Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores. Esta investigación fue posteriormente complementada con los comentarios levantados en los talleres con expertos.

Cabe destacar que el fortalecimiento del sistema de gobierno de las Cajas y de su estructura o conformación jurídica, debería permitir que ellas fueran consideradas para incursionar en un mayor número de negocios o actividades. Derechamente, en el mediano plazo debería modificarse sustancialmente la Ley N°18.833, para introducir reformas, como las que serán señaladas a continuación, y otras que se perciben como fundamentales.

A continuación, se presentan las principales recomendaciones que responden a los desafíos de propósito, composición y elección de los directorios, relación entre el directorio y equipos ejecutivos, financiamiento, transparencia y rendición de cuentas y vinculación con el Estado.

### 5.4.1. Definir un propósito y rol estratégicos en el sistema de seguridad social

En relación al propósito, el principal desafío identificado tiene que ver con posicionar el rol de las Cajas como actores del sistema de seguridad social. En esta línea, se identificó la falta de conocimiento de su labor por parte de la opinión pública y los mismos afiliados.

En este contexto, se propone avanzar en la definición de una visión estratégica de largo plazo que oriente las acciones y prestaciones de estas organizaciones para el futuro. En base a la información recopilada en el estudio, se sugiere que este foco se relacione principalmente con los trabajadores, ya sea formales o informales. Esto se traduce en generar acciones de apoyo a lo largo de todo el ciclo de vida de la persona, considerando aspectos como el cuidado de niños, niñas y personas mayores miembro de sus hogares, apoyo para el arriendo o compra de viviendas y ahorro para la vejez, entre otros aspectos. Un referente internacional en esta línea puede ser el subsistema de Cajas de subsidios familiares de Francia. Al igual que en el caso chileno, este se inserta en el sistema de seguridad social francés, poniendo énfasis en el bienestar de las familias (ver Recuadro 5), orientando todas sus acciones y prestaciones al desarrollo de estas.

**RECUADRO 5. LA FAMILIA COMO FOCO DE LOS SERVICIOS DE LAS CAJAS EN FRANCIA**

Las Caisses d'Allocation Familiales son entidades privadas "con una misión pública". Son responsables de implementar uno de los componentes del sistema de protección social francés, aquel que está principalmente orientado al apoyo a las familias. Para esto, se definen dos misiones principales:

1. Apoyar a las familias en su vida cotidiana, facilitando principalmente la conciliación entre la vida familiar y el trabajo.
2. Promover la solidaridad con los más vulnerables, entre ellos, las personas en situación de discapacidad.
3. Para el cumplimiento de estas misiones, el sistema cuenta con dos componentes:
  - a. El pago de subsidios familiares, subsidios de vivienda y subsidios individuales, por ejemplo, para personas en situación de discapacidad. En la línea de vivienda, se busca apoyar la obtención y mantención de esta, prevenir los desalojos y la precariedad.
  - b. Apoyo a las familias y cofinanciamiento de diversos servicios. En esta línea, se destacan una serie de políticas para los niños y niñas menores de tres años, entre ellas, el cofinanciamiento de jardines infantiles u otros servicios de cuidados. Por otra parte, se promueve la realización de actividades recreativas para los menores, apoyo a los padres (mediación, lugares de acogida) y la construcción de infraestructura y equipamiento para la vida social.

El financiamiento de estas acciones proviene principalmente de aportes fiscales para el pago de los subsidios, cotizaciones de los trabajadores e impuestos, lo que se detalla en mayor medida en la sección financiamiento.

*Fuente: CAF, s.f.*

Dada la heterogeneidad de recursos y visiones existentes, se sugiere trabajar una visión colectiva desde la Asociación Gremial de Cajas de Compensación. Adicionalmente, una vez aclarada esta visión estratégica, se recomienda diseñar e implementar una estrategia comunicacional de amplio alcance que permita dar a conocerla, tanto a potenciales socios estratégicos como a sus afiliados y al público general.

#### **5.4.2. Promover la participación y heterogeneidad de actores en la toma de decisiones.**

Un segundo grupo de desafíos identificados para los gobiernos corporativos de las Cajas tiene que ver con la composición de los directorios. Se identificó, como sugerencia, la necesidad de aumentar la heterogeneidad de estos. En este contexto, se pudo identificar algunos compuestos principalmente por hombres y con escasa preparación en las ciencias sociales. De esta forma, en línea con los avances en representación femenina en el espacio de toma de decisiones en el país, se recomienda garantizar la participación de más mujeres en los directorios, alcanzado idealmente la paridad de género. Se sugiere también la incorporación de perfiles con diferentes experiencias profesionales y académicas.

Un referente internacional en esta línea es la ley que regula las Cajas de Compensación en Colombia, la que establece que tanto los directores de empresas como representantes de los trabajadores deben ser elegidos, norma que se replica en los estatutos particulares de cada institución (ver Recuadro 6).

**RECUADRO 6. PROCESO DE SELECCIÓN DE DIRECTORES EN COLOMBIA**

El Decreto 341 de 1988 de Colombia complementa la normativa que regula las Cajas de Compensación en dicho país. En este se establecen los mecanismos para la definición de directores laborales y empresariales, que en ambos casos es una elección. Para los directores de empresa, en caso de haber un empate, se designa al representante de la empresa con una mayor cantidad de afiliados. Se establece además que los candidatos se deben presentar en listas.

En el caso específico de la Caja Compensar, por ejemplo, sus estatutos especifican que las listas de candidatos a directores en representación de los empleadores deben estar compuestas por personas naturales o jurídicas (a través de su representante legal) que se encuentren afiliadas.

*Fuente: Decreto 341 de 1988 (Colombia) y Estatutos Caja de Compensación Compensar.*

Esta medida no solo permite mejorar la transparencia, sino que también potencialmente puede permitir una mayor diversidad dentro de los directorios, además de mejorar los procesos de rendición de cuentas, punto que se abordará con mayor detalle en la siguiente sección. Según el informe Tenemos que hablar de Chile (2021), una de las necesidades más sentidas de los chilenos es hacerse parte de las decisiones que afectan directamente su vida cotidiana. Si bien el informe se enfoca principalmente en el Estado y organismos públicos, el rol de las Cajas en la seguridad social obliga a cuestionarse sobre cómo promover, desde los gobiernos corporativos, el involucramiento de los afiliados trabajadores y pensionados en la toma de decisiones respecto al funcionamiento de estas organizaciones.

Un tercer desafío en esta línea es la conformación de directorios con habilidades y competencias que respondan a los desafíos específicos que enfrentan las Cajas. En esta línea, el informe del Centro de Gobierno Corporativo UC, propone la incorporación de directores independientes con un perfil técnico.

Un referente internacional similar es CaixaBank<sup>27</sup> de España que, si bien no es una Caja de Compensación, cuenta con una estructura de gobierno corporativo similar, con un consejo de administración dividido en comisiones de trabajo (ejecutiva, auditoría y control, riesgos, nombramientos y retribuciones). Desde el año 2016 se ha buscado fortalecer el gobierno corporativo con la incorporación de una proporción de consejeros independientes, es decir, que no representan a empresas o fundaciones accionistas, los que equivalen a la mitad de los miembros totales.

Otro ejemplo son las Caisses d'Allocation Familiale en Francia, las cuales en su directorio cuentan con representantes de empleadores, sindicatos de trabajadores asalariados, asociaciones familiares y también de profesionales calificados en las temáticas que trabajan.

Otra forma de reforzar las competencias de los directorios es a través de la incorporación de consejeros externos. Esto ya se ha incorporado en algunas instituciones, por ejemplo, en la Caja Los Héroes, la que cuenta con un asesor para cada comité del directorio (auditoría, riesgo y estrategia y negocios) o la Caja 18 de septiembre que dentro de los comités del directorio cuenta con la participación de miembros del equipo ejecutivo (gerentes o subgerentes).

<sup>27</sup> CaixaBank es una filial de Fundación La Caixa responsable del negocio bancario. Por su parte, Fundación la Caixa es una fundación bancaria, antiguamente una Caja de ahorro, cuya principal labor es la implementación, en colaboración con otras organizaciones, de proyectos sociales y culturales.



### 5.4.3. Control y rendición de cuentas entre directorio, equipo ejecutivo y afiliados

Uno de los desafíos identificados es mejorar los sistemas de rendición de cuentas entre los diversos actores. Una recomendación en esta línea es la creación de una asamblea de afiliados, sugerencia ya realizada en el informe del Centro de Gobierno Corporativo UC. Instancias de este tipo se evidencian en las Cajas de Colombia y Chile (ver Recuadro 7).

#### RECUADRO 7. ASAMBLEA DE AFILIADOS COMO UN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La ley que regula las Cajas en Colombia establece que la asamblea general de empleadores afiliados es uno de los órganos directores de las Cajas de Compensación, junto con el consejo directivo y el director administrativo. La ley también establece que las decisiones que tome esta instancia, ya sea en reuniones ordinarias o extraordinarias, son obligatorias. Las reuniones ordinarias deben realizarse al menos una vez al año, mientras que las extraordinarias deben ser convocadas por el consejo directivo, el director administrativo o el fiscal de cada organización. Entre las responsabilidades de esta instancia, definidas en algunos de los estatutos de las Cajas, se encuentran: elegir a los representantes de los empleadores para el directorio, revisar estados financieros e informes fiscales y fijar el monto de la remuneración del director administrativo.

Otro ejemplo en esta línea se da en la legislación que regula a las cooperativas en Chile (DFL 5 de 2003 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo), la que establece una Junta General de Socios como la instancia máxima de autoridad de estas. En esta instancia se aborda, entre otras cosas, la aprobación de las memorias, balances y estados financieros; la elección del consejo de administración y la fijación de sus remuneraciones y la adquisición de sociedades.

*Fuente: Estatuto 341 de 1988 (Colombia) y DFL 5 de 2003, Ministerio de Economía Fomento y Turismo (Chile).*

Mecanismos de este tipo permitirían contrapesar la gestión de los directorios y equipos ejecutivos, quienes se verían incentivados a dar cuenta de su labor y gestión a una mayor cantidad de afiliados.

Un último desafío hace referencia a la prevención de conflictos de interés que impidan la toma de decisiones imparciales dentro de las organizaciones. Una práctica efectiva en esta línea es la firma de una declaración anual de conflicto de interés por parte de los directores de una organización (Fundación Lealtad Chile, 2019; Bethmann, Meneses y Aninat, 2019). En el caso de las Cajas, se observa la existencia de manuales de buenas prácticas que incluyen normas sobre el conflicto de interés, relaciones entre sus miembros y con colaboradores y manejo de información.

La prevención de estos conflictos puede llevarse a cabo a través de acciones autogestionadas por la Cajas en el corto plazo, ya sea a través de cambios en los estatutos para exigir la firma de declaraciones o a través de definiciones o lineamientos internos, los que ya existen en algunas.

La implementación de la asamblea de afiliados es una acción que se considera de mediano a largo plazo, ya que es una figura que no existe en la ley actual y que puede ser necesario incorporar para su reconocimiento y buen funcionamiento. Adicionalmente, se requiere definir las competencias y reglamento para su ejecución, además de identificar los costos de convocar a los afiliados y sistematizar los acuerdos tomados en esta instancia.

#### 5.4.4. Transparentar costos y diversificar fuentes de financiamiento

Uno de los desafíos más relevantes para las Cajas es el financiamiento sustentable. Como se ha mencionado a lo largo del informe, hoy en día las ganancias provenientes de los créditos cumplen un rol fundamental en su estabilidad financiera, esto principalmente debido a la inexistencia de aportes en la cotización, adicional al existente exclusivamente para el pago por la administración de subsidios estatales el cual es insuficiente. Por otra parte, la ley que las regula no permite la inyección de capital.

En este contexto, surge la necesidad de evaluar y diversificar las fuentes de financiamiento, apostando a su sostenibilidad y autonomía en el largo plazo. En esta línea existen diversas experiencias internacionales, una de ellas es el caso de Colombia, donde una de las principales fuentes de financiamiento de las Cajas es la cotización obligatoria equivalente a un 4% de las remuneraciones de todos los trabajadores, la que es pagada por el empleador y que equivale a cerca de un tercio de su financiamiento total. A esto se suman los aportes fiscales para el pago de subsidios y el hecho de que las Cajas colombianas proveen otro tipo de servicios como seguros y prestaciones de salud, educación y construcción de viviendas.

En el caso francés, las principales fuentes de financiamiento son los aportes fiscales para el pago de los subsidios, cotizaciones de los empleadores y trabajadores e impuestos. Por ejemplo, parte de los impuestos de tabaco y alcohol se destinan al financiamiento de las Cajas.

Para el caso de las chilenas, en cada una de las propuestas presentadas en la sección anterior se detallan posibilidades de financiamiento. Junto con esto se presentan tres propuestas para abordar de manera general este tema. En primer término, se sugiere la realización de una modificación legal que permita a las Cajas recibir inyecciones de capital por parte de sus miembros. Esto las podría asimilar con las cooperativas, las cuales pueden recibir aportes de sus socios para su funcionamiento, manteniendo su estatus sin fines de lucro.

En segundo término, se considera de suma importancia que las Cajas puedan transparentar a los organismos públicos pertinentes el costo real de la administración de los subsidios. Para esto se propone la realización de una mesa de trabajo en la que participe la Asociación Gremial, las cuatro Cajas, la SUSESO, el ISP y otros actores involucrados, con el fin de actualizar los costos de esta labor y evaluar posibilidades de enmendar la brecha de pago, además de mejorar y hacer más eficiente este proceso. En línea con lo que se ha planteado en el resto del informe, dado el rol que pueden cumplir las Cajas en el sistema de seguridad social, es relevante apuntar a que desde el Estado se cubra el costo real y total de las prestaciones legales.

Otra alternativa para diversificar las fuentes de financiamiento es el sistema de inversión por impacto, donde uno de los mecanismos más conocidos son los Bonos de Impacto Social (BIS)<sup>28</sup>. Estos consisten en un método público-privado de financiamiento de programas con un impacto social positivo y en el cual las Cajas de Compensación tienen un gran potencial, dado su enorme tamaño y cobertura, además de estar abocadas a jugar un rol social. Dentro de este esquema

-  
**28** Para mayor detalle revisar esquema en el Anexo 6.  
[https://www.fundacioncolunqa.org/wp-content/uploads/2016/12/Bonos\\_de\\_Impacto\\_Social\\_Chile.pdf](https://www.fundacioncolunqa.org/wp-content/uploads/2016/12/Bonos_de_Impacto_Social_Chile.pdf)  
<https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics/social-impact-investing/>  
<https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics/outcomesfunds/>

estas organizaciones podrían tener un rol como inversionistas, pero principalmente como intermediarios, los cuales son los encargados de apalancar recursos públicos y privados para luego asignar a prestadores específicos bajo un contrato que se rija por el cumplimiento riguroso de indicadores de efectividad.

Por otra parte, existe la posibilidad de acceder al financiamiento del Banco Central, tal como lo hacen las otras entidades crediticias del país. Recibir fondos de esta institución implica menores tasas para los préstamos, lo que podría reducir el costo de fondo de las Cajas. Sin embargo, cabe considerar que, junto con un menor costo de financiamiento, una relación con el Banco Central implica una mayor supervisión de la CMF, entidad que tiene protocolos más estrictos que la SUSESO. En ese sentido, acceder a este financiamiento trae nuevos protocolos a seguir que implicaría costos y también podría quitarles el beneficio del descuento por planilla, de modo que habría que evaluar si esta medida fuera efectivamente positiva.

En relación a la mesa de trabajo para el análisis de costos de la administración de subsidios, esta es una acción que se puede abordar en el corto plazo, ya que no requiere de modificaciones legales o administrativas ni mayor presupuesto que las horas que le tengan que dedicar los representantes de las Cajas a esta instancia. Por el contrario, es una iniciativa que pueden organizar y a la cual convocar, definiendo objetivos y un plan de trabajo, a los restantes organismos participantes.

Por el contrario, la modificación legal respecto al financiamiento de las Cajas es una medida de largo plazo, ya que requiere posicionar la temática en la discusión legislativa, levantar y justificar la necesidad y coordinar apoyos. Adicionalmente, es una idea que debiese empujarse con otras modificaciones a la Ley de Cajas propuestas a lo largo del informe.

Para la viabilidad de los BIS en Chile, aún es necesario el desarrollo de mayores capacidades organizacionales y de medición de impacto que resultan críticas para el correcto funcionamiento del instrumento. Por lo pronto, es necesario avanzar en adecuar los BIS al contexto nacional a través de prototipos pequeños que permitan legitimar el instrumento como una alternativa real para los distintos actores del proceso.

De la misma manera, el acceso a financiamiento del Banco Central requiere de modificaciones legales en el marco de la supervisión, por lo que se propone para el largo plazo. Recientemente la CMF absorbió Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y a la Superintendencia de Valores y Seguros, por lo que necesitaría tiempo para adaptarse a esta nueva composición antes de sentarse a conversar acerca de incorporar a las Cajas a su supervisión directa.

#### **5.4.5. Publicación de información respecto a recursos, cumplimiento de objetivos y resultados**

La transparencia en la gestión es uno de los aspectos de institucionalidad y gobernanza en los que las Cajas se encuentran más avanzadas en relación a otras organizaciones sin fines de lucro. Esto debido, entre otras cosas, a mínimos de transparencia definidos desde la SUSESO que obligan a la publicación de información respecto al directorio, balances y memorias.

En este contexto, el principal desafío es avanzar aún más en mayor transparencia en relación a la gestión de los recursos, cumplimiento de sus objetivos y resultados. Para esto, se sugiere que, junto con publicar la información mínima exigida, desde las Cajas se generen indicadores y se recopile y publique información para dar cuenta de los resultados de su trabajo. Este punto fue abordado con especial relevancia en los talleres con expertos en los que se manifestó la necesidad de que las Cajas puedan rendir cuentas a la opinión pública respecto de su labor. De esta forma, se propone la creación de una plataforma o sistema que permita recopilar la información de los indicadores y mantenerla actualizada de manera permanente y de fácil acceso a los afiliados de y al público en general.

Un referente internacional en esta línea es el sistema de indicadores de resultados utilizados en Francia, que se basan en un acuerdo quinquenal de metas y objetivos (ver Recuadro 8).

**RECUADRO 8. INDICADORES DE RESULTADOS COMO UNA FUENTE DE TRANSPARENCIA EN FRANCIA**

Cada cinco años, la asociación de Cajas firma un acuerdo con el Estado a partir del cual se establecen metas y objetivos. A partir de este acuerdo, se definen una serie de indicadores de calidad que permiten evaluar el servicio de estas instituciones. Estos indicadores tienen una frecuencia diaria, mensual y anual.

- A nivel local, se cuenta con indicadores diarios de procesamiento de solicitudes por correo o teléfono y el tiempo que toma cada uno.
- Planilla mensual que permite comparar indicadores con el mes anterior y con el mismo mes del año anterior. Esto permite analizar, por ejemplo, la disminución en los tiempos de procesamiento de solicitudes según las distintas plataformas utilizadas.
- Periódicamente se realiza también una encuesta de satisfacción de usuarios.
- Informe anual con indicadores de gestión de servicios, por ejemplo, creación de guarderías.

*Fuente: CAF, s.f.; CAF, 2019.*

A nivel nacional, otro referente en esta línea es la recientemente publicada plataforma de monitoreo ciudadano al financiamiento, gasto y gestión de hospitales, la cual fue elaborada por Fonasa. Esta plataforma permite analizar la eficiencia del gasto en los hospitales, los que representan más del 60% del presupuesto de salud del sector público. Entre la información que se encuentra disponible está: ¿Cómo se distribuye el financiamiento de Fonasa en los hospitales? ¿Cuán eficiente es el gasto y la atención por paciente? ¿Cuántos pacientes han sido atendidos en los hospitales? ¿Cuáles son los resultados de la gestión hospitalaria? Y ¿Cuánto cubre Fonasa por las prestaciones de más alto costo? A través de esta plataforma se busca facilitar el acceso a datos tanto por parte de investigadores como de usuarios y otros grupos de interés (Fonasa, 2021).

La implementación de esta medida se considera viable en el mediano plazo. Esto debido a que, si bien se puede llevar a cabo sin modificaciones legales ni administrativas y depende enteramente de la gestión de las mismas Cajas, debiese incorporar una inversión de recursos para trabajar en la elaboración de los indicadores. Se considera relevante que en este proceso se incluya la perspectiva tanto de los trabajadores como la de los afiliados, con el fin de que la información publicada sea pertinente y relevante para estos grupos, contribuyendo así a la legitimidad y valoración de las organizaciones. La creación de una plataforma para la recopilación y publicación de los datos también requiere una inversión en horas de trabajo y recursos financieros.

#### **5.4.6. Generar relaciones formales con organismos públicos vinculados a la seguridad social**

Un último desafío relevante en términos de gobernanza es la vinculación formal con los organismos públicos de seguridad social. Actualmente, las Cajas tienen escasos vínculos de trabajo formal con el Estado, más allá de la fiscalización que realiza la SUSESO. En el contexto actual de crisis sanitaria y social y crecientes demandas de seguridad social, se propone generar instancias de vinculación y colaboración permanente, en temáticas como el pago de subsidios, cuidados y prevención de personas mayores y dependientes, inclusión y educación financiera, entre otros.

Un referente en esta línea es el modelo francés. Si bien existen algunas diferencias relevantes con Chile, por ejemplo, que todas las Cajas privadas se encuentran bajo la tutela de una Caja nacional, que es un organismo público, se pueden identificar algunos ejemplos concretos de colaboración.

En primer lugar, se destaca de este caso que cada cinco años se firma el acuerdo de objetivos y gestión, que formaliza la relación entre el Estado y las Cajas. En este marco, las organizaciones no solo son fiscalizadas por un Tribunal de Cuentas y el Ministerio de Hacienda, sino que también por el Ministerio de Asuntos Sociales y Salud. Adicionalmente, para el desarrollo de su labor, trabajan en conjunto con otros ministerios, entre ellos el Ministerio de Vivienda para la entrega de subsidios.

En Colombia, se destaca la existencia de un Consejo Superior del Subsidio Familiar, el que fue creado por ley con el fin de asesorar al Ministerio del Trabajo. Esta instancia cuenta con representantes de trabajadores, empleadores y de las Cajas de Compensación, quienes deben postular para formar parte. El Consejo se debe reunir al menos una vez al año o cuando el ministro/a del trabajo lo convoque. Si bien no ha operado de manera permanente, es una oportunidad para discutir respecto a las políticas de seguridad social y que da cuenta de una vinculación que va más allá de la fiscalización.

A nivel nacional, es posible encontrar diversos ejemplos de trabajo conjunto entre organizaciones sin fines de lucro que prestan servicios al Estado. Uno de ellos es la Mesa Técnica de Personas Mayores de la Comunidad de Organizaciones Solidarias, que agrupa a diversas organizaciones que administran residencias, la que hasta 2019 se reunía periódicamente con la dirección de Senama, impulsando iniciativas como un proyecto de ley para el financiamiento de las residencias y una mesa de trabajo con Fonasa para la gestión de cupos en las residencias. A nivel local, una iniciativa similar es la mesa de trabajo entre la Seremi de Salud, organismo fiscalizador de las residencias de personas mayores y las organizaciones administradoras. Esta instancia ha permitido levantar necesidades específicas de los equipos de las organizaciones con el fin de facilitar la supervisión y fiscalización (Irrázaval, Sagredo y Streeter, 2020).

Es relevante destacar que, si bien las Cajas pueden cumplir un rol proactivo en estas instancias, el interés por colaborar también tiene que provenir desde el Estado, para lo cual se requiere incorporarlas de manera más activa en la política pública. Este punto se aborda en mayor detalle en la sección final de este informe.

Para la implementación de esta medida, se sugiere que, en el corto plazo, desde la asociación gremial se puedan identificar organismos públicos clave con los cuales establecer relaciones de colaboración, entre ellos Senama, Banco Estado, Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Estas vinculaciones podrían comenzar con la instalación de mesas de trabajo que permitan identificar desafíos comunes y desarrollar hitos de inicio de colaboración.

En base a estas mesas de trabajo, se espera que a futuro las Cajas puedan ir asumiendo nuevas funciones, ya sea de implementación directa o indirecta, en programas o políticas públicas, lo que puede eventualmente requerir modificaciones legales y/o administrativas en relación a la fiscalización que realiza la SUSESO.

## 5.5. Potenciales cambios al modelo institucional de las Cajas

Las recomendaciones respecto a los desafíos de seguridad social y gobernanza conllevan algunos ajustes a la institucionalidad de las Cajas dependiendo de las distintas opciones que se tomen. En la siguiente sección se presenta un análisis de ventajas y desventajas de tres modelos posibles, basado en el análisis de institucionalidad comparada presentado en la sección 2.4 de este informe<sup>29</sup>.

-  
<sup>29</sup> En esta descripción de modelos no se consideró el modelo francés, cuyo financiamiento proviene en su totalidad de impuestos y de cotizaciones obligatorias de los empleadores. Dado el contexto de crisis económica y de legitimidad de las instituciones en el que se encuentra Chile, no se considera factible proponer un aumento de financiamiento público directo. Sin embargo, sí se considera factible que se pueda acceder a recursos públicos a través de la postulación a subsidios y fondos, constituyéndose en prestadores de servicios sociales del Estado, lo que se considera para los tres modelos propuestos.

A continuación, se detalla cada uno de ellos poniendo especial énfasis en las posibilidades de financiamiento que tienen. Dado que el modelo institucional a seguir depende en gran medida de las acciones que se opte por desarrollar en el futuro y el foco y énfasis que se le quiere dar a las Cajas, el presente informe no recomienda uno en específico. No obstante, sí se presentan las ventajas y desventajas de cada propuesta, análisis que puede servir de insumo al momento de priorizar las recomendaciones presentadas en las secciones anteriores.

### **Modelo 1: Seguridad social y bienestar financiero en una sola institución.**

Siguiendo el modelo actual y en línea con el ejemplo colombiano, un posible arreglo es que las Cajas puedan prestar servicios de bienestar financiero y seguridad social bajo un mismo paraguas institucional. En relación al financiamiento, las potenciales fuentes de ingresos de este modelo son: pago de las empresas por prestaciones de bienestar, pagos del Estado por la administración de subsidios y ganancias de los créditos sociales.

Dada su naturaleza de organizaciones sin fines de lucro, las Cajas podrían incorporar nuevas prestaciones como, por ejemplo, cuidados de personas dependientes o apoyos para el acceso a la vivienda. En esta línea, se podría tomar como referente las Cajas de Colombia, las cuales desarrollan una gran gama de servicios, entre ellos, seguros y centros de salud, establecimientos educacionales, supermercados e inmobiliarias de vivienda social. A través de cada uno de ellos se generan ingresos propios. La ventaja es que permite complementar los ingresos provenientes de los pagos de los empleadores y del Estado por la administración de subsidios, con recursos generados por las actividades adicionales.

Sin embargo, esto tiene dos desventajas importantes para la realidad chilena. Por un lado, las Cajas en Colombia tienen un monopolio territorial (hay una por región). En consecuencia, no existe competencia en un mismo territorio, lo que, en el caso chileno, no sería posible. Por otra parte, el involucramiento en tan variada gama de actividades, entre ellas la inclusión financiera, conlleva un problema de potencial conflicto de intereses y legitimidad social, ya que, tal como sucede en Colombia, pueden surgir cuestionamientos de la ciudadanía respecto a cuál es la real naturaleza de la organización y qué rol deben cumplir.

### **Modelo 2: Seguridad social y bienestar financiero en instituciones diferenciadas**

Un segundo modelo posible es la separación de las dos grandes funciones de las Cajas en organizaciones con personalidades y naturalezas jurídicas diferentes. Este se basa en el modelo español de la CaixaBank y la Fundación La Caixa en el que se dividieron ambas organizaciones con el fin de garantizar su sustentabilidad financiera.

Una primera ventaja de este modelo es que, al separar las prestaciones de seguridad social de las financieras, en dos instituciones diferentes, se pueden regular de mejor forma los potenciales conflictos de interés entre ambas. Esto debido a que, al ser organismos diferentes, pueden funcionar con gobernanzas autónomas y presupuestos diferenciados, garantizando a cada una velar por sus propios intereses.

Por otra parte, también se pueden acceder a beneficios, por ejemplo, en el caso de constituir una fundación o corporación sin fines de lucro, se puede optar a recursos a través de la postulación a subsidios y/o la contratación desde el Estado para la ejecución de programas sociales. También se puede acceder a financiamiento a través de las distintas leyes de donaciones existentes, por ejemplo, la Ley de Donaciones con Fines Sociales, la que promueve la entrega de dinero a organizaciones sin fines de lucro a cambio de un beneficio tributario a quienes donan, por ejemplo, para iniciativas de cuidados a personas dependientes. Esta ley permite las donaciones a través de un banco de proyectos que deben ser presentados por las organizaciones y aprobados por el Ministerio de Desarrollo Social o a través de un fondo mixto que se distribuye gracias a un

fondo concursable. El ser fundación permite también la contratación por parte de empresas para la prestación de servicios de bienestar social y/o laboral en línea con las prestaciones adicionales con las que las Cajas cuentan hoy en día.

En el caso de las prestaciones de inclusión financiera, estas pueden realizarse a través de una entidad con fines de lucro, lo que tiene la ventaja de poder realizar inyecciones de capital sin la obligación de reinvertir los fondos en la misma organización, generando ganancias para sus accionistas y, eventualmente, utilidades que pueden servir para financiar el trabajo de la fundación. La desventaja es que se perdería el estatus especial que les otorga la Ley N°18.833, lo que implica, por una parte, entrar a competir directamente con entidades financieras de mayor tamaño y envergadura y, por otra, someterse a la regulación específica para estas entidades y a la fiscalización de la Comisión para el Mercado Financiero.

El transformarse en una entidad bancaria con fines de lucro conlleva también un riesgo de pérdida de legitimidad. Hoy en día, las organizaciones del sector privado cuentan con una evaluación deficiente por parte de la ciudadanía. En la última Encuesta Bicentenario UC realizada durante 2020, la confianza en las empresas alcanza un 7% y solo un 27% de las personas declara que las empresas han ayudado a sus trabajadores o a la comunidad a sortear la crisis sanitaria, frente a un 47% que opina que el Estado ha ayudado a quienes más lo necesitan durante la crisis.

En el caso específico de las entidades bancarias, estudios previos dan cuenta que estas, en algunos casos, se perciben como organizaciones orientadas exclusivamente a la generación de ganancias excesivas independiente del bienestar colectivo (Cea, Sagredo y Mora, 2017). Se critica también la facilidad con la que se entregan créditos a personas que no necesariamente los van a poder pagar y el cobro de intereses excesivos. En este contexto, existe el desafío de promover la confianza y valoración por parte de la ciudadanía, promoviendo tanto el buen trato y la eliminación de prácticas abusivas como la entrega de servicios de calidad y a un precio asequible que responda a las necesidades específicas de sus clientes.

### **Modelo 3. Cooperativas de ahorro, crédito y/u otros servicios de seguridad social**

Un tercer modelo posible, es la transformación de las Cajas en cooperativas de ahorro, crédito u otros servicios de seguridad social (por ejemplo, vivienda). A diferencia de la figura jurídica, en las cooperativas los socios son también dueños del patrimonio de esta. La regulación vigente permite que sean con o sin fines de lucro. Por otra parte, se pueden desempeñar en una amplia variedad de actividades, como, por ejemplo, servicios básicos, vivienda, productos agrarios, créditos, entre otros. Una de las ventajas del modelo de las cooperativas, es que, en caso de optar por esta figura jurídica, se puede mantener la figura sin fin de lucro, lo que puede favorecer la confianza y legitimidad social. Por otra parte, el modelo de gobierno de las cooperativas, cuyo órgano principal es la asamblea de socios, contribuye a mejorar la participación de los afiliados, ya que esta instancia es de carácter obligatorio y vinculante.

En relación al financiamiento, uno de los principales ingresos de las cooperativas son las cuotas de los socios, además de las potenciales ganancias por la provisión de los servicios que entregan. Una posible desventaja de este modelo de financiamiento es la potencial pérdida de los ingresos por la administración de subsidios. Por otra parte, la dependencia del pago de cuotas puede implicar que algunos de los afiliados actuales, cuyos empleadores son los encargados de desembolsar este monto, opten por no mantenerse en el sistema y/o no puedan hacerlo.

**Tabla 47:** Ventajas y desventajas de potenciales modelos institucionales de las Cajas

Modelo institucional	Ventajas	Desventajas
Modelo 1: Seguridad social y bienestar financiero en una sola institución.	- Complementar ingresos públicos y privados.	- Competencia entre Cajas. - Potenciales cuestionamientos por involucramiento en múltiples actividades.
Modelo 2: Seguridad social y bienestar financiero en instituciones diferenciadas	- Prevención de conflictos de interés. - Posibilidad de acceder a recursos públicos y/o donaciones y de contratación por parte de las empresas en caso de organización sin fines de lucro. - Posibilidad de inyecciones de capital para entidad financiera.	- Fiscalización de la CMF para entidad financiera. - Potencial pérdida de legitimidad social al crear una entidad con fines de lucro.
Modelo 3: Cooperativas de ahorro, crédito y/u otros servicios de seguridad social.	- Se puede mantener el estatus de organización sin fines de lucro. - Permite aportes de socios e inyección de recursos.	-Potencial pérdida de vinculación formal con el Estado a través del pago de subsidios. -Potencial fuga de afiliados por el pago de cuotas.

*Fuente: Elaboración propia.*

En síntesis, la separación institucional de ambas funciones puede poner en riesgo a las entidades que se dediquen a lo financiero, ya que entrarían a competir directamente con la banca tradicional, frente a la cual pueden no encontrarse en igualdad de condiciones. La no separación puede ser un buen camino, aprovechando que la regulación actual lo permite. Sin embargo, se deben garantizar mecanismos de protección frente a los potenciales conflictos de interés entre ambas acciones.

## 5.6. Recomendaciones de política pública

Para cumplir con las recomendaciones anteriormente señaladas, el Estado debe retomar de manera activa (y urgente) la construcción de una agenda que permita relevar el rol que las Cajas de Compensación tienen en el sistema de seguridad social. Esto permitiría aumentar su alcance a través de la intermediación y complementariedad de lo propuesto en este informe. Actualmente, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, desde la Subsecretaría de Previsión Social, tiene una relación con las Cajas de Compensación de Asignación Familiar. A través de esta subsecretaría el Estado se relaciona con las políticas, planes y programas que están vinculadas a las entidades de previsión social. Sin embargo, hoy en día la relación más directa se realiza a través de la Superintendencia de Seguridad Social (la cual es parte o esta al alero de la subsecretaría antes mencionada), pero desde un rol netamente regulador, más que de dar una visión sobre el papel de las Cajas en la política pública. No existe una referencia explícita respecto a la labor que realizan en materia de seguridad social, aunque la ley declara al Estado subsidiariamente responsable de los compromisos que adquieren estas instituciones.

Hoy el foco principal de previsión social está puesto en los temas de pensiones, seguro de cesantía, seguridad y salud en el trabajo, sin embargo, es importante incluir de manera explícita la supervisión y el desarrollo de una política clara para las Cajas de Compensación, que permita balancear de manera adecuada las necesidades que surgen desde los hogares y personas, con una provisión óptima de servicios. Esto se vuelve particularmente importante ante la creciente demanda



de protección que reclaman sectores medios de la población, que encuentran una respuesta insuficiente desde el Estado. Ahora bien, dicha coordinación no necesariamente debe recaer solo en el Ministerio del Trabajo, pues también existen otras instancias de esfuerzos conjuntos para ordenar el sector.

Cabe recordar que el reciente 14 de abril de 2021 se estableció, en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, la Red Integral de Protección Social (Ley N°21.322), que tiene como objetivo coordinar intersectorialmente la oferta programática existente asociada a eventos adversos que afectan a las familias. Dichas situaciones corresponden a escenarios de vulnerabilidad que pueden poner en riesgo el bienestar de algunos grupos de la población. Considerando esto, la ley le otorga al Ministerio las atribuciones necesarias para coordinar y concertar soluciones integrales a tales eventos, utilizando todas las capacidades instaladas en las instituciones vinculadas a las tareas de protección social.

Parecería lógico, entonces, profundizar desde ambos espacios ministeriales la construcción de la agenda que permita diseñar una oferta de seguridad social coherente con las nuevas necesidades de la población. Para ello, la primera tarea de la política pública es enfocarse en dotar a las Cajas de las facultades, normativas y operacionales, necesarias para la ejecución de las tres alternativas recién propuestas, permitiéndoles ajustar la estructura corporativa y financiera con el fin de asegurar la sostenibilidad y la capacidad de realizar este trabajo de forma efectiva. Las Cajas han estado ausentes del debate sobre los instrumentos necesarios para asegurar mejor protección en la población, y dadas las altas brechas que se tiene en materia de seguridad social, resulta fundamental considerar su lógica previsional como un activo que les otorga ventajas comparativas respecto a la intermediación o la administración de instrumentos de seguridad social. El giro para las Cajas es claro, pero se requiere ampliar las condiciones de operación y los alcances que les permitan contribuir de manera más directa a esta misión.

Si bien el foco de este informe no es evaluar el actual sistema de seguridad social, sí se considera relevante tomar en cuenta las discusiones que se están planteando respecto de la nueva carta de instrumentos de seguridad social necesarios para balancear los recientes desafíos de la sociedad en su conjunto. Es por eso que parece relevante recordar el rol que podrían cumplir estas instituciones, considerando las capacidades que ya tienen instaladas y el acervo de afiliados con que cuentan. Y aunque la discusión sobre los alcances de un sistema de seguridad social también excede lo presentado en este documento, sin duda la recopilación de propuestas que aquí se establecen, permiten pensar que las Cajas podrían jugar un papel importante respecto a la provisión de servicios sociales complementarios para cubrir riesgos y la intermediación de instrumentos que requieran llegar a grupos de la población menos vulnerables.

Lo anterior, no solo se limita a transformaciones legales, sino también a consideraciones operativas en el corto plazo. A la luz del financiamiento reciente de los pagos de los créditos y subsidios a causa de la mitigación de los efectos del COVID-19, pareciera haberse omitido la existencia de las Cajas como entidades capaces de gestionar créditos o subsidios, que finalmente corresponden a prestaciones de la seguridad social. Es por eso, que también la recomendación corresponde a reconsiderar las Cajas como espacios habilitados para entregar de forma masiva ayudas monetarias a la población, así como ser un punto de contacto relevante para orientar a la población sobre diversas opciones de seguridad social, por lo que se requiere de tecnología y herramientas para realizar dicha labor.

## 6. PRIORIDADES Y HOJA DE RUTA

Es evidente que las propuestas aquí establecidas no pueden ser llevadas a cabo en una sola etapa. Varias de las propuestas e ideas implican cambios estructurales en el modelo original en el que operan las Cajas de Compensación, lo que requiere de una discusión acabada que incluye estudios de factibilidad, análisis de riesgos, definición de fuentes y mecanismos de financiamiento, entre otros.

Sin embargo, es posible proponer un ordenamiento secuencial de actividades que permita definir una estrategia de implementación con miras a lograr resultados de corto, mediano y largo plazo, lo que permite darle una perspectiva realista en términos de plazo para cada una de las propuestas sugeridas en el documento.

Para definir el ordenamiento de las propuestas se ha decidido analizar la factibilidad de las propuestas según la dificultad de llevar a cabo el cambio en la normativa vigente. Las de corto plazo son aquellas que dependen enteramente de las Cajas y no requieren modificaciones legales o administrativas ni mayores inyecciones de presupuesto. Las de mediano plazo son aquellas que requieren una mayor inversión de tiempo para su desarrollo y/o convocar y dialogar con una mayor cantidad de actores externos para su ejecución. Las de largo plazo son las que requieren una mayor inyección de recursos y/o modificaciones legales para su ejecución.

Las mejoras en el corto plazo, además de ser aquellas que no requieren modificaciones legales y administrativas, representan las acciones propias de cada caja y la asociación gremial que, a juicio de este estudio, permiten establecer las bases para avanzar en futuros gobiernos corporativos que entreguen mayor legitimidad sobre las atribuciones que teóricamente serán transmitidas a las Cajas. Esto implica partir por aquellos cambios que permitirán darle transparencia al sector y a algunas de las debilidades que tiene la ejecución del modelo como, por ejemplo, el costo real respecto de la intermediación de los beneficios sociales actuales.

Adicionalmente, aprovechando la estructura normativa vigente, las recomendaciones de corto plazo consideran las actuales atribuciones de las Cajas como oportunidad para proponer mejoras sustanciales en los servicios financieros que las cajas pueden ofrecer a sus afiliados, así como ampliar la cobertura de estas instituciones como complemento a la acción tradicional de la seguridad social. Por ejemplo, a través de la entrega de información estandarizada sobre el sistema de seguridad social en el país.

En el mediano plazo, las propuestas están concentradas en lograr la legitimidad social necesaria para avanzar en la profundización de servicios sociales. Esto implica algunos cambios en los procesos de elección de directores, la formulación de una campaña masiva comunicacional para dar a conocer su rol entre otros, además de las normativas que hoy están vigentes.

A nivel de mejoras de productos, definitivamente se amplía el giro de las cajas en cuanto a servicios vinculados con el mundo financiero, particularmente fortaleciendo su rol de inclusión. Y ocurre lo mismo con el resto de los servicios sociales que entrega donde se amplía el giro en labores de apoyo a la intermediación de servicios como los de cuidados. En esta fase, tal como fue establecido anteriormente, se deberán establecer mecanismos de financiamiento sostenibles para cada uno de estos nuevos roles, lo que deberá ser evaluado por SUSESO, como entidad supervisora, y el Ministerio del Trabajo, como entidad que define la política.

Finalmente, en el largo plazo han sido establecidas todas aquellas medidas que requieren de cambios legales, centrandose su esfuerzo en ampliar atribuciones como entidades de seguridad social, explicitando sus fuentes de financiamiento y profundizando en la capacidad que tiene las cajas de ofrecer servicios más complejos, pero que resultan altamente demandados. La tabla a continuación ofrece un resumen completo de las medidas establecidas.

**Tabla 48:** Hoja de ruta de recomendaciones para las Cajas

Temporalidad/ línea de trabajo	Ventajas	Mediano plazo	Largo plazo
<b>Gobernanza e institucionalidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de estudios más específicos en esta materia que permita fomentar el rol social de estas entidades.</li> <li>- Redefinición por ley de misión y propósito común de las Cajas en el nuevo contexto social.</li> <li>- Ver mecanismo para poder contar con directorios heterogéneos, que incluyan distintas capacidades técnicas y diversidad de género<sup>30</sup>.</li> <li>- Acciones de autorregulación de conflictos de interés.</li> <li>- Constitución de mesa de trabajo para costeo y modernización del pago de subsidios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campaña comunicacional para dar a conocer la misión de las Cajas en un nuevo contexto social.</li> <li>- Mejorar proceso de elección de directores empresariales, de manera de introducir mayor diversidad de género y capacidad técnica (incluyendo ámbito de la seguridad social).</li> <li>- Creación de indicadores de actividades y resultados y plataforma de transparencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificaciones legales para permitir que las Cajas realicen nuevas acciones.</li> <li>- Modificación legal para incorporar nuevos actores a directorios y creación de asamblea de afiliados.</li> <li>- Modificación legal para permitir inyecciones de capital y nuevas formas de financiamiento.</li> </ul>
<b>Mejoras a productos de bienestar financiero</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introducción de nuevos medios de pago (tarjeta de prepago).</li> <li>- Fomento uso de cuentas de ahorro.</li> <li>- Digitalización de los trámites.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisión de nuevos productos financieros, como el ahorro social (similar a los programas autosaving).</li> <li>- Programas de educación financiera.</li> <li>- Facilidad financiera a aquellos hogares monoparentales con mujer jefa de hogar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliar la cobertura de los servicios financieros.</li> <li>- Encargado exclusivo de ciertos subsidios estatales.</li> </ul>
<b>Mejoras a productos de administración de subsidios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación en seguridad social (servicios de las Cajas).</li> <li>- Considerar no pago de pensión de alimentos en evaluación financiera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación en seguridad social (servicios del Estado).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alfabetización digital de los adultos mayores.</li> </ul>
<b>Intermediación de servicios de apoyo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevención de enfermedades crónicas: Programas de promoción de la salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar actores y generar alianzas en iniciativas de cuidados para personas mayores y/o dependientes.</li> <li>- Generación de convenios con entidades especializadas en el cuidado de niños y niñas.</li> <li>- Apoyo indirecto a organizaciones que trabajan en cuidados.</li> <li>- Alianzas para el apoyo complementario a la vida escolar de los niños (EspacioCaixa).</li> <li>- Atención enfermedades crónicas: Convenios con centros médicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apalancamiento de fondos para iniciativas de cuidados para personas mayores y/o dependientes.</li> </ul>
<b>Nuevos productos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomentar cuentas de ahorro para vivienda.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de un seguro de enfermedades catastróficas o seguro de enfermedades graves.</li> <li>- Intermediar pago de las pensiones de alimentos.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia.

**30** Tanto las medidas que se deben realizar en torno a poder mejorar los mecanismos de selección de los directorios, como las que tienen relación con el sistema de financiamiento de las cajas, requieren un análisis más profundo a través de otros estudios, para poder analizar todos los detalles y opciones que aquí se plantean.

Vale la pena destacar que dichas propuestas, si bien son funcionales cada una por sí misma, requieren ser consideradas como conjunto para establecer efectivamente un nuevo rol a las Cajas de Compensación. Que, a juicio de este estudio, debiera estar centrado en devolverle su rol como agente de seguridad social con mucha más fuerza de la que hoy está ejerciendo.

Esto es importante porque existe una necesidad de actualizar los instrumentos de seguridad social a partir de los nuevos desafíos que han sido identificados, lo que implica a su vez pensar en una institucionalidad que sea coherente y flexible con los requerimientos de los nuevos tiempos. Pero, además, porque el Estado por sí sólo no podrá enfrentar la enorme cantidad de nuevas demandas sociales que exige la ciudadanía, por lo que se hace urgente aprovechar las capacidades que han sido instaladas para llevar a cabo esta misión. Esto implica revivir el sentido original de creación de esta institucionalidad mucho más allá de la gestión de crédito que la caracteriza. Es decir, que las Cajas vuelvan a enfocarse en las prestaciones sociales que entregan, siendo un actor importante en la complementariedad del sistema de seguridad social de Chile

## 7. BIBLIOGRAFÍA

Banco Central (2021), Serie de tiempo IPC cobertura nacional, año base 2018.

Banco Interamericano de Desarrollo (2012). Educación Financiera. Un camino hacia la Inclusión. Enfoques y experiencias en la implementación de metodologías de educación financiera para el ahorro en poblaciones de bajos ingresos. Obtenido de: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Educaci%C3%B3n\\_financiera\\_Un\\_camino\\_hacia\\_la\\_inclusi%C3%B3n\\_Enfoques\\_y\\_experiencias\\_en\\_la\\_implementaci%C3%B3n\\_de\\_metodolog%C3%ADas\\_de\\_educaci%C3%B3n\\_financiera\\_para\\_el\\_ahorro\\_en\\_poblaciones\\_de\\_bajos\\_ingresos\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Educaci%C3%B3n_financiera_Un_camino_hacia_la_inclusi%C3%B3n_Enfoques_y_experiencias_en_la_implementaci%C3%B3n_de_metodolog%C3%ADas_de_educaci%C3%B3n_financiera_para_el_ahorro_en_poblaciones_de_bajos_ingresos_es.pdf)

Barr, N. (2001). *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, Oxford University Press.

Bethmann, S., Meneses, C. y Aninat, M. (2019). *Guía para la gobernanza efectiva de fundaciones y corporaciones en Chile*. Santiago: CEFIS, Fundación San Carlos de Maipo.

CAF. (2019). *Rapport d'activité de la branche famille*. Obtenido de [https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/DCom/Quisommesns/Presentation/Rapport\\_dactivite/Rapport-activite\\_2019.pdf](https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/DCom/Quisommesns/Presentation/Rapport_dactivite/Rapport-activite_2019.pdf)

CAF. (2021). *¿Quiénes somos?* Obtenido de <https://www.caf.fr/presse-institutionnel/qui-sommes-nous/presentation/rapport-d-activite#>

CAF. (s.f.). *La branche famille de la sécurité socialé*. Obtenido en 2021, de <https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/DCom/Quisommesns/plaquette%20branche%20Famille.pdf>

CaixaBank. (2021). *Gobierno Corporativo*. Obtenido de <https://multimedia.caixabank.es/lacaixa/ondemand/criteria/informeanual/2016/es/gobierno-corporativo.html#:~:text=CaixaBank%20aspira%20a%20ser%20referente,todos%20los%20grupos%20de%20inter%C3%A9s>

Caja 18 de septiembre. (2021). *Sobre Caja 18*. Obtenido de <https://www.Caja18.cl/sobre-nosotros/>

Caja La Araucana. (2021). *Gobierno corporativo*. Obtenido de <https://www.laaraucana.cl/gobierno-corporativo/directorio/>

Caja Los Andes. (2021). *Información pública*. Obtenido de <https://www.Cajalosandes.cl/quienes-somos/informacion-publica>

Caja Los Héroes. (2021). *Nosotros*. Obtenido de <https://www.losheroes.cl/wps/wcm/connect/internet/trabajadores/nuestra-empresa/quienes-somos>

Cámara de Diputadas y Diputados (2020). Proyecto de ley que incorpora a los deudores de pensiones de alimentos al Boletín de Informaciones Comerciales. Obtenido de: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=13865&prmBOLETIN=13330-07>

CASEN (2017), Base de datos.

CASEN (2017), Previsión social: Síntesis de resultados.

Centro de Políticas Públicas UC (2015). *Confianza, la clave para el desarrollo de Chile*.

Centro de Políticas Públicas UC (2020). Evolución del comportamiento financiero de los hogares en Chile. Proyecto Educación Financiera 2020.

Centro de Políticas Públicas UC (2017). Adultos Mayores: un activo para Chile.

Centro de Políticas Públicas UC (2017). 100 chilenos: una experiencia para volver a confiar.

CEP (2018), Benítez, A., Hernando, A. y Velasco, C., Radiografía del gasto de bolsillo en salud en Chile: Análisis del cambio en el gasto entre 2012 y 2016, Puntos de Referencia n°491.

CEP (2021), Gazmuri, J. y Velasco, C., Personas dependientes: ¿quiénes son, quiénes los cuidan y cuál es el costo de la asistencia?, Debates de Política Pública n°37.

Ciedess (2000). Las Cajas de Asignación Familiar.

Ciper Académico (2020). No pago de las pensiones de alimentos: el camino hacia una solución definitiva. Obtenido de: <https://www.ciperchile.cl/2020/12/29/no-pago-de-las-pensiones-de-alimentos-el-camino-hacia-una-solucion-definitiva/>

Clapes UC (2019), Mercado Laboral Chileno para la Cuarta Revolución Industrial, Documento de trabajo n°59.

Coops (2020). Mapeo Cooperativo: Datos estadísticos. Obtenido de: <https://asociatividad.economia.cl/estadisticas/>

Corpo Comunicaciones (2019). Resultados Consolidados. Auditoría de Percepciones Cajas de Chile A.G.

DAES (2021). Estadísticas. Obtenido de: <https://asociatividad.economia.cl/estadisticas/>

Diario Financiero (2019). Cooperativas en el S. XXI: Las claves para su desarrollo. Obtenido de: <https://www.df.cl/noticias/site/artic/20190912/asocfile/20190912155702/20190913suple.pdf>

EFH (2017), Base de datos.

Encuesta Bicentenario UC- Adimark (2020).

Encuesta CADEM (2021). Expectativas de recuperación. Confianza, percepciones y expectativas de los chilenos, 18ª medición, marzo.

Encuesta Nacional de Salud (2016-2017), Primeros resultados, Departamento de Epidemiología, División de Planificación Sanitaria, Subsecretaría de Salud Pública.

Fonasa. (2021). *Monitoreo ciudadano al financiamiento, gasto y la gestión de los hospitales*. Obtenido de <https://www.fonasa.cl/sites/fonasa/minisitio/tablero>

Fundación Chile (2017), Automatización y Empleo en Chile: reporte final.

Fundación La Caixa. (2021). *¿Quiénes somos?* Obtenido de: <https://fundacionlacaixa.org/es/quienes-somos/informacion-corporativa/gobierno-corporativo/organos-de-gobierno>

Fundación Lealtad Chile. (2014). El legado de un año de aprendizajes: Adaptación y testeo de estándares de transparencia y buenas prácticas de gestión a las organizaciones sin fines de lucro de Chile desde la óptica de un análisis independiente. Santiago: Fundación Lealtad Chile.

Fundación Lealtad Chile. (2019). *Fundación Lealtad Chile*. Obtenido de Cuadro resumen indicadores. Obtenido de: <https://fundacionlealtadchile.org/wp-content/uploads/2019/11/Cuadro-resumen-ETBP-29-indicadores.pdf>

Frey, C. B., and Osborne, M. A. (2017). "The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?". *Technological forecasting and social change*, 114, 254-280.

INE (2018), Síntesis de Resultados VII Encuesta de Presupuestos Familiares.

INE (2020), Boletín estadístico: Índices de remuneraciones y costo de la mano de obra.

INE (2020), Serie de datos históricos trimestrales de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE).

INE (2020). Boletín Estadístico: Empleo Trimestral (trimestre móvil agosto-septiembre-octubre 2020). Obtenido de: <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>

ILO and OECD (2018), Promoting adequate social protection and social security coverage for all workers, including those in non-standard forms of employment, Paper prepared for the G20 (Argentinian presidency).

IPSOS, INC Consultores y Game Changers (2020). Observatorio Reputacional. Reputación Corporativa 2020.

Irrázaval, I; Sagredo, M. y Streeter, P. (2020) "Colaboración Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil en la implementación de políticas públicas". Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy. [En línea] Obtenido de: <https://www.sociedadnaccion.cl/publicacion/colaboracion-estado-y-organizaciones-de-la-sociedad-civil-en-la-implementacion-de-politicas-publicas/>

Irrázaval, I., Streeter, P. y Salas, I. (2019). *Comprometidos con Chile. Contribuciones de las OSC a la infancia y personas mayores*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy.

Irrázaval, I., Streeter, P. y colaboradores. (2017). *Sociedad en Acción: Construyendo Chile desde las OSC*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, Fundación Chile +Hoy.

Jorquera, M., Paul, L., Walker, E. y Zegers, M. (2012). *Principios de gobierno corporativo para las Cajas de Compensación Familiar*. Santiago: Centro de Gobierno Corporativo UC.

Khodyakov, D. (2007). Trust as a Process: A Three-Dimensional Approach. *Sociology*, 115-132. Manyika, J., Chui, M., Miremadi, M., Bughin, J., George, K., Willmott, P., y Dewhurst, M. (2017). *A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity*. McKinsey Global Institute.

Lucumi, D., Gutiérrez, A., Moreno, J., Gómez, L., Lagos, N., Rosero, M., Betancourt, C. (2008). Planeación Local para enfrentar el Desafío de las Enfermedades Crónicas en Pasto, Colombia. *Revista Salud Pública* 10 (2), 343-351.

Marshall, E. y Ochoa, F. (2021). El ahorro de los hogares en Chile: diagnóstico y recomendaciones de política.

- Ministerio de Economía (2014). El cooperativismo en Chile. Obtenido de: <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2014/07/El-Cooperativismo-en-Chile.pdf>
- Ministerio de Salud- MINSAL (2017). Encuesta Nacional de Salud 2016-2017. Primeros Resultados. Obtenido de: [https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/11/ENS-2016-17\\_PRIMEROS-RESULTADOS.pdf](https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/11/ENS-2016-17_PRIMEROS-RESULTADOS.pdf)
- Moya, E., Ortiz, P., Soto, V., Murden, A. y Atton, V. (2012). *Transparencia y rendición de cuentas en organizaciones sin fines de lucro*. Santiago: Chile Transparente.
- OECD (2014). The Silver Economy as a Pathway for Growth Insights from the OECD-GCOA Expert Consultation.
- OCDE (2018). Estudios Económicos de la OCDE: Chile 2018.
- OECD (2018). The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018). Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD, Paris. Obtenido de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264293083-en>.
- OECD (2019), Under Pressure: The Squeezed Middle Class, OECD Publishing, Paris.
- PNUD (2017). Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rousseau, D., Sitkin, S., Burt, R. y Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 393-404.
- Senama (2020). Yo me cuido y te cuido. Manual para el cuidador de personas mayores en situación de dependencia. Santiago Superintendencia de Seguridad Social - SUSESO (2020). Estadísticas Cajas de Compensación de Asignación Familiar. Obtenido de: <https://www.SUSESO.cl/608/w3-propertyvalue-59607.html>
- Tenemos que Hablar de Chile. (2021). Un país que se piensa y proyecta: diez hallazgos desde un Chile a Escala (1ra ed). Santiago de Chile.
- Tova Maria Solo and Astrid Manroth (2006). Access to Financial Services in Colombia. The “Unbanked” in Bogotá. Obtenido de: [openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8784](https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8784)
- Trivelli, C., Montenegro, J. y Gutierrez, M. (2011). UNA AÑO AHORRANDO: Primeros Resultados del Programa Piloto “Promoción Del Ahorro en Familias Juntos”. Obtenido de: [http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/1085/Trivelli-Carolina\\_Montenegro-Jimena\\_Gutierrez-Maria\\_Primeros-resultados-ahorro-familias-juntos.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/1085/Trivelli-Carolina_Montenegro-Jimena_Gutierrez-Maria_Primeros-resultados-ahorro-familias-juntos.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Wagstaff, A. (2008): Measuring Financial Protection in Health. Policy Research Working Paper 4554, The World Bank Development Research Group Human Development and Public Services Team March 2008.
- World Bank (2020). Priority Risks to Middle-Class Wellbeing? Functional Dependence, Catastrophic Health Spending, and Long-duration Unemployment. Programa de Estudios Compartidos: Banco Mundial y Gobierno de Chile. Red Clase Media Protegida.



World Economic Forum (2020), The Future of Jobs Report. Obtenido de: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf)

Xu, K. (2005). Distribución del gasto en salud y gastos catastróficos. Metodología. Discussion Paper Number 2 - 2005, World Health Organization, Geneva.

**Sitios web revisados:**

Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji): <https://www.junji.gob.cl/>

Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO): <https://www.SUSESO.cl/601/w3-channel.html>

Fundación La Caixa: <https://fundacionlacaixa.org/es/home>

Superintendencia de educación: <https://www.supereduc.cl/>

**Normativa revisada:**

Circular 2828 SUSESO, que imparte instrucciones sobre afiliación de trabajadores independientes.

Circular 2982 SUSESO, que imparte instrucciones sobre la publicación de los estados financieros, confección de la memoria anual e información que las Cajas de Compensación de asignación familiar deben entregar al público.

Circular 3067 SUSESO, sobre Gobierno Corporativo en las Cajas de Asignación Familiar.

Circular 2642, sobre régimen de prestaciones de crédito social administrado por las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Circular 3067, sobre Gobierno Corporativo en las Cajas de Asignación Familiar.

Circular 3237, sobre Instrucciones sobre conductas y prácticas corporativas que deben ser implementadas por las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Circular 3561, sobre Régimen de subsidios por Incapacidad Laboral administrado por las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Circular 3567, sobre Instrucciones impartidas sobre el régimen de prestaciones de crédito social administrado por las Cajas de Asignación Familiar.

Decreto 341 de 1988 de Colombia sobre la Superintendencia de Subsidio Familiar.

DFL 5 de 2003 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo fija texto refundido y sistematizado de la Ley General de Cooperativas.

Decreto Ley 91 (1979), aprueba reglamento del régimen de prestaciones de crédito social de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Decreto Ley 94 (1979), aprueba reglamento del régimen de prestaciones adicionales de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

Dictamen 1401 (2020), imparte instrucciones en materia de crédito social a raíz de la entrada en vigencia de la Ley N°21.227. Covid19.

Dictamen 3917 (2019), sobre la naturaleza de la prestación de crédito social que otorgan las C.C.A.F. y de los descuentos efectuados por dicho concepto.

Estatutos Caja de Compensación Compensar (Colombia). Obtenido de: [https://corporativo.compensar.com/nuestra-organizacion/Documents/estatutos-compensar\\_000.pdf](https://corporativo.compensar.com/nuestra-organizacion/Documents/estatutos-compensar_000.pdf)

Ley N°18.833, sobre Estatuto General para las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (C.C.A.F.)

Ley N°20.555, sobre protección de los derechos de los consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor.

## ANEXO 1. EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA.

En la siguiente sección, se presenta el detalle del análisis comparado de experiencia internacional.

### TIPO DE ORGANIZACIÓN Y FIN

En relación al tipo de organización y su fin, se observa que, en todos los casos revisados, estas corresponden a organizaciones privadas sin fines de lucro. Tanto en el caso francés como en el español, se especifica además que estas tienen un fin social o público. En el caso de las cooperativas chilenas, el decreto que las regula establece que estas pueden optar por tener o no fines de lucro. En algunos tipos de cooperativas, por ejemplo las agrícolas, se observa que aquellas que tienen fines de lucro están impedidas de optar a algunos fondos públicos. Por otra parte, en el caso francés, si bien cada Caja a nivel local es de carácter privado, estas dependen y deben seguir los lineamientos de una Caja nacional, la que corresponde a un organismo público.

### PRESTACIONES

El tipo de servicios y productos que prestan las organizaciones revisadas varía considerablemente según el tipo de organización.

En los casos de Colombia y Francia, el objetivo primordial de las Cajas es el pago de subsidios familiares. Se destaca en el caso francés, que las Cajas son el organismo encargado de administrar todos los subsidios orientados a las familias, entre los que se encuentran subsidios a la primera infancia y juventud, familias mono parentales, subsidios a la vivienda y para la mejora de la calidad de vida. Junto con esto, entregan subsidios a personas en situación de discapacidad y cuidadores, además de subsidios complementarios al ingreso y apoyo en caso de desempleo.

Las Cajas colombianas administran subsidios familiares, de vivienda, salud y desempleo. Junto con esto proveen una serie de servicios de manera independiente del Estado, los que, como se verá más adelante, les permiten generar recursos propios. Entre ellos se encuentran establecimientos educacionales, bibliotecas, servicios de salud, supermercados y programas de microcrédito.

A diferencia de las Cajas colombianas y francesas, las fundaciones bancarias en España no tienen ningún vínculo ni rol formal con el sistema público de seguridad social, sino que su labor se enmarca en un contexto de filantropía. De esta forma, la Fundación La Caixa tiene una gran variedad de servicios y prestaciones que son definidos de manera autónoma por el directorio de la fundación. Entre las temáticas abordadas por el trabajo de la Fundación se encuentran: pobreza infantil, empleo, innovación social, cooperación internacional, salud, personas mayores, ciencia y educación, principalmente a través de la entrega de becas. Cabe destacar que los distintos servicios no son entregados directamente por la fundación, sino que esta se alía con organizaciones sociales ya existentes en los territorios donde la fundación tiene sede.

Por último, en el caso de las cooperativas revisadas, el principal servicio que estas proveen son acceso a crédito y cuentas de ahorro.

En síntesis, se puede plantear que si bien todas las organizaciones revisadas prestan servicios similares a los de las Cajas chilenas, los que se enmarcan en el apoyo social y la inclusión financiera, estos varían en cuanto a su vínculo con los sistemas de protección social estatales. En las Cajas colombianas y francesas este vínculo existe establecido por Ley, por ende las Cajas cumplen un rol formal en la provisión de un servicios público. Por el contrario, organizaciones como las cooperativas y fundaciones bancarias operan de manera completamente autónoma del Estado.

## FINANCIAMIENTO

Los distintos referentes internacionales elegidos poseen modelos de financiamiento que mezclan fuentes privadas y públicas. Desde el caso español, donde el patrimonio de la Fundación La Caixa es completamente privado, compuesto por una cartera industrial y de servicios (44%), una cartera bancaria (39%), inversiones en negocios inmobiliarios (12%) y otros activos financieros (6%). Luego, en el caso de las Cajas de Colombia se ve una gran parte privada, pero con aportes obligatorios de por medio también. Existe una importante porción proveniente de los dividendos de la venta de diversos servicios ofrecidos por las Cajas (65%), pero el otro 35% corresponde al aporte obligatorio de las cotizaciones de los empleadores. Por último, el caso francés presenta que la mayoría de sus ingresos son de origen público (56%), compuesto por reembolsos del Estado (33%), contribuciones sociales generales (12%) e impuestos (11%). El 44% restante tampoco consiste en fuentes privadas, sino que corresponde a las cotizaciones sociales de los trabajadores. El financiamiento de las Cajas de Chile está compuesto mayoritariamente por el Fondo Social (37%), mientras que el resto está principalmente compuesto por préstamos de instituciones bancarias y un porcentaje corresponde a los aportes del Estado.

Además, vale la pena mencionar que estos referentes tienen presupuestos y alcances de diferentes magnitudes. El caso de las Cajas francesas cubre más de 13 millones de personas y cuenta con un presupuesto que supera los USD 113 mil millones, alcanzando un monto promedio de USD 8.400 anuales por beneficiario. Luego, la Fundación la Caixa cuenta con 11 millones de beneficiarios españoles y 16 millones en total, con un presupuesto que supera los USD 26 mil millones. De este modo, cada beneficiario recibe, en promedio, USD 1.600 al año. Para el caso de las Cajas colombianas, el número de afiliados supera los 9 millones y la suma del presupuesto de todas las Cajas es superior a USD 6 mil millones. Esto corresponde a USD 650 por año para cada afiliado en promedio. Ahora, las cifras de Francia y España son considerablemente superiores al caso chileno, sin embargo, el caso de Colombia se asemeja. En Chile hay 6,5 millones de personas afiliadas y el patrimonio de todas las Cajas alcanza una cifra cercana a USD 3 mil millones, dejando un monto anual de USD 650 en promedio por afiliado, monto similar al del caso colombiano.

Al analizar el modelo de financiamiento de las organizaciones revisadas, se observan importantes diferencias. En el caso colombiano, cerca de un tercio de su financiamiento proviene de la cotización obligatoria que hacen los empleadores, la que equivale al 4% del sueldo de los trabajadores. El resto del financiamiento proviene de las ganancias de los diversos servicios ofrecidos, entre ellos, salud, educación, supermercados y administración de pensiones.

En el caso francés, también existe una cotización obligatoria, lo que corresponde al 44% del financiamiento de las Cajas. Además de esto, otra fuente de financiamiento son los reembolsos del Estado y los departamentos por los servicios entregados (33%), la que se distribuye en la contribución social generalizada (12%), que corresponde a un impuesto destinado a financiar la seguridad social y seguros de cesantía con una tasa progresiva, y otros impuestos específicos (11%), por ejemplo a tabaco y seguros de auto. En resumen, la mayoría del financiamiento de las CAF tiene un origen público (56%) y el resto proviene del aporte de los empleadores (44%). La CNAF gestiona el fondo nacional de prestaciones familiares para el financiamiento de las prestaciones condicionadas a la presencia de un niño, el fondo nacional de ayuda a la vivienda que se enfoca en las prestaciones habitacionales y el fondo nacional de la gestión administrativa que se concentra en las prestaciones consagradas a la solidaridad y el apoyo de la actividad laboral. Administrando estos fondos, se encarga de distribuirlos a todas las CAF con el fin de realizar los servicios de prestaciones familiares.

En el caso de la Fundación La Caixa, el financiamiento proviene 100% de las ganancias de la participación como accionistas en Caixa Bank, ya que la fundación es dueña de cerca del 30% de las acciones del banco.

Por último, en el caso de las cooperativas, los recursos provienen principalmente de las cuotas que cada socio debe aportar para el financiamiento de la cooperativa. Sin embargo, la ley establece un tope de entre un 10% del patrimonio para cada socio en el caso de las cooperativas de crédito y ahorro y de un 20% en el resto de las cooperativas.

En síntesis, se observa que los modelos de financiamiento de las organizaciones revisadas son muy variados. Si bien tanto en Francia como en Colombia existe una proporción del financiamiento que proviene de la cotización obligatoria de los empleadores, esta no es mayoritaria. En Colombia, al igual que en las cooperativas y las fundaciones bancarias, gran parte del financiamiento corresponde a recursos propios, ya sea producto de la venta de productos o servicios, ganancias de acciones o de cuotas.

## ORGANIZACIÓN INTERNA

En relación a la organización interna, se revisaron principalmente los órganos de gobierno y los mecanismos de participación y toma de decisiones dentro de las organizaciones. Se evidencia que en el caso de las Cajas colombianas y francesas el máximo órgano de gobierno es el directorio, el que está compuesto tanto por representantes de trabajadores como de empleadores. En ambos casos, estos son elegidos por votación.

En el caso de las Cajas francesas, los directorios cuentan además con representantes de asociaciones de familiares y miembros profesionales independientes, quienes se integran al directorio no en representación de un grupo, sino que por su expertise técnica en relación a la labor de las Cajas.

En el caso de Colombia, la ley que regula las Cajas establece también la obligación de llevar a cabo una asamblea general de afiliados al menos una vez al año. Las decisiones que se tomen en este espacio, son de carácter vinculante para la gestión de la organización.

En fundaciones bancarias españolas, y en la Fundación La Caixa en particular, el máximo órgano de gobierno es el patronato, el que por ley debe contar con representantes de los fundadores, aportantes y grupos específicos vinculados a las temáticas en las que trabajan las fundaciones. En paralelo, las entidades bancarias a las que están vinculadas estas fundaciones, cuentan con un consejo de administración el que también cuenta con consejeros independientes con los que se busca incorporar una mayor expertise técnica.

El caso de las cooperativas es diferente a los anteriores, ya que su máximo órgano de gobierno es la junta general de socios, conformada por todos los socios y en la que cada uno tiene igualdad de derechos y obligaciones. Además se cuenta con consejo de administración y gerente, responsables de la gestión operativa.

En síntesis, se observa que en todos los casos, excepto las cooperativas, el máximo órgano de gobierno es un órgano representativo de los diversos intereses relacionados con la gestión de las Cajas. En algunos casos, estos representantes son elegidos por votación. Se evidencia también la presencia de consejeros o directores externos no representativos de intereses particulares, cuya presencia busca incorporar conocimientos técnicos específicos a los gobiernos corporativos. Adicionalmente, como mecanismos de participación directa de los afiliados, se destaca la asamblea general existente en las Cajas colombianas y la junta de socios en las cooperativas. En ambos casos, estas se constituyen en una instancia de participación y toma de decisiones vinculantes.

## DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

Un punto relevante a considerar en el análisis de los referentes organizacionales es la distribución territorial. Tanto en Colombia como en Francia, donde las Cajas cumplen un rol formal en el sistema de seguridad social, existe una sola Caja por departamento o región. En Francia de hecho, se hizo el esfuerzo explícito de fusionar o reducir las Cajas en aquellos departamentos donde existía más de una (ver recuadro antecedentes históricos). En la práctica, esto implica que cada una sirve a una población diferente, lo que podría pensarse contribuye a mejorar la pertinencia territorial de los servicios que entregan. Esto trae como consecuencia también que no existe competencia entre Cajas es un mismo territorio, lo que si

bien favorece la sustentabilidad económica de las Cajas, puede tener también ciertas externalidades negativas. Por ejemplo, según lo planteado por los expertos colombianos consultados, sobre todo en las regiones de carácter más rural, el carácter monopólico de las Cajas conlleva un cuestionamiento y críticas a su legitimidad.

Por el contrario, las fundaciones bancarias y cooperativas, al ser autónomas del Estado, no tienen ninguna limitación en relación a su distribución territorial y pueden operar donde deseen. En el caso específico de la Fundación La Caixa, esta cuenta con sedes en casi todas las ciudades de España y también sedes internacionales. Cada sede desarrolla sus actividades de manera independiente, siguiendo los lineamientos generales de la fundación.

## DESAFÍOS

Si bien las organizaciones revisadas presentan cierto nivel de heterogeneidad en sus prestaciones, financiamiento y organización interna, sí fue posible identificar algunos desafíos comunes. En primer término, en el caso de las Cajas colombianas y francesas, las que cumplen un rol formal dentro del sistema de seguridad social de ambos países, uno de los principales desafíos es aumentar la cobertura tanto en número de beneficiarios como en cantidad de servicios provistos y de beneficiarios que hacen uso efectivo de los mismos.

Una segunda serie de desafíos comunes a los cuatro tipos de organizaciones revisadas, hace referencia a la gestión de los gobiernos corporativos. Específicamente se identificaron desafíos en relación a la sustentabilidad económica de las organizaciones, sobre todo en el caso de aquellas que no cuentan con recursos públicos y/o aportes obligatorios, y la necesidad de diversificar el financiamiento en el caso de las fundaciones bancarias, cuya fuente principal de ingresos son las ganancias provenientes de las acciones en los bancos. Por otra parte, también se identifican desafíos relacionados con mejorar la gestión y administración interna, además de las prácticas de transparencia de las organizaciones.

## ANEXO 2. PARTICIPANTES EN INSTANCIAS DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN

A continuación, se detallan los participantes en las distintas instancias de levantamiento de información. En primer término se presentan los entrevistados en la etapa de diagnóstico y luego los participantes en los talleres.

### Anexo 2.1. Listado de entrevistados

#### Actores de las Cajas de Compensación

- Tomás Campero y Marco Rivera (Asociación Gremial de Cajas de Compensación).
- Álvaro Cambara (Caja 18 de Septiembre).
- Daniel Hurtado (Caja Los Andes).
- Nelson Rojas (Caja Los Andes).
- Alejandro Muñoz (Caja Los Héroes).
- Josefina Montenegro y Gerardo Schlotfeldt (Caja La Araucana).
- Marie Auteroche (Caja Los Andes).

#### Expertos nacionales

- Carlos Budnevich (Consultor y ex superintendente de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) (Piñera). Profesor U Andes, experto en inclusión financiera).
- Hugo Cifuentes (Profesor Asociado Adjunto. Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Facultad Derecho UC, experto en seguridad social). Guillermo Montt (especialista en protección social de la OIT Cono Sur).
- Claudio Reyes (Ex Superintendente de Seguridad Social, experto en seguridad social).
- César Rodríguez (Intendente de Beneficios Sociales, SUSESO, experto en seguridad social).
- Alberto Undurraga (Ex Alcalde, Consultor Caja los Andes, experto en seguridad social).

- Evelyn Matthei (Ex ministra del Trabajo y Previsión Social).
- Alejandro Guzmán (Profesor Finis Terrae, tiene un programa en la radio ADN sobre finanzas familiares, experto en inclusión financiera).
- Eric Parrado (Ex Superintendente Bancos, Economista Jefe del BID, experto en inclusión financiera).
- Matías Zegers (experto en Gobiernos Corporativos).

#### Expertos Internacionales

- Juan Carlos Cortés (Director Regional de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social)
- Santiago Martínez Argüelles (Subdirector Técnico en Tribunal de Cuentas, Madrid. Ex Consejero de la Caja de Asturia).
- Maya Khelladi (Directora Caixa Bank, Oficina Representación Chile).

## Anexo 2.2. Participantes en talleres

En la siguiente tabla se detallan los participantes en cada uno de los talleres realizados.

Taller	Participantes
Cajas de Compensación Fecha: 2 de mayo de 2021	Tomás Campero (Asociación Gremial de Cajas de Compensación) Marco Rivera (Asociación Gremial de Cajas de Compensación) Víctor Petersen (Asociación Gremial de Cajas de Compensación) Cristóbal Philippi (Caja 18 de Septiembre). Osvaldo Iturriaga (Caja 18 de Septiembre). Álvaro Cambara (Caja 18 de Septiembre). Alfredo Kunze (Caja Los Andes). Marie Auteroche (Caja Los Andes). Daniel Hurtado (Caja Los Andes). Christian Acuña Alejandro Muñoz (Caja Los Héroes).
Expertos en inclusión financiera Fecha: 4 de junio de 2021	Alejandro Guzmán (Profesor Finis Terrae, tiene un programa en la radio ADN sobre finanzas familiares, experto en inclusión financiera). Eric Parrado (Ex Superintendente Bancos, Economista Jefe del BID, experto en inclusión financiera). Dominique Keim (investigadora del Centro de Políticas Públicas UC y experta en temas de educación financiera). Juan Luis Goldenberg (profesor asociado del Departamento de Derecho Privado de la UC y experto en inclusión financiera).
Expertos en seguridad social Fecha: 4 de junio de 2021	Hugo Cifuentes (Profesor Asociado Adjunto. Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Facultad Derecho UC, experto en seguridad social). Guillermo Montt (especialista en protección social de la OIT Cono Sur). Claudio Reyes (Ex Superintendente de Seguridad Social, experto en seguridad social). César Rodríguez (Intendente de Beneficios Sociales, SUSESO, experto en seguridad social). Alejandra Krauss (ex ministra de Planificación y Cooperación en el gobierno de Ricardo Lagos y ex ministra del Trabajo del segundo gobierno de Michelle Bachelet).

## Anexo 3. Sistematización talleres

A continuación, se presenta la sistematización de los talleres realizados.

### Anexo 3.1. Taller con gerentes y directores Cajas de Compensación

#### Grupo 1

- AK: El tema de las salas cuna permite que las mujeres se incorporen al mundo laboral. Hay riesgo reputacional pero vale la pena comentarlo porque muchos candidatos lo proponen en sus programas de gobierno. (sala cuna Universal).

Informalidad se viene. El Estado quiere dar beneficios universales y eso disminuye el incentivo a la formalidad. Además, empresas salen lesionadas de la pandemia e incentivos a comprometerse a contratos permanentes es complicado. Próximos 4 años se dará este problema.

NM: Se ve mucha dispersión en los resultados del Menti.

- AC: Muchos ya tienen medio de pago: cuenta RUT, banco Estado lo tiene cubierto. Las Cajas somos prestamistas de última instancia: para pagar deudas. Podríamos hacer más inclusión financiera pero todos tienen una tarjeta de plástico en la billetera. Cuando quieren algo más sofisticado. Cuentas de ahorro.

Mucha gente ahorra, quedó representado en el retiro del 10%, la mayoría fue a cuentas de débito o corriente.

En inclusión financiera no tenemos espaldas para prestar créditos hipotecarios. Lo que pasa es reconocer que somos un actor en prestar fondos. Y nos autorizaron a medio de pago cuenta vista, ahí tenemos fuerza de avance que no se puede por camisa de fuerza normativa.

Lo demás, asistencia mayores o salud: Nos encantaría ser más potentes que descuento en farmacia pero los pocos recursos que tenemos (somos sociedades financiadas por fondo social), recursos escasos para cosas de alto costo para acompañar adulto mayor y salas cunas, nos gustaría involucrarnos.

Para atender a esos trabajadores (5,5 millones) de esas condiciones, muchísimos más recursos son necesitados que los que tenemos actualmente.

DH: Todos estamos de acuerdo que los cuidados son muy relevantes y cada día son más relevantes, pero son muy poco factibles. Nos es muy difícil a nosotros contratar a alguien que se haga cargo...

CA: Me llamó la atención el resultado porque hay mucha dispersión en factibilidad. Impresionante lo que pensamos distinto. Hay una tendencia a que lo más relevante es inclusión financiera (acceso y uso) y educación financiera. La visión a lo financiero lo encuentran relevante. También me pasa que es relevante, todo acceso uso, educación. Pero mañana nos espera un tema distinto al tema financiero. Por ahí vienen los recursos y no podemos pasar frente a las necesidades que tenemos que abordar. En realidad los temas más relevantes deberían estar asociados a lo más social. Pero la factibilidad de eso, de esos temas del futuro, como el caso de la informalidad. No solo después de esta crisis, sino que se están produciendo hoy en día (ver aplicaciones y plataformas digitales), pese a que se busca regularlos, no tienen formalidad del trabajo. Es un sector importante de la población informal. Hay temas que se vienen, donde el anclaje financiero será relevante pero no será lo más importante, porque importará más el debate social que es lo que se viene para adelante.

OI: 3 puntos.

Es impresionante la cobertura de la cuenta RUT, no entendí el tema de acceso (todos tienen acceso), salvo al crédito, que eso es lo que nosotros tomamos. No es relevante el acceso porque ya está cubierto.

Educación financiera, se hicieron esfuerzos en banco estado (preocupación especial, creación de campaña) pero la conclusión es que lo abordan en la educación básica/universitaria o fregaste. Después es hablar contra muros. Podemos ayudar pero el tema de fondo no lo puedes solucionar si no lo incorporas en el ADN. No somos nadie para cambiar la forma en que la gente actúa en relación al tema financiero.

Dependencia: cuidado del adulto mayor. Segundo más relevante. Pasa lo mismo porque el costo de abordar esto es gigantesco. Podríamos aportar un poco pero es un tema de cantidad de millones impresionante. Es extremadamente relevante pero no veo cómo podemos trabajar ese tema seriamente, de manera que realmente toque a los involucrados.

NM: bastante dispersión sobre todo en factibilidad. El consenso en la relevancia de la Educación financiera.

Lo otro es en dependencia: Hay prevención y cuidado. Ahí Daniel habló del cuidado, si uno se va al 10, ahí si hay un consenso de la poca factibilidad de ese tema.

Consenso: Es poco factible el cuidado de los dependientes y la relevancia de la Educación financiera.

NM: interesante ver la dispersión.

MR: Adicional a lo comentado.

Punto 8: enfermedades crónicas, pero está asociado a la poca factibilidad (único en cuadrante izquierdo) es porque se descarta de lo que podemos hacer actualmente.

Automatización del empleo, asociado al stock que tenemos. Hay un match que se puede hacer entre oferta y demanda en empleabilidad, sobre todo teniendo presente lo que se viene. Podría ser interesante tenerlo presente.

AK: El tema de educación financiera es lo más relevante de todo lo mencionado.

Automatización sin lugar a dudas hay poco que decir (es una tendencia irreversible que se va a dar si o si) en el tema de escolaridad básica, práctica, para poder participar en esta automatización del empleo es muy poco factible que las Cajas podamos colaborar.

Acceso a la vivienda (se menciona caso español/colombiano) que financiaba proyectos inmobiliarios. Nosotros por las restricciones y porque somos intermediarios (Segundos intermediarios de fondos del público), no somos competitivos para otorgar créditos hipotecarios. Su importancia relativa es mínima sino insignificante.

El tema del costo de la vida tampoco veo por donde ser significativo, salvo en estas prestaciones adicionales que se aplican a determinados productos/servicios para subsidiar y hacer más asequible el uso a esos beneficios.

NM: Cómo las Cajas pueden abordar estas temáticas. Pero el tema de automatización para ver lo que mencionaba Alfredo. Ver la posibilidad que las Cajas tienen por el vínculo con la empresa. Que representa una oportunidad. Vemos en tiempo real



la salida del ingreso y salida del mundo laboral. Podríamos jugar en reconversión laboral. Podríamos paliar la automatización gracias a esta situación. Cómo se aborda esto si es una tendencia que se va a acelerar.

DHI: Acceso a la vivienda nada que hacer. No somos eficientes porque no tenemos acceso al dinero.

Podríamos hacer una cosa nueva en automatización.

Enfermedades crónicas, gastos catastróficos, hay entidades que están más ahí que nosotros (lo que hace FONASA), nosotros podríamos hacer un puente, acceso a un seguro. Pero difícil que tengamos un punto ahí.

La más importante es la educación financiera, es un tema que es de importancia mayor.

Dependencia y cuidado, podemos hacer en prevención pero en cuidado (que es lo más relevante) la verdad es que el tema del cuidado de los dependientes es muy importante pero es muy difícil. Hemos tenido centros de atención diaria y el valor que cuesta hace muy difícil mantenerlos y no hay cómo financiarlos. Distinto sería si el Estado pusiera algo. Si no hay financiamiento, es absolutamente imposible, aunque sea de una relevancia tremenda.

AK: Automatización del empleo, está asociado al estudio, lo que puede motivar a tener flexibilidad de adaptación. Se está invirtiendo mucho en Educación universitaria pero el tema que es re poco lo que podemos hacer nosotros, es muy muy poco. La educación financiera, es lejos lo más importante, y partir por el congreso.

El problema es que la automatización e informalidad es algo que va a tocar a los afiliados, una tendencia sin vuelta atrás, tema igual de relevante que la inclusión financiera.

## Grupo 2

-CP: pregunta por afiliación de los sistemas previamente presentados.

-MPS comenta la distribución territorial de las Cajas.

-CP concluye que serían monopólicas y que hay que tener en cuenta que no se pueden comparar sistemas monopólicos con sistemas competitivos.

- TC menciona que en la presentación faltó la conexión entre el tema de la "confianza" que toda institución debe manejar para implementar cualquier propuesta o servicio a una comunidad y la presentación de los casos internacionales (apartado del informe 2).

MPS refuerza el punto de TC diciendo que la confianza es clave para el operar de cualquier institución (pública/privada/sociedad civil, etc.). El gobierno corporativo y la organización interna son dos temas que se agregaron como antecedentes para enfrentar los posibles desafíos. Para cualquier desafío que se asuma enfrentar, se debe pensar antes en cómo se va a financiar, si van a contribuir a la legitimidad de las Cajas, si son desafíos urgentes que van a ser valorados por los afiliados y por los potenciales nuevos usuarios, etc.

- Pregunta de AM (Caja Los Héroes): ¿Tú ves que el rol de esas instituciones era menos provisto por el Estado, y que la sociedad en general le dio un rol complementario a ellas?

MPS: En el caso de Colombia el rol es bien complementario. En el caso de Francia, las Cajas son el estado en el ámbito de la entrega de subsidios, dependen de un organismo público nacional y hacen la pega a nivel local. No hay un organismo público

haciendo lo mismo, sino que ellos están haciendo la pega definida por la política pública y el caso español, varía porque no se vinculan con la política pública sino que son acciones complementarias.

-TC: Menciona aporte de los empleadores de un % para mejorar el bienestar de sus trabajadores, de la productividad de sus trabajadores a través de esta vía: 1% extra (no hoy día, pero hacia el futuro). Vinculado al origen de las Cajas. Debate que en Francia se dio.

-Pregunta por costos de la vida, pregunta por qué ámbitos se están pensando. Inflación: competencia Banco Central. ¿Qué rol tendrían las Cajas ahí?

-FC: Problema estructural de los hogares. Está dentro de las 3 principales fuentes de desafío: automatización/transformación del mercado laboral; costo de vida y endeudamiento.

- FC: Desafío en un contexto que invita a pensar en instrumentos.

- CP: pregunta por qué entendemos por inclusión financiera.

- FC: capacidad de las personas a acceder a distintos instrumentos financieros: créditos, seguros, ahorro. Uso: No basta con acceder al producto, sino que hay que aumentar el uso.

-TC: Pregunta metodológica: ¿factibilidad de que las Cajas puedan asumir ese desafío? Si es así, hay un problema porque evaluar se puede evaluar factibilidad en términos de experiencia, recursos, capacidades instaladas. El problema es que las Cajas son entidades reguladas, por tanto tienen restricciones legales. Hoy día no pueden dar muchos servicios financieros que quisieran por restricciones legales. Por ejemplo: microseguros o seguros sociales derivados de eventos catastróficos, no sólo salud.

-MPS: Ideal si lo consideras en la votación. Primera priorización y estamos grabando para ver sus criterios.

-FC: Es factible desde la posibilidad de establecer un modelo de financiamiento sustentable. Otra cosa es también es que parte de la recomendación sea indicarle al policy makers que hay una posibilidad que se está desaprovechando que podría servir para hacerse cargo de ese desafío. Lo miramos desde la perspectiva de si ustedes como Cajas se imaginan en un desafío como este o más bien queda fuera del alcance y la experiencia que podrían tener las Cajas.

-MPS: Mirando los resultados preliminares hay bastante coherencia con la votación anterior. Cuadrante muy factible, muy urgente: inclusión financiera.

- CP: Entiendo la inclusión financiera como acceso al crédito. Porque acceder a un "plástico", cualquiera lo puede hacer.

-MPS: Tenemos en el cuadrante "positivo", bastante coherencia con lo que se votó antes: se priorizó inclusión financiera (acceso y uso); educación financiera e informalidad del empleo. Nada quedó como poco urgente. Y hay varias cosas en el cuadrante de mayor factibilidad. Los que ya votaron, si pueden explicar brevemente su votación, mencionando: por qué votaron por lo que votaron en factibilidad/urgencia y por qué dejaron fuera lo que dejaron fuera.

-AC: Informalidad del empleo: algo no tan propio de las Cajas. Es un emergente interesante porque esta crisis va a hacer que un porcentaje importante de la población pase de dependiente a independiente o al Autoempleo. Porque la inclusión financiera es algo tradicional de las Cajas, en general, pero me parece como la primera cosa nueva que está apareciendo.

FC: Cuando hablas de informalidad ¿Te imaginas que las Cajas podrían jugar un rol en tratar de incorporar a estos trabajadores en elementos de seguridad social?

AC: Claro y también pasa que es donde hay mayor ausencia de apoyo estatal.

AC: Apoyos recurrentes, pero sí estar en situaciones probabilistas de riesgos.

TC: Distinción de Cristóbal: de inclusión financiera es mucho. Uso y calidad. Es complejo para ciertos segmentos. Igual, aunque exista, hay un porcentaje de la población que no accede a instrumentos financieros.

VP: Educación financiera. Es un área que ofrece una oportunidad grande en Chile, INE, Banco Central, pero siento que falta mucho. Generar un programa que nos sirva para posicionarnos. Otras industrias no lo han tomado de forma potente. Cámara de comercio, por ejemplo. Subsanan problema que es real. No saben utilizar instrumentos financieros.

Costo de la vida, me imagino que es más con política monetaria. Ideal apoyar en automatización del empleo, pero lo veo más complejo. Factibilidad me hizo ruido.

CP: Acceso a vivienda es inclusivo. Responde relativamente bien y rápido. No existía un sistema público de acceso a la vivienda y ahora existe.

TC: No soy especialista, pero basándome en el informe, está dejando de ser así. Las personas de ingresos medios bajos, les está costando mucho acceder a la vivienda.

FC: 600 mil el déficit de la vivienda. Potenciar mecanismos de ahorro. Generar espacios para que exista oferta.

MA: ¿Qué entienden por dependencia y prevención (cuidados)?

FC: Principalmente adultos mayores.

MA: Cuidados de las personas que ya están con la situación de dependencia.

MA: i financiera: herramientas que fomenten una mayor protección o mayor posibilidad de ahorro, debiésemos ir empujando y potenciando y lo mismo de educación financiera. No solo de cuenta rut sino otras herramientas de ahorro. Acceso a vivienda para clase media. Más demanda que oferta. No somos expertos en eso, pero parece interesante.

Automatización del empleo: gran desafío para el país y seguir capacitando fuerza laboral que existe. Hay una responsabilidad como país de hacernos cargo y a nivel de factibilidad hay una posibilidad con la afiliación de las empresas.

Dependencia: fundamental y factible desde el punto de vista de la prevención (temprana edad) con énfasis en la dependencia de los adultos mayores. Familias quedan vulnerables por la falta de recursos, abandono emocional. Pobreza multidimensional de ese segmento es bien agudo.

MPS: Si alguien se ofrece de voluntario para resumir los resultados a los otros grupos.

CP: financiamiento de cualquier cosa que hagamos. Las Cajas tienen hoy una sola fuente de financiamiento. Cualquier cosa que pensemos hay que pensar en el financiamiento. Los temas legales son menores, me parece que el financiamiento es un tema extremadamente crítico.

M Paz: Experiencias internacionales son bastante disímiles de financiamiento.

---

## PLENARIO

### Grupo 1:

Inclusión y educación financiera muy relevantes.

Hay opiniones respecto a la poca factibilidad de incursionar en estas materias inclusión financiera están trabajadas por el banco estado que lo ha hecho bastante bien, trayectoria que hace difícil nuestra irrupción en la materia.

Todos los puntos son relevantes menos enfermedades crónicas en términos de participación que pueden tener las Cajas. El resto está apelonado en términos de relevancia.

Pero factibilidad hay dispersión.

Costo de la vida: poco factible para las Cajas.

Flexibilización del trabajo puede tener incidencia en el número de afiliados a las Cajas ¿cómo podemos enfrentar un fenómeno que ya no tiene retroceso? Tema que se viene y que las Cajas deben considerar.

Relevantes, pero poco factibles los temas planteados.

Destaca en general una preponderancia de los aspectos financieros. Principalmente la educación financiera como muy relevante. Donde efectivamente se puede hacer algo. Aún cuando también hay opiniones acerca de la poca factibilidad en temas de inclusión financiera están contenidas en otras instituciones, particularmente el Banco Estado.

No es que no sea relevante pero la participación es baja en temas de enfermedades crónicas. En general, pese a la relevancia, todos están apelonados pero el nivel de dispersión respecto a la factibilidad es muy alto. Hay opiniones muy dispersas, dado que la automatización, informalidad, en el costo de la vida, son cosas muy relevantes pero cuál es la participación de las Cajas en esta materia? Hay otros actores que lo pueden hacer.

Quizás cerrar, particularmente con lo de la automatización e informalidad, se planteó que es una tendencia que puede tener incidencia relevante dado que las relaciones laborales se vayan flexibilizando considerando las plataformas o teletrabajo, puede tener una incidencia en el número de personas asociadas a las Cajas. Cómo enfrentar un fenómeno que ya no tiene regreso. Es un tema que se viene y que hay que considerar la manera en que nosotros lo podemos enfrentar.

Nosotros en relevancia, salvo crónicas e informalidad, todos los vemos relevantes pero en el caso de la factibilidad (salvo 3 casos, que igual fueron dispersos), nuestro tema es que se ve la difícil factibilidad de los temas. Se carga a la poca factibilidad y a la relevancia. Se ve relevancia pero poca factibilidad.

### Grupo 2:

Comentario interno: Mucha dispersión: heterogeneidad de las Cajas.

Rol de empleo: lo ven importante y factible para las Cajas.

Empleo a la mujer: como algo que no estaba en el listado.

Distinción con lo que vimos en grupo 1.

Se carga más a lo factible, todo lo normativo y lo relevante que las Cajas jueguen un rol, lo vemos factible.

En aquellos que acordamos en diagnóstico es que Banco Estado ha hecho bastante pero falta bastante. Inclusión financiera entra aún como oportunidad relevante.

No es tan distinto pero el enfoque fue distinto. La educación financiera es relevante y principal.

Todo se ve urgente, todo se ve como relevante, todo ya está seleccionado y se confirma que todos son áreas urgentes de resolver.

El acceso a la vivienda se ve más lejano en lo que se ve la labor de las Cajas.

Informalidad del empleo se ve un rol relevante y factible de las Cajas y también dado la urgencia con lo que mostró la UC.

Abordar algo que preocupa pero si está presente es el financiamiento de todo esto. Si todo esto está resuelto financieramente es algo viable pero sino está considerado son cosas que se vuelven inviables. Por lo que se debe tomar en consideración.

### **Anexo 3.2. Taller con expertos inclusión financiera**

JLG: De acuerdo con que hay cierta invisibilidad social de todo el trabajo que se hace por medio de las Cajas. Sensación de que es más para crédito social y lugares de verano y algunas de salud (beneficios dentales), eso es lo que uno piensa de las Cajas. Hay un tema que es relevante que es la estructura de deuda de los hogares, considerando la cantidad de hogares monoparentales que se sustentan en la capacidad de ingreso de la mujer como jefa de familia -> falta de pago de pensiones de alimento de los padres 85% no cumple. Gran porcentaje en la estructura financiera donde además se produce limitación en la capacidad de soportar todos los gastos y poder acceder a crédito. Y por mucho que se cumpliera, la evaluación financiera no considera la pensión porque es un monto que puede ser muy fluido. Hay proyecto para crear registro de deudores morosos, privilegios para el pago de las pensiones de alimentos, se debe tener en consideración. Existen ciertas ideas de generar un mecanismo donde el Estado funcionara como garante para el pago de estas pensiones. La madre podría acceder a prestaciones subsidiarias por parte del Estado cuando el padre no paga. Eso necesita una forma de llegar rápidamente donde las Cajas podrían tener alguna labor (por el tema de la cercanía que se podría tener con la población).

AG: Comparte en general lo indicado, duda con los pensionados (cree que son más) por considerar las rentas vitalicias. Hay brechas tremendas por las personas pensionadas que no tienen acceso a las Cajas. Por qué no hacen nada en vivienda (casos Los Andes con CChC). Objetivos de corto plazo: contexto de donde están paradas-> informe de ipsos que vienen en picada, caída por colusiones, el 2019 de las 24 industrias, las Cajas en lugar 21 (solo sobre minera, isapre y afp), 2020 mejoran pero al 19, siempre bajo la media y últimos. Las isapres y afp, mineras y transportes están complejas. Y las Cajas también tienen desafíos. Hay un rol social pero hay una brecha, la percepción del público es que tienen crédito social y verano, desconocen el resto. Si se ve en el contexto de en qué minuto las Cajas van a tener que salir al pizarrón a dar cuenta por lo que han hecho concretamente. Están preocupadas de resolver sus problemas de reorganización. Las Cajas son sustituibles?? Estamos en un proceso donde se van a cuestionar estas cosas y qué respuesta se va a dar como industria. Qué fue lo que se hizo hoy día. Pensamiento de corto plazo.

DK: 2 ideas de la presentación. Ver los vacíos donde el Estado no está llegando en protección social, lo vulnerable que es la mayor parte de la población del país para ver dónde pueden llegar las Cajas porque el Estado no está llegando. Dónde pudiera ser más crítico, tal vez no corresponde a la población de las Cajas. Preocupa cómo plantear este modelo de crecimiento del

marco de acción de las Cajas si efectivamente no se plantea un modelo que deba llegar donde hoy nadie está llegando y las Cajas tampoco porque no son los afiliados. Datos de dependencia, los programas de cuidado de personas dependientes solo cubren 0,1% de la población objetivo y tampoco son pensionados: está el vacío. Por parte de educación financiera, se ve imprescindible es que tiene que ser lo más oportuno y lo antes posible. Necesario modelo en que necesariamente el foco sea en público que ya recibe crédito social en marco de mejoramiento, entrega créditos y acompaña educación financiera. Pero también debe empezar antes, desde la escuela. Necesariamente para pensar un modelo más integral, habría que salir de la Caja y concentrarse en los afiliados de las Cajas.

EP: Comparte diagnóstico. Complementa: las industrias en Chile se vuelven reactivas y no productivas, muchas que tienen espacios de mejora y no las hacen, afp, isapre, banca, telecomunicaciones y también las Cajas. Esperando que llegue regulación, que los presionen para hacer cosas y eso se debe dar vuelta y deben ser más proactivas con lo que deben hacer. Al ver los tamaños del acceso a los afiliados, si a eso se le suman las familias, es casi toda la población en Chile, el término de acceso a la población en datos es una super oportunidad para saber qué está pasando en temas sociales y poder dar más información a la opinión pública. Las industrias y sobre todo esta que es sin fines de lucro debería mandar mensajes importantes. La opinión pública se va a volver importante, todos los temas de seguridad social se pueden pensar desde las Cajas. Hay polarización política y poca cohesión social y las Cajas pueden jugar un rol en consensos nacionales y recuperación económica pero deben ser más proactivas y eso va a cambiar la percepción pasando de algo lento a algo moderno y en la frontera. El tema de medios de pago se ha avanzado pero se han demorado mucho, mucho plan pero no se ven resultados con fuerza. Se han demorado en implementación.

AG: Pese a toda la regulación, se debe considerar lo que pasó con la Araucana por una serie de manejos irregulares y costó intervención (no quebró), y lo que pasó con Los Héroes y Gabriela Mistral. Pese a la regulación no pueden hacer ciertas cosas, igual si les permite hacer otras cosas... No es querida, hay una brecha de lo que hacen vs lo que percibe la gente y brecha en productos que no favorece. El tema de imagen, el tema de coopeuch que maneja de manera distinta bajando el perfil. Se ven 2 Cajas con infraestructura que es antítesis de lo que debería ser una entidad de seguridad social. Somos esto, hacemos esto otro y tenemos estos planes, es una preocupación.

JLG: Estabilidad financiera de las Cajas, buscar nichos donde se pueden ampliar pero no caer en los problemas que se pueden presentar por estabilidad financiera, ejemplo La Araucana que sino se iba a quiebra. Con tan pocos actores esto hubiese tenido impacto relevante, hay que pensar en otras cosas al pensar en ampliación. Desde la supervigilancia, está radicada en la SUSESO, no se fue a la CMF, que tiene estructuras diferentes.

EP: Si se hace la diferencia entre la regulación prudencial, el estándar es muy distinto a lo que ese hace con las Cajas, significa reformas para capacitar a la propia SUSESO o bien que se vaya también a la CMF con regulación prudencial y conducta. Se debe esperar fusión de SVS con SBIF y después ver si puede entrar también las Cajas.

### **Inclusión financiera:**

EP: Instrumentos de pago como un tema diferente. Chile está muy avanzado en inclusión financiera. Pero se está avanzando en temas de tarjetas de prepago. Va a ser un gran empujón a la calidad de la inclusión financiera en términos de los costos asociados y los servicios. Ahora las Cajas deberían estar saliendo con tarjetas de prepago de calidad y para tener acceso a servicios que hoy la cuenta RUT no permite. Hay una oportunidad que las Cajas ya están haciendo hoy en día. Complementar análisis de crédito con los temas de medios de pago. La gracia que tienen son las asociaciones que tienen (farmacias, cine, salud). Medios de pago es el primer paso para luego dar segundo paso a temas más sofisticados. Por ejemplo, el alcance, hablamos de 6 millones de afiliados, se habla de 12 millones de posibilidades de alcance, que es equivalente al número de cuentas RUT que hay en el mercado. Es un alcance casi inmediato a lo que hace el banco estado. En tema de democratizar los pagos, las Cajas pueden dar el salto inmediato a grandes marcas para hacer transacciones internacionales, para usarlas

afuera y adquirir productos internacionales que antes no podían ser disfrutados por una población. Además, las Cajas ya tienen alianzas con industrias (descuentos por estar en la Caja) y te hacen descuento en farmacia, librería, supermercado, el incentivo a usar la tarjeta es mucho mayor. Tema de crisis revela el problema de la identificación de las personas en su estrato socioeconómico para llegar a la gente rápidamente, se necesita un medio de pago más eficiente y moderno sobre todo a aquellos que más lo necesitan (focos de las Cajas), hay temas de seguridad, contagios, muchos beneficios que se empaquetan, Los Andes y Los Héroes ya están avanzadas en el proceso, ad portas de lanzar estos productos y tendrán impacto importante. Pero deben comunicarlo bien para que les crean y avancen juntos.

AG: Medios de pago y la inclusión: Las Cajas no son competencia de los bancos. Amenaza son las cooperativas (en particular coopeuch) hace mucho tiene la tarjeta prepago. No solo crédito sino que distribuye remanente, tiene crédito hipotecario, es una amenaza directa para las Cajas. El mundo del prepago está en pañales en Chile y tiene potencialidad. Es un gran paso sobre la cuenta RUT. Mercado del ahorro, administradoras de fondos mutuos, si se habla de inclusión educación financiera, aún es insuficiente el estímulo. Si se permitió lo de las afp, hay espacio para hacer cambios regulatorios. Pensionados: grado de precariedad de mucha gente que no sabe que puede afiliarse. No hay mediciones del crédito informal con el mundo inmigrante especialmente, ha tenido un crecimiento explosivo. Hay rol social de rescatar a estas personas. SERNAC tiene que sacar ley de cobranza extrajudicial. Hay que proteger a los consumidores de estos créditos. Las Cajas pueden hacer algo en este tema.

DK: Preocupación sobre el acceso informal al crédito. Población que no accede a lo formal, se va al informal, desventajas (ilegal, riesgo seguridad de las personas, condiciones desventajosas del crédito respecto al formal). Pero también es sobre todo dado para trabajadores que son informales. Nuevamente donde las Cajas no están llegando. Hoy día las Cajas llegan a un público de un estrato medio y por lo tanto expandirles el crédito a este tipo de persona que son público objetivo del crédito de la banca, les estamos ofreciendo crédito a gente que no accede a ese mundo porque les cerraron la puerta (sobseendeudados, tener cuidado de eso de no sobre-endeudarlos más). Las Cajas le están dando crédito a gente en DICOM. Es importante la expansión del crédito sobre todo a los que no acceden porque son informales. Pero preocupa sobre endeudamiento.

Mercado de ahorro también interesante. En Perú algo similar con asociaciones sin fines de lucro, directamente con trabajadores. No hay nada similar en Chile, menos del 30% ahorra, es una idea interesante de profundizar.

JLG: Plano legal, idea de la solvencia: proyecto pro-consumidor donde se agrega un nuevo artículo de ley de protección del consumidor. Deber de consejo o asistencia que se traduce en la idea de que el proveedor debe hacer la calificación del riesgo, explicarle y sugerirle la contratación de ciertos productos que se adhieran a su capacidad de pago o recomendarle que no contrate porque no sería capaz de pagarlo con esa solvencia. Hay que ver cómo se aplica en particular. Ausencia de un registro unificado. Ajuste respecto a la solvencia. Descuento por medio de pago: indicación de restricciones de ciertos medios de pago. Relación a oportunidad de la educación financiera, momento oportuno cuando se termina el procedimiento concursal (quiebra personal, renegociaciones con superintendencia), la puerta de salida con la pretensión de que una vez rehabilitado pueda volar al mercado, ahí puede entender cómo cayó y porque cayó y como salir.

Educación Financiera:

EP: Buena oportunidad para que Cajas tomen ese rol. Es pertinente sobre todo por el esfuerzo de inclusión financiera por el lado del crédito y medios de pago y ahorro seguros, todo enCaja en término de las propuestas. Un tema que es debatible es cuando es pertinente: idea importante es que sea desde chico aprender cosas básicas (comprensión de lectura, matemáticas y diferenciar cosas financieras). Hay que hacer un esfuerzo de todas maneras y siendo ambicioso podría haber un curso de educación financiera (pero asociarlo a estas cosas ya basta) ese podría ser. El teacheble moment, ad portas de tomar una decisión financiera, como te pueden aconsejar. Conceptos básicos como CAE, costo total del crédito y eso puede ser un momento activo para cuando ofrecen crédito. No hay fines de lucro entonces se puede ser más honesto. Por el lado del

ahorro, hacer esfuerzo grande (no se puede ahorrar porque no alcanza pero si gastar con crédito??) Volver a que el ahorro es importante y aunque sea un poquito sirve para el futuro. Mecanismos que hagan el link entre sistema bancario donde sí pueden recibir depósitos directos para ahorrar. En ese sentido, el empuje de las Cajas es decir que pueden meterse en este tipo de actividades y ajustar las regulaciones que se pueden conversar con la SUSESO para meterse en varios productos financieros que son una responsabilidad que pueden tener.

JLG: El año 2018 incorpora en plan de educación media la educación financiera, pero no se sabe cómo se ha implementado. Es letra muerta aún al parecer. Varios problemas: simplemente una declaración, sin mecanismo de implementación. Podría ser resuelto entregando una guía y chao. Idea de ir incorporando ciertos temas desde lo antes posible. Comisión de educación financiera, varias distintas pero poca coordinación entre una y otra. Hay competencia más bien que una regulación armónica por parte del Estado, iniciativas estatales que no están suficientemente bien coordinadas. Iniciativas particulares: hablar con gente temas de educación financiera y que lo toman con desconfianza cuando viene de parte del mismo banco. ¿Por qué me quiere enseñar esto? ¿Por qué así? Si la iniciativa viene por otra parte, puede ser mejor recibida.

DK: Solo 1/3 se hacía cargo de la normativa de 2018, muy al debe porque no hay docentes capacitados ni los recursos del aprendizaje en colegios ni en el MINEDUC para impartir educación financiera de manera correcta. La propuesta es pertinente absolutamente, hay que pensar en agentes responsables del sistema financiero, que al momento de dar instrumentos debe estar acompañado de acompañamiento. Debería ser casi obligatoriedad al respecto de informar a la persona que está tomando el servicio. La oferta de la educación financiera que sea pertinente a las características del producto y también respecto del tiempo, del momento de darle la ayuda. No sirve de nada enseñar sobre el plan de jubilación a un niño... Pero sí a alguien que está en la mitad de la vida laboral, parece adecuado volver a entrar en temas de planes de jubilación. Hay que considerar el cómo se está pensando esta estrategia de intermediación con los empleadores. No es la idea que se vean obligados por el empleador de escuchar una charla de Educación financiera, mejor que sean iniciativas inclusivas con los trabajadores, vean la importancia y se hagan partícipes. Cursos que se deben tomar por la asociación de seguridad, cuando es obligatorio no les hace tanto sentido. Mejor que no los obligue sino que la metodología sea participativa y que lo vean en su beneficio.

AG: Desde postdast, charla, talleres, consultorías individuales y lo que se ve es lo siguiente: los indicadores, encuestas, de que le ganamos solo a India en capacidad de calcular cosas financieras (mal en lo financiero). Recién en 2020 la gente chilena se dio cuenta de que los fondos son suyos. Cuanto se hace por convicción y cuanto por obligación? La persona busca herramientas aplicadas. Cualquier plan tiene que ir orientado a lo práctico (en el contexto temporal adecuado). Los planes deben ir orientados a cosas pragmáticas, que trabajen sobre su propia realidad, la educación no es solo presupuesto y endeudamiento, entra vivienda también. Ir más allá de consejos y buenas intenciones que no cambian las conductas. Hay que enseñar cosas más pragmáticas, buena idea esa del ejemplo de cada hogar. Buena oportunidad de las Cajas de llegar a los jóvenes y también a los pensionados.

Cierre:

AG: mirada de la percepción pública. Sondeo en el ambiente político de qué percepción hay con respecto de las Cajas de Compensación. Profundizar (la banca es poderosísima pero lo hacen muy bien comunicacionalmente), las Cajas deberíamos estar informados de qué situación de eventual riesgo podrían estar.

EP: Sería bueno involucrar a las propias Cajas, es distinto hablar con gerentes que con la asociación gremial. Todo lo que hemos preparado ya está bueno para compartirlo con ellos.

JLG: la tramitación de los proyectos que tienen alta incidencia en estos temas de crédito y protección al consumidor, generalmente las Cajas no asisten al congreso (como sí hace el banco), debería haber una mayor participación. Para proyectar y fortalecer la labor, se tiene que dar de la mano de cambios legislativos y ahí tienen que entrar al concreto y alejarse de solo lo abstracto. Falta una voz en esas discusiones, podría ser más importante.



DK: Rol político-activo. Las Cajas han tenido una voz pública y contraria al registro consolidado de deudores. Está recomendado pero las Cajas están en contra, han jugado un rol.

Importancia de que las Cajas estén más dentro de esta discusión financiera, deberían formar parte de las mesas que ven temas financieros.

### Anexo 3.3. Talleres con expertos seguridad social

CR: Se han recogido ámbitos muy importantes de las falencias de las Cajas frente a la realidad actual. Este escenario ha cambiado. Las Cajas pueden jugar un rol importante en complementar el Estado responsable pero requiere una nueva relación. Esta ley es muy antigua. Requiere que el Estado cambie su mirada. La pandemia ha desnudado muchas falencias del Estado para llegar a los sectores, no hay redes ni datos en muchos casos. Subsidios mal entregado. Capacidad de delivery y mirada integral que las Cajas tienen es importante. Capacidad de economías de escalas pueden permitir abaratar muchos precios. Pero requiere el cambio audaz de mirada distinta que la ley que tenemos no lo permite. Pero también requiere cambio cultural de la forma de hacer políticas públicas. Esta dependencia tan absoluta del contrato de trabajo para establecer vínculo con el sistema de seguridad social. Hay 30% de informalidad, y no se está llegando a esas personas. Pueden cotizar esas personas? Creo que sí. Hay que ir abriendo estos temas, los migrantes lo mismo. Es el momento de tener audacia porque la sociedad lo necesita y porque las Cajas lo necesitan también para validarse con la sociedad.

HC: Nosotros estamos iniciando proceso constitucional. La cuestión de la participación de las entidades privadas en la seguridad social se hablará. Cómo llegan las Cajas, va a dar qué hablar. Esto recoge bien lo que se ha podido conversar. La seguridad social tiene un conjunto de prestaciones que son calificadas como provisionales, atienden a vejez invalidez... Las Cajas partieron en lo complementario y después le dieron regímenes legales. ¿Las Cajas han de ser encargadas de administrar las prestaciones legales o solo las complementarias? Cómo transparentar y asignarle responsabilidades de seguridad social a las Cajas, pero a la vez mantenerlas en el ámbito de lo complementario, bienestar social, que es tan relevante para las personas y las familias. Como transparentar lo financiero, en que el Estado no responde al riesgo que están asumiendo las Cajas y permite que opere con estos subsidios cruzados. Se debe precisar ese punto porque las Cajas tienen legitimidad social con un punto débil dado por el crédito social (que se debería ubicar más en "préstamo social"). Es ahí donde tiene que estar al 100%? ¿O ubicarse más en el crédito? En la población cubierta: ¿expandirse? ¿Atienden al trabajador y su familia y lo acompañan en la 3era edad, es ese el nicho o puede expandirse?

AK: Definición: La seguridad social es de aquellos ámbitos que constituyen bienes Públicos éticos por definición. En consecuencia el rol que las entidades jueguen es fundamental porque se tratan de derechos. La definición de lo que pudieran tener las Cajas es fundamental. Lo de no tener fines de lucro, tendrá un punto. Deben dar un salto en la auténtica legitimación como una de las entidades pertenecientes del sistema de seguridad social. La lejanía les ha dado beneficio, han logrado sortear la crisis sobre la seguridad social en relación a la falta de legitimidad con los trabajadores. Hay ciertas definiciones, rol complementario del Estado que las Cajas pudieron cumplir las distintas etapas y ciclos vitales (trabajadores, familia, cesantía y jubilación) Las Cajas pueden jugar un rol trascendental. Seguro COVID, no cumple un rol fundamental en las Cajas. Seguro de dependencia podría ser a las Cajas. Son organismos de la seguridad social, deben ser cuidadosos y responsables. La institucionalidad y ciertos cambios serán necesarios sobre la legitimidad y rol en término de la seguridad social.

GM: Faltan un par de cosas. 1) Hay que mencionar que parte del desafío va a afectar a las Cajas también (precarización del trabajo). Verlo como parte, pero no solo que entran por fuera a mitigar ese problema. 2) Falta conversación sobre el nuevo contexto. Aprovechando el potencial que tienen las Cajas, más allá de los afiliados, potencial de afiliados empresas y se abre en términos de políticas de empleabilidad, facilitar servicios de desempleos (Matching). 3) Identidad de las Cajas: a diferencia de otras, tienen visión integral de la seguridad social, Salud funciona distinto de pensiones y otros. Las Cajas entienden todas las prestaciones dentro de un mismo marco. Esto se puede apalancar bastante como el rol que puede

jugar la protección social como un todo. Las Cajas sortearon las crisis, porque para el grueso no se ven como institución de seguridad social sino como instituciones recreativas o de crédito social. Replantearse cual es el principal rol de las Cajas. Como pueden contribuir: tener claro cual es el negocio y definición de las Cajas, que se definen ellas antes de ver por donde irse. Fortalecer la seguridad social, llenar algunos vacíos en algunos temas, costo de bolsillo, asignaciones familiares y sobre todo en la dependencia (corresponsabilidad del cuidado en la vejez, que cae mucho en la familia). Aprovechar la experiencia de las Cajas en territorio.

CR: Escenario actual. Buena contextualización de las Cajas. Busca entregarle a privados sin fin de lucro acciones concretas. Gatillando fortalezas donde las debilidades del Estado son evidentes. La cobertura es una maravilla, cantidad de recursos que tienen para alcanzar esta cobertura también. Captación de los dos mercados principales muy amplia. El modelo ha funcionado. Desde allí pueden surgir mejores entorno a lo que se puede hacer (aprovechando la cobertura). Partiendo desde el Estado, el modelo que se le proponen a las Cajas es financien con crédito y el excedente dénselo a los afiliados. Caer solamente en el crédito es poco estratégico. Entidades de gestión inmobiliaria social, se perdió una oportunidad. Gobernanza sólida. Se pueden avanzar en distintas facetas del Estado (cultura, niños). El estado sigue teniendo un potencial de una estructura que creó en que el modelo de ingresos fuera fortalecido por diversificación y a la vez capturar un empoderamiento ante la ciudadanía en que el prestigio sería muy distinto. Hay una potencia muy latente ahí.

Comentario de Propuestas:

CR: Muy pertinente la propuesta. Hay un tema legal que debe ser revisado. Tema de gobiernos corporativos se convierte en algo importante e incluye un tema de transparencia. Hay una cierta captura por parte de la administración y eso hay que reforzarlo si se van a asumir mayor responsabilidad de recursos.

Hay que hacerse cargo que muchos de los afiliados tienen pequeñas y micro empresas. Se podrían hacer mentoras a esas personas. Las licencias médicas, quedó pendiente una intención de reformar todo el proceso de pago y apelaciones del sistema de LM (SUSESO; COMPIN). Ahí las Cajas que pagan un 70% de las LM pueden tomar un rol más importante y podrían pagar el 100%.

AK: Muy interesante la propuesta. Observación: la fundamentación para estas propuestas debe surgir en función de la protección social de los afiliados. Suenan a productos de una entidad financiera. Si hay algo que se requiere es no estar solo vinculado al tema financiero. Es importante que las propuestas surjan de los principios de protección y seguridad social. Abrir la ley, claramente se debe modificar la ley. Estos desafíos deben ser a la luz de modificaciones normativas. Productos: interesantísimos el fortalecimiento pero en especial los micro seguros con todas las precauciones que correspondan.

GM: Se ve mucho lo financiero es verdad y choca con los principios de seguridad social, pero se ve una oportunidad para que el acceso al crédito no sea solamente a través de TC del retail. Es una oportunidad de diversificar el negocio. Varias de las propuestas aprovechan el apalancar el número de afiliados y empresas. Pero hasta qué punto conviene sustituir a otras instituciones? (NO ES SUSTITUIR ES COMPLEMENTAR). Entra como canal paralelo pero que se pierde la noción de servicio público. Ver como se vinculo con los encargados estatales de cada tema. Dependencia: puede ser más ambicioso, entrar a hablar de sistemas de cuidados más general (infancia para la participación femenina), no solo vejez pero todo tipo de discapacidad. Y se vincula con nuevas ideas de protección social para acompañar la dependencia. Vivienda: acompañar en los procesos en general (LM, apelar, postular, trámite), es muy válido en vivienda pero se podría extrapolar para todos lados. Los micro seguros, en el contexto de las transformaciones, cobran mucha relevancia, podría ampliar el ámbito de captación de afiliados.

CR: Pertinencia Sí, acorde al análisis planteado. Las Cajas tienen oportunidad muy grande en calidad de servicio hacia los afiliados. Las Cajas debiesen ser de las mejores calidad de servicio con todos los afiliados. Que conozcan mucho de las Cajas y de las oportunidades que se tengan. No más productos, pero de mejorar el nivel de servicio. La captura es muy potente

y hay una brecha entorno a acostumbrar que el usuario sea permanentemente vinculado a las Cajas. Si fuera una visión de servicio hacia el ciudadano pero también a los entes que deben llegar a los afiliados. Tipo de productos: dolor del Estado las pensiones alimenticias, forma de cobrarlas (las Cajas podrían ser intermediario en ese cobro) y asegurar el cobro y el pago a la beneficiaria (que está fuera del sistema porque está separada) y las Cajas pueden atenderla independiente que esté separada. Qué más se le puede proponer a las Cajas aprovechando la capilaridad que tienen las Cajas.

HC: Pertinentes. Debe seguir siendo esa la denominación? CCAF? Un aspecto a abordar es la finalidad que deben asumir las Cajas. Deben cumplir ese rol que se espera de la seguridad social: la cercanía del beneficiario con la seguridad social. Aprueba tema de pensión alimenticia. Financiero: deja de tener el lugar equilibrado que ha de tener con otras acciones. Si eres alguien que presta en vez de darle crédito, debe centrarse ahí el punto. TRANSPARENCIA. Implica revisar los temas de los gobiernos corporativos, rol de la SUSESO en la gestión de las Cajas y el rol de los trabajadores. Hay directores laborales, como opera el gobierno corporativo con esos directores laborales. Cómo se articula la participación social en un concepto más actual? Temas de productos: educación financiera (por qué no educación en seguridad social y financiera). Las personas no saben, no conocen sus derechos de seguridad social, por qué no las Cajas cumplir ese rol? No solo mantener y revisar algunos, pero es un gran prestador de servicios a la seguridad social. Lo hace a través del pago a través de licitaciones. Dependencia y los cuidados de todas maneras: INTEGRAL. Desde la cuna hasta la vejez. Las Cajas podrían tener espacio en lugar de salas cuna -> apoyo a trabajadores y el cuidado de sus hijos. No se va a distinguir entre mujeres y hombres, espacios que acercan la Caja a las familias. Supondría reforma legal, otorgar crédito a 3eros (no afiliados), cambiar el universo protegido por las Cajas, cómo operar para llegar a ellos? La red amplia debe ser usada como la de IPS. La automatización y formación: espacio para hacer acuerdos con SENCE, Bolsa nacional de empleo para la formación de los trabajadores que están en déficit. Hay espacio que no se puede descuidar. Porqué no se encargan de ayudar a automatizar a los adultos mayores? Tendrán un nicho de población que va a apreciar a las Cajas.

Alejandra: Más que automatizar, es DIGITALIZARLOS a los adultos mayores.

Cierre:

CR: Financiamiento: avanzar hacia algo de carácter legal. Al menos igual la cancha con las cooperativas en términos de tener fondos propios. Tener un híbrido (segundo capital) aportado por forma de cuotas que sin salirse del marco del sin fines de lucro puede ampliar las formas de financiamiento. Alternativo de casos internacionales, deben explorar ese campo. En términos de los productos, hay un tema que se planteó es que el Estado ha creado un monopolio previera, se podrían recibir cotizaciones, salir de ese monopolio que ha tenido problemas. Se podría estudiar la posibilidad de afiliar a empleadores que a la vez sean trabajadores. Se hizo un esfuerzo por trabajadores de casa particular. Ese tipo de empleadores que son trabajadores para poder ser parte de la afiliación. Esfuerzos de las propias Cajas de ir más allá de los grandes empleadores, sino también los trabajadores unipersonales y autofinanciados.

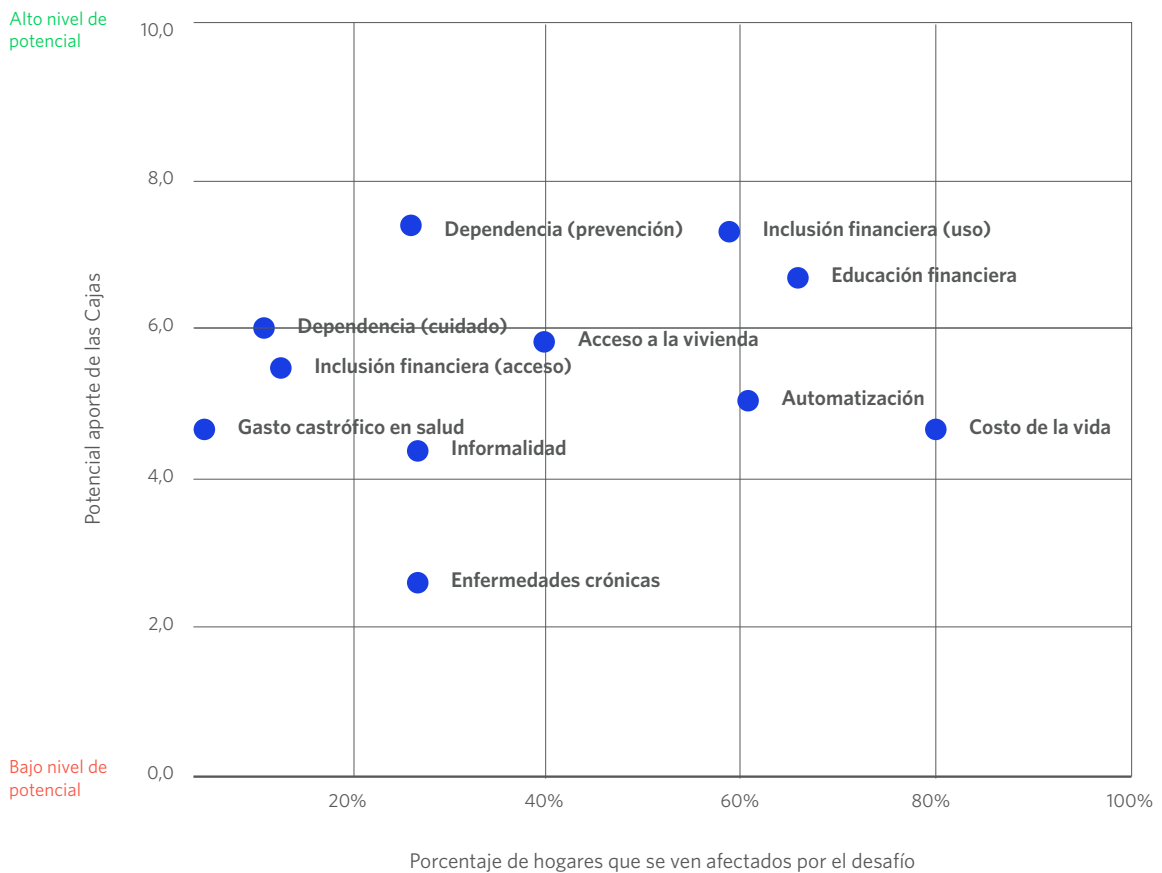
HC: El Estado debe transparentar su relación con las Cajas en término de los servicios que les presta. Ahí hay un tema de recursos involucrados. El Estado se aprovecha del trabajo de las Cajas y hay que transparentar el tema de los costos que las Cajas asumen por administrar recursos del Estado. Cajas deben avanzar, si queremos que se hagan cargo de los servicios de bienestar de las empresas. Hay espacio que no se ha usado adecuadamente. Las Cajas deberían tener convenios y que les administren los servicios a las empresas. Las Cajas han ido perdiendo espacios que le podrían significar financiamientos significantes (seguro cesantía, red de apoyo a AM) todo eso genera ingresos y podrían hacerse de ellos.

AK: Un desafío para las Cajas: administrar de mejor manera el negocio, economías de escala se han planteado, abrirse a la administración de micro seguros. Taller específico para ver temas de innovación de financiamiento en función de los servicios. Gobernanza: heterogeneidad es algo que debe ser incorporado. No solo género, no solo paritario sino que tratándose de seguridad social, la incorporación de los afiliados es esencial. La importancia de la incorporación, no solo economistas. Entidades de la seguridad social deben escribir en Excel y también en Word. Tremendamente importante la heterogeneidad.

CR: De acuerdo con mucho. Diversificación de la cartera de financiamiento. Más allá de que en el de crédito hay mucho que hacer. Nuevamente con BC para captar ahorro (intentando). Transparencia: se gatilla proceso de circular entorno a goa corporativo y licitaciones porque las Cajas hacen bien la pega pero hay que darle posibilidades de que lo demuestren. Se sabe que lo están haciendo bien pero es importante que quede más demostrado. Debe quedar registrado y que sea fácilmente encontrado para mostrar que las cosas se hacen bien. Gobernabilidad tiene una perspectiva de visión: Las Cajas debiesen ser como primera visión un prestador de servicios sociales y eso involucra un sistema de mejora continua el servicio hacia los afiliados. Referencia entorno al financiamiento que es forzosa y que se preocupan más de captar crédito que del resto de las prestaciones. Las gobernanzas deben estar invitadas a que eso no ocurra. La gobernanza debe estar pensada en mantener constantemente el foco en los social. Tienen la libertad de derecho privado pero su gobernanza debe tener una estructura mínima para cuidar que la visión sea permanente.

CR: Darle vuelta a la relación con los gremios, se debilitó mucho en la araucana por ejemplo. Cual es el rol de los gremios (que están en la palestra de la sociedad chilena también). Hay que generar una relación distinta con ese stakeholder.

### Anexo 4: Principales desafíos de seguridad social (según porcentaje de la población afectada y potencial aporte de las Cajas)



Fuente: Elaboración propia.

## Anexo 5. Revisión de experiencias internacionales

A continuación, se presenta una síntesis de las experiencias internacionales que se utilizaron como referencia para las recomendaciones propuestas.

- **Bienestar Financiero:**

### **Compromiso voluntario de abrir cuentas a todos los clientes y Ley de cobertura financiera universal**

**País:** Alemania.

**Grupo de interés:** Toda la población.

**Actores/entidades involucradas:** Instituciones privadas de crédito (banca privada), instituciones públicas de crédito (bancos de ahorro), agencias de protección al consumidor.

**Ámbito de la Seguridad Social que aborda:** Inclusión Financiera.

**Objetivo:** Promover el acceso a cuentas corrientes a toda la población.

**Contexto:** Un debate público sobre el derecho de todos a tener una cuenta corriente dio lugar a un compromiso voluntario en 1995 por parte de todas las asociaciones de crédito privadas de Alemania de abrir cuentas corrientes para todos en régimen de depósito. Esta declaración se adelantó a la regulación nacional y a la intervención del gobierno en el sector de la banca privada.

**Cómo funciona:** Estas cuentas dan al cliente acceso a la retirada de efectivo y a los pagos, a las transferencias y a los depósitos, pero no automáticamente a facilidades de sobregiro. El nivel de ingresos y el historial crediticio no son criterios para que un banco rechace la apertura de una cuenta. La única razón por la que un banco puede rechazar la apertura de una cuenta es la participación del cliente en el blanqueo de dinero u otras formas de comportamiento fraudulento. Los organismos de protección del consumidor vigilan el cumplimiento de los bancos privados. Por otra parte, las Cajas de ahorros, están obligadas por la ley estatal federal a abrir una cuenta corriente para todos en condiciones similares.

**Fuente:** Tova María Solo and Astrid Manroth (2006). Access to Financial Services in Colombia. The “Unbanked” in Bogotá. [openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8784](https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8784)

- **Ley de reinversión comunitaria (CRA)**

**País:** EEUU.

**Grupo de interés:** Toda la población.

**Actores/entidades involucradas:** Tres reguladores federales —la oficina del contralor de la moneda, la corporación federal de seguro de depósitos (FDIC) y la junta de gobernadores del sistema de reserva federal— comparten una función de supervisión con respecto a la ley de reinversión comunitaria (Community Reinvestment Act-CRA). Sin embargo, el último es el principal responsable de evaluar si los bancos miembros del estado cumplen con sus obligaciones según la ley.

**Ámbito de la Seguridad Social que aborda:** Inclusión Financiera.

**Objetivo:** Promover el acceso a cuentas corrientes a toda la población.

**Contexto:** Uno de los objetivos del CRA era revertir los efectos de la línea roja, una práctica controvertida en la que los bancos restringían los préstamos en ciertos vecindarios que se consideraban demasiado riesgosos.

**Cómo funciona:** La ley de reinversión comunitaria es una ley federal promulgada en 1977 para alentar a las instituciones depositarias a satisfacer las necesidades de crédito de los vecindarios de ingresos bajos y moderados. La CRA requiere que los reguladores federales evalúen qué tan bien cada banco cumple con sus obligaciones con estas comunidades. Este puntaje se utiliza para evaluar las solicitudes de aprobación futura de fusiones bancarias, estatutos, adquisiciones, apertura de sucursales e instalaciones de depósito.

Si bien los reguladores observan la actividad crediticia y otros datos en su evaluación, no hay puntos de referencia específicos que los bancos tengan que cumplir. Las calificaciones CRA están disponibles en línea y previa solicitud en sucursales bancarias locales.

**Fuente:** <https://exonegocios.com/ley-de-reinversion-comunitaria-cra/#:-:text=La%20ley%20de%20reversi%C3%B3n%20comunitaria,de%20ingresos%20bajos%20y%20moderados>

- **Directrices estatales para garantizar el acceso a los servicios financieros a toda la población**

**País:** Canadá.

**Grupo de interés:** Toda la población.

**Actores/entidades involucradas:** Gobierno de Canadá, bancos, Agencia de consumo financiero de Canadá.

**Ámbito de la Seguridad Social que aborda:** Inclusión Financiera.

**Objetivo:** Garantizar el acceso a servicios financieros a toda la población.

**Contexto:** Proceso de fortalecimiento de la educación financiera.

**Cómo funciona:** El Gobierno de Canadá estableció directrices en 2001 para garantizar el acceso a los servicios financieros básicos a todos los ciudadanos canadienses. Éstas obligan a los bancos a ofrecer cuentas de bajo costo con las siguientes características: (i) sin gastos de depósito, (ii) uso de una tarjeta de débito, (iii) privilegios para la emisión de cheques, (iv) estado de cuenta o libreta de ahorros actualizada y gratuita (v) de 8 a 15 transacciones de deuda al mes, (vi) una cuota mensual máxima de 4 dólares. La Agencia del Consumidor Financiero de Canadá supervisa si las instituciones financieras respetan sus compromisos públicos de acuerdo con estas directrices.

**Fuente:** Tova María Solo and Astrid Manroth (2006). Access to Financial Services in Colombia. The “Unbanked” in Bogotá. openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8784

- **Modelo de Acceso y educación financiera: Acceso a Servicios Financieros Bancarios para Microempresas (Microenterprise Access to Banking Services)**

**País:** Filipinas.

**Grupo de interés:** Familias de bajos ingresos.

**Actores/entidades involucradas:** Este modelo se implementó por ONG Microfinance Opportunities (MFO) en conjunto con la Asociación Bancos Rurales de Filipinas y apoyo de la Fundación MasterCard. En la implementación, participó el personal de los Bancos y Comercios.

**Ámbito de la Seguridad social que aborda:** Inclusión Financiera.

**Desafío al que responde:** Acceso a productos y servicios financieros.

**Objetivo:** Determinar cómo la educación financiera puede incrementar la aceptación y uso de monederos electrónicos móviles y de tarjetas. Los monederos electrónicos permiten pagar cualquier compra cotidiana directamente en el comercio sin utilizar dinero ni tarjetas de crédito, a través de una aplicación móvil.

**Contexto:** MFO es una organización mundial sin fines de lucro, fundada en 2002, dedicada a estudiar la realidad económica de las poblaciones de bajos ingresos y marginadas. Mediante la descripción y el análisis de estas realidades, informan a los gobiernos, al sector privado, a las organizaciones multilaterales, a la sociedad civil y a las propias personas de bajos ingresos y marginadas, con el fin de contribuir en la política pública y la generación de iniciativas privadas. Asimismo, fomenta la entrega de educación financiera y de soluciones financieras orientadas al consumidor, trabajando con implementadores en el sector público y privado.

En el caso de Filipinas, la mayoría de las personas hacen uso del monedero electrónico sin dificultad, pero lo utilizan para el envío de remesas o para hacer recargas de celular, principalmente. Sin embargo, el enfoque de este modelo fue promover el uso del monedero móvil para realizar las siguientes transacciones bancarias:

- envío del pago del préstamo al banco; envío de ahorros a la cuenta.
- retiro de fondos de la cuenta.

**Cómo funciona:** Para poder implementar esta solución, en primer lugar se identificaron los puntos de contacto claves que los bancos rurales tenían con sus clientes y que se podrían apalancar para la entrega de la educación financiera. Para esto se evaluó el tipo de capacitación que se podría entregar a través de cada uno de estos puntos. Esto incluyó evaluar la misma capacidad del personal involucrado para poder impartir la capacitación a los clientes. También se identificaron las herramientas más apropiadas para cada punto de contacto.

La campaña de educación financiera comenzó primero por exponer al cliente a los beneficios de realizar transacciones bancarias a través de la billetera electrónica, creando así conciencia sobre el producto. Se usaron posters educativos que integraban también mercadeo para ser usados en agencias y comercios.

El segundo paso fue la entrega de capacitación directa que se llevó a cabo en las sesiones de orientación del producto o cuando el cliente visitaba la agencia para realizar sus transacciones. Este entrenamiento se dio de manera corta y directa, transmitiendo mensajes claros y puntuales.

Para apoyar este esfuerzo se diseñó un rotafolio que sirvió como una herramienta que se explicaba por sí misma. El rotafolio consistía en ilustrar el mensaje que se buscaba transmitir y se acompañaba de un script de venta para guiar al personal en la entrega de la capacitación.

El tercer paso consistió en que el consumidor pusiera en práctica la capacitación. Esto se realizó a través de un kit de bienvenida. El propósito de este kit fue ayudar al cliente a recordar la información recibida durante la capacitación y también servir como referencia cuando el cliente realizara transacciones por su cuenta. Para que los clientes logran usar los productos enlazados con tecnología de manera regular, se incorporó como elemento de refuerzo - los recordatorios vía SMS, o SMS con consejos enviados semanalmente a los clientes.

Al estudiar las razones por las cuales los clientes no utilizaban el monedero electrónico para efectuar transacciones financieras, se identificó que los clientes tenían dificultad para confiar en un sistema que no les proporcionaba recibos o comprobantes. Además, se observó que los clientes no entendían bien los componentes de seguridad del sistema, es decir los PIN y SMS de confirmación.

El Kit de Bienvenida que se diseñó para los clientes, incluyó una descripción de lo que es el SMS de confirmación y su función. Para lograr que el cliente se sintiera más cómodo con estos mensajes, se explicó el contenido del mensaje mostrando cómo éste contiene la misma información que un recibo de papel. Como resultado, la confianza del cliente incrementó al poder comparar el SMS de confirmación que recibía en su celular contra la foto del SMS en el Kit de Bienvenida.

**Fuente:** [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Educaci%C3%B3n\\_financiera\\_Un\\_camino\\_hacia\\_la\\_inclusi%C3%B3n\\_Enfoques\\_y\\_experiencias\\_en\\_la\\_implementaci%C3%B3n\\_de\\_metodolog%C3%ADas\\_de\\_educaci%C3%B3n\\_financiera\\_para\\_el\\_ahorro\\_en\\_poblaciones\\_de\\_bajos\\_ingresos\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Educaci%C3%B3n_financiera_Un_camino_hacia_la_inclusi%C3%B3n_Enfoques_y_experiencias_en_la_implementaci%C3%B3n_de_metodolog%C3%ADas_de_educaci%C3%B3n_financiera_para_el_ahorro_en_poblaciones_de_bajos_ingresos_es.pdf)

#### • **Programa Promoción del ahorro en familias Juntos**

**País:** Perú.

**Grupo de interés:** Poblaciones de bajos ingresos.

**Actores/entidades involucradas:** Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) Juntos, Banco de la Nación, Ministerio de Desarrollo e inclusión social, CT-CIAS, Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (entidad adscrita al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego).

**Ámbito de la Seguridad social que aborda:** Educación financiera.

**Objetivo:** Promover la utilización de las cuentas de ahorro y de los servicios financieros básicos entre las beneficiarias del programa de gobierno Juntos, así como la capitalización de las familias a través del acceso a servicios financieros incluyentes, como mecanismo de reducción de la pobreza en los sectores rurales pobres. Asimismo, busca promover la inclusión social y económica de los grupos tradicionalmente excluidos y lograr la formación de una cultura de ahorro familiar entre las beneficiarias. Dentro de los temas tratados se encuentran: el sistema financiero, los servicios financieros, las prácticas del ahorro financiero y refuerzo de conocimientos.

**Contexto:** Incrementar el acceso a financiamiento en la región de América Latina y el Caribe, FOMIN promueve la inclusión financiera de la población de bajos ingresos de la región a través de su programa Proahorros.

**Cómo funciona:** El programa piloto de ahorro se articula alrededor de tres componentes: el primero corresponde a la capacitación y sensibilización financiera que Agro Rural brinda a las mujeres beneficiarias del programa. El segundo, consiste en un acompañamiento financiero que los facilitadores del programa Juntos y AgroRural dan a las mujeres, a modo de seguimiento



y reforzamiento. Finalmente, el tercero, desarrolla y fortalece los contenidos anteriores, implementando un mecanismo de incentivo al ahorro entre las beneficiarias. El incentivo consta de un sorteo bimestral de canastas de víveres con artículos de primera necesidad, a dos beneficiarias por distrito, y uno de los requisitos para participar es tener saldos positivos en sus cuentas de ahorro mayores a cero. De este modo se promueve que las beneficiarias del Programa cumplan con las corresponsabilidades, incorporen en su vida una cultura del ahorro y que ensayen nuevas estrategias de manejo de liquidez.

**Fuente:** [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Educaci%C3%B3n\\_financiera\\_Un\\_camino\\_hacia\\_la\\_inclusi%C3%B3n\\_Enfoques\\_y\\_experiencias\\_en\\_la\\_implementaci%C3%B3n\\_de\\_metodolog%C3%AAs\\_de\\_educaci%C3%B3n\\_financiera\\_para\\_el\\_ahorro\\_en\\_poblaciones\\_de\\_bajos\\_ingresos\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Educaci%C3%B3n_financiera_Un_camino_hacia_la_inclusi%C3%B3n_Enfoques_y_experiencias_en_la_implementaci%C3%B3n_de_metodolog%C3%AAs_de_educaci%C3%B3n_financiera_para_el_ahorro_en_poblaciones_de_bajos_ingresos_es.pdf)

Trivelli, C., Montenegro, J. y Gutierrez, M. (2011). UN AÑO AHORRANDO: Primeros Resultados del Programa Piloto “Promoción Del Ahorro en Familias Juntos”. [http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/1085/Trivelli-Carolina\\_Montenegro-Jimena\\_Gutierrez-Maria\\_Primeros-resultados-ahorro-familias-juntos.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/1085/Trivelli-Carolina_Montenegro-Jimena_Gutierrez-Maria_Primeros-resultados-ahorro-familias-juntos.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- **Seguridad social**

- **Servicios de Cuidado al adulto mayor a domicilio (Home Instead Senior Care)**

**País:** EEUU.

**Grupo de interés:** Familias cuidadoras.

**Actores/entidades involucradas:** Empresas que ofrecen este servicio y familias cuidadoras.

**Ámbito de la Seguridad Social que aborda:** Poblaciones envejecidas, dependencia funcional y cuidados.

**Desafío al que aborda:** Cuidado de adultos mayores.

**Objetivo:** Cubrir la necesidad de cuidado a los adultos mayores, compartiendo las responsabilidades de cuidados de los familiares con los profesionales de la asistencia domiciliaria, de modo que los cuidadores familiares puedan permanecer en la economía formal.

**Contexto:** Las políticas deben fomentar la prolongación de la vida laboral y socialmente activa más allá de la edad tradicional de jubilación y la creación de nuevas empresas y servicios destinados a responder a las necesidades del envejecimiento. Por ejemplo, el envejecimiento de la población está impulsando la demanda de servicios de cuidados, lo que puede ser una fuente de nuevos puestos de trabajo, ya que el número de cuidadores familiares es elevado y va en aumento: la National Alliance of Caregiving y la AARP informaron en 2009 de que más de 65 millones de adultos en Estados Unidos -el 29% de los estadounidenses- cuidan de un familiar o amigo de 50 años o más. Las empresas que permiten a las familias compartir las responsabilidades de los cuidados con los profesionales de la asistencia domiciliaria no sólo crearán nuevos puestos de trabajo para los cuidadores, sino que también permitirán a los cuidadores familiares permanecer en la economía formal.

**Cómo funciona:** Es una empresa privada que ofrece un servicio de atención no médica a personas mayores. Una investigación llevada a cabo en Estados Unidos reveló que el 71% de los cuidadores que utilizaron los servicios de atención domiciliaria pudieron conservar su empleo, en comparación con el 65% de los cuidadores que optaron por trabajar solos.

**Fuente:** OECD (2014). The Silver Economy as a Pathway for Growth Insights from the OECD - GCCOA Expert Consultation.

- **Vincles BCN**

**País:** España

**Grupo de interés:** Personas mayores de 65 años y su círculo cercano.

**Actores/entidades involucradas:** Ayuntamiento de Barcelona, Red de Apoyo Colaborativa Tyze, Fundación Bloomberg.

**Ámbito de la Seguridad Social que aborda:** Dependencia funcional y cuidados.

**Desafío al que aborda:** Envejecimiento de la población.

**Objetivo:** Reforzar las relaciones sociales de las personas que se encuentran solas a través del uso de tecnologías.

**Contexto:** Esta iniciativa se desarrolla en el marco del desarrollo de proyectos de innovación social. Se solicita el apoyo de una red canadiense de apoyo colaborativa para cuidadores (Tyze). El primer piloto del proyecto se lleva a cabo en conjunto con una incubadora de proyectos y se presenta al concurso Mayor's Challenge de la Fundación Bloomberg, resultando ganador. El piloto busca sobre todo contribuir a paliar la soledad no voluntaria de las personas mayores de Barcelona a través del uso de la tecnología.

**Cómo funciona:** Es una app desarrollada por el Área de derechos sociales del Ayuntamiento de Barcelona que permite la comunicación entre el usuario y su familia o amistades y con otras personas que también usan la app. Existe la opción de una red personal (familia y amigos) y una red comunitaria con personas que viven cerca y/o tienen los mismos intereses. A quienes lo requieran, el ayuntamiento les presta un tablet y acceso a internet para descargar la aplicación. La app permite ampliar los círculos de interacción social de las personas mayores, contribuyendo así a su envejecimiento activo. Al año 2018 contaba con más de 1.000 personas conectadas.

**Fuente:** <https://ajuntament.barcelona.cat/vinclesbcn/es/evoluci%C3%B3n-del-servicio>  
<https://tyze.com/>

- **TimeBanksNYC**

**País:** Estados Unidos.

**Grupo de interés:** Personas mayores que intercambian servicios o habilidades con sus vecinos e indirectamente, las comunidades de los barrios participantes.

**Actores/entidades involucradas:** TimeBanksNYC es administrado por el departamento de Envejecimiento de Nueva York y partner de NYC Service. Como colaboradores operan Fundación para el Envejecimiento en Nueva York, Visiting Nurse Service of New York TimeBank y United Neighborhood Houses.

**Ámbito de la Seguridad Social que aborda:** Poblaciones envejecidas, dependencia funcional y cuidados.

**Desafío al que aborda:** Envejecimiento de la población.

**Objetivo:** Como parte de las iniciativas de promoción del voluntariado y del servicio comunitario del programa Age friendly NYC se ha desarrollado TimeBanksNYC, que busca fomentar el intercambio de servicios entre las personas mayores de la ciudad, en el cual no se utiliza dinero como medio de pago.

**Contexto:** El Community Connections TimeBank es un programa de beneficio comunitario patrocinado por el Visiting Nurse Service of New York (VNSNY), la mayor agencia de atención domiciliaria sin ánimo de lucro del país. VNSNY puso en marcha su primer centro TimeBank en diciembre de 2006, centrado en Washington Heights.

**Cómo funciona:** Se trata de una red gratuita de intercambio recíproco en donde las personas proveen habilidades y servicios a otras usando su tiempo en lugar de dinero como medio de pago. El modelo se basa en las fortalezas y recursos individuales para reforzar a la comunidad en general. Todos los programas de Timebanks valoran una hora de servicios dando otra a cambio. Es una forma para que las personas compartan sus habilidades, se reúnan con sus vecinos y se apoyen mutuamente. Los miembros del TimeBank dan lo que pueden, cuando pueden. Por cada hora aportada, los miembros ganan un crédito de tiempo que pueden canjear por servicios para ellos mismos.

El TimeBank cuenta con más de 1.700 miembros, de edades comprendidas entre los 6 y los 97 años, que intercambian una gran variedad de servicios no remunerados: desde cocinar, traducir idiomas, acompañar al médico, hacer pequeñas reparaciones en el hogar y dar clases de informática, por nombrar algunos. Muchos líderes de la comunidad han acogido el TimeBank y han firmado como socios. Ahora cuenta con más de 70 organizaciones afiliadas. Además de la amplia gama de servicios que los miembros pueden intercambiar, hay más de 200 negocios locales, regionales y en línea que ofrecen descuentos a los miembros de TimeBank. Así, los socios ahorran dinero en las farmacias, tiendas de comestibles, restaurantes y tiendas de ropa locales.

**Fuente:** <https://www.nycservice.org/organizations/1097#:~:text=The%20Community%20Connections%20TimeBank%20is,2006%2C%20centered%20in%20Washington%20Heights>

#### • Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC)

**País:** México.

**Grupo de interés:** Toda la población.

**Actores/entidades involucradas:** El Consejo de Salubridad General (CSG) está a cargo de la definición de las enfermedades a cubrir por este fondo; los Centros Regionales de Atención Especializada (CRAE) están encargados de la prestación de los servicios médicos; la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) está a cargo de las transferencias monetarias y las instituciones de salubridad pública federales y estatales son las receptoras de los fondos. Algunas de estas instituciones son: el Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (CENSIDA), Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades (CENAVECE).

**Ámbito de la Seguridad Social que aborda:** Gastos Catastróficos en Salud.

**Objetivo:** Apoyar el financiamiento de la atención de enfermedades de alto costo y que, en consecuencia, provocan gastos catastróficos.

**Contexto:** Diversos estudios han expuesto las consecuencias negativas que han traído a las familias, los gastos catastróficos en salud. Estas consecuencias impulsaron la reforma a la Ley General de Salud en México en 2003, disposiciones que permitieron poner en marcha el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), enfocado a la protección financiera de la población sin acceso a la protección por parte de las instituciones de seguridad social. El SPSS contempló la constitución de un fondo denominado Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC).

**Cómo funciona:** Se trata de un fondo público enfocado en el financiamiento de enfermedades cuya atención representa un alto costo para los hogares, principalmente de los más pobres. Opera mediante procesos de asignación y transferencia de fondos a la salud pública. La definición de las enfermedades que pueden ser cubiertas es responsabilidad del Consejo de Salubridad General (CSG), tomando en consideración prevalencia, aceptabilidad social y viabilidad financiera. La prestación de los servicios está a cargo de los Centros Regionales de Atención Especializada (CRAE) acreditados, y el manejo de los recursos y su correspondiente transferencia es realizada por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS).

**Fuente:**

Aracena-Genao B, González-Robledo MC, González-Robledo LM, Palacio-Mejía LS, Nigenda-López G (2011). El Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos: tendencia, evolución y operación. Salud Pública, Mex;53 supl 4:S407-S415.

- **Aula de la seguridad Social**

**País:** España.

**Grupo de interés:** Profesores y estudiantes (entre 10 y 14 años).

**Actores/entidades involucradas:** Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

**Ámbito de la Seguridad Social que aborda:** Educación en seguridad social.

**Objetivo:** Fomentar en los futuros ciudadanos, las ideas de solidaridad intergeneracional e interterritorial.

**Contexto:** La iniciativa nace desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, como una forma de sensibilizar a los usuarios sobre la importancia y trascendencia de mantener un sistema público de Seguridad Social, de este modo se genera una cultura de colaboración en la sociedad, educando para el cumplimiento de sus obligaciones y el cumplimiento de sus derechos.

**Cómo funciona:** La iniciativa busca dar a conocer a las nuevas generaciones sus derechos y obligaciones como parte del sistema de seguridad social, para el funcionamiento del Estado de Bienestar. Para lograr su objetivo, el portal entrega material para los docentes estructurado en ocho unidades de contenido además de material didáctico como historietas orientadas para los segmentos de niños y jóvenes.

**Fuente:** <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo>

- **Seguro de accidentes para las moto-taxis que trabajan a través de una aplicación**

**País:** Indonesia y Uruguay.

**Grupo de interés:** Trabajadores de plataforma (o apps).

**Actores/entidades involucradas:** Empresas de transporte y delivery que operan a través de plataformas móviles y el Estado.

**Ámbito de la Seguridad Social que aborda:** Mercado laboral.

**Desafío al que responde:** Informalidad.

**Objetivo:** Ampliar la cobertura de la seguridad social a taxistas y mototaxis que operan a través de plataformas móviles (por ejemplo, Uber).

**Contexto:** Indonesia y Uruguay han introducido mecanismos adaptados para garantizar la cobertura de la protección social de los taxistas que operan a través de plataformas móviles. Indonesia ha introducido un mecanismo digital para asegurar una nueva aplicación (similar a Uber) que tiene el país para los viajes en mototaxi. Todos los pasajeros y conductores están asegurados con cobertura gratuita de accidentes durante el viaje. Parte de la tarifa se deduce automáticamente para asegurar tanto al conductor como al pasajero durante el viaje (OIT y OCDE, 2018).

**Cómo funciona:** Al utilizar la aplicación se deduce automáticamente una pequeña cantidad de la tarifa para el seguro de accidentes tanto del conductor como del pasajero durante la duración del viaje. En Uruguay, los taxistas, incluidos los que trabajan a través de plataformas digitales (por ejemplo, Uber), están cubiertos por el seguro social, lo que requiere el registro y el pago de las cotizaciones a la seguridad social a través de una aplicación en línea fácil de usar (BPS Uruguay, 2017). Esta innovación se basa en la larga experiencia de Uruguay en la cobertura de los trabajadores autónomos y los trabajadores de microempresas a través de un mecanismo simplificado de pago de impuestos y contribuciones (monotributo). Existen experiencias similares en otros países, como Argentina y Brasil.

**Fuente:**

OECD (2018), The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?, OECD Publishing, Paris.

ILO and OECD (2018), Promoting adequate social protection and social security coverage for all workers, including those in non-standard forms of employment, Paper prepared for the G20 (Argentinian presidency).

• **Gigacover: Empresa que ofrece beneficios flexibles para satisfacer las necesidades de la economía de los gig**

**País:** Singapur, Indonesia y Vietnam.

**Grupo de interés:** Trabajadores de plataforma (o apps).

**Actores/entidades involucradas:** Empresas de transporte y delivery que operan a través de plataformas móviles y empresas aseguradoras.

**Ámbito de la Seguridad Social que aborda:** Mercado laboral.

**Desafío al que responde:** Informalidad.

**Objetivo:** Entregar protección en caso de accidente o enfermedades laborales a los trabajadores de plataforma.

**Contexto:** Gojek es una plataforma tecnológica multiservicio, que opera en varios países del sudeste asiático. Desde el 2015, comenzó a operar su aplicación que brinda servicios de uso compartido de motocicletas, entre otros servicios. Recientemente, esta aplicación se asoció con Gigacover (una empresa de seguros), lo cual permite al socio conductor acceder a un seguro de baja médica prolongada: el Freelancer Earnings Protection (FLEP). Entre los objetivos de la empresa se encuentran: “brindar seguros, atención médica y servicios financieros flexibles y asequibles a través de la tecnología a trabajadores de ingresos medios en crecimiento”. Gigacover ofrece productos de seguros, atención médica y beneficios, además brinda servicios de distribución, administración y detección de fraudes para sus clientes.

**Cómo funciona:** Este seguro entrega dinero diario por el periodo de internación en el hospital y/o permiso de hospitalización, con un pago máximo anual. En función de las prestaciones, los términos y las condiciones de la póliza que tome el asegurado, se le pagará el importe en efectivo diario en función del límite seleccionado por el asegurado durante su solicitud.

**Fuente:**

<https://www.gojek.com/sg/driver/goalbetter/protection/>

<https://www.etiqa.com.sg/wp-content/uploads/2018/07/Gigacover-FLIP-Insurance-Policywording.pdf>

## Anexo 6. Esquema Bonos de Impacto Social

Figura 24: Proceso general de los Bonos de Impacto Social



Fuente: Elaboración propia.