

AUDIENCIAS PÚBLICAS:

DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS
VOLUMEN 2

♦ **DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS A LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS, VOL.2**

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

Primera edición, septiembre de 2015

I.S.B.N.: 978-956-358-961-0

♦ **EJECUCIÓN Y EDICIÓN**

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

Las fotografías son gentileza de la Comisión Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines no comerciales, por cualquier medio o procedimiento, siempre que se indique la cita bibliográfica del documento.

Impreso en Chile/Printed in Chile



DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS A LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS, VOL.2

Septiembre, 2015

Índice

→ 7. Centros de Estudios	8
→ Audiencia Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL)	9
→ Audiencia Sociedad Chilena del Derecho al Trabajo y la Seguridad Social SCHDTSS	15
→ Audiencia Fundación SOL	20
→ Audiencia Comunidad Mujer	28
→ Audiencia Fundación Progresora	38
→ Audiencia Centro de Geriatría y Gerontología UC	47
→ Audiencia Instituto Libertad	48
→ Audiencia Centro de Estudios del Desarrollo, CED	56
→ Audiencia Fundación Chile 21	64
→ Audiencia Centro Nacional de Desarrollo Alternativo (CENDA)	66
→ Audiencia Fundación Libertad y Desarrollo	71
→ Audiencia Fundación Jaime Guzmán	80
→ Audiencia Instituto Igualdad	88
→ 8. Autoridades estatales y políticos	91
→ Audiencia Solange Berstein	92
→ Audiencia Diputado Juan Luis Castro	100
→ Audiencia Juan Ariztía	106
→ Audiencia Senador Eugenio Tuma	110
→ Audiencia Augusto Iglesias	114
→ Audiencia Diputado Daniel Farcas	115
→ Audiencia Senadora Lily Pérez	120
→ Audiencia Guillermo Larráin	124
→ Audiencia Diputado Tucapel Jimenez	132
→ 9. Académicos	137
→ Audiencia José Miguel Cruz	138
→ Audiencia Joaquín Vial	143
→ Audiencia Salvador Valdés	148
→ Audiencia Esteban Calvo	158

▶ Audiencia Eduardo Fajnzylber	165
▶ Audiencia Klaus Schmidt Hebbel	174
▶ 10. Organizaciones de pensionados y/o jubilados	181
▶ Audiencia Asociación Gremial Nacional de Pensionados del Sistema Privado de Pensiones de Chile (ANACPEN)	182
▶ Audiencia Coordinadora Nacional Unitaria de Pensionados y Montepiadas (CUPEMCHI)	186
▶ Audiencia Asociación de Jubilados, Pensionados y Montepiados de Chile (Aspenjumchi)	188
▶ 11. Consultoras y otros centros	192
▶ Audiencia Felices y Forrados	193
▶ Audiencia ECONCULT	199
▶ Audiencia ICARE (Circulo de Negocios y Finanzas)	207
▶ Audiencia Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS)	214



DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS A LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS

VOLUMEN 2

▶ 7. Centros de Estudios



- » Centro de Geriátría y Gerontología UC
 - » Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (SCHDTSS)
 - » Fundación SOL
 - » Centro Nacional de Desarrollo Alternativo (CENDA)
 - » Fundación Libertad y Desarrollo
 - » Fundación Chile 21
 - » Fundación Jaime Guzmán
 - » Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL)
 - » Instituto Libertad
 - » Fundación Progresía
 - » Centro de Estudios del Desarrollo (CED)
 - » Instituto Igualdad
 - » Comunidad Mujer
-

➔ Audiencia Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz (ICAL)

PARTICIPANTES

César Bunster	(Director del Instituto)
Carlos Arrué	(Encargado del Área Legislativa)
Roberto Barraza	(Programa de Seguridad Social)
Alfredo Peñaloza	(Programa de Seguridad Social)
Hugo Guzmán	(Área de Comunicaciones)

El sentido del encuentro o réquiem para un modelo

¿Por qué constituir una Comisión Asesora Presidencial? Es una pregunta que hasta el momento ha quedado a soslayo. Puede parecer que por obvia se olvida, pero consideramos que es un emplazamiento que cobra meridiano sentido en tanto constituye la espina dorsal del conjunto de exposiciones que han antecedido a la nuestra y que provienen desde diversos ámbitos, especialidades y orientaciones políticas.

Para nosotros, el origen de esta Comisión responde al resquebrajamiento de la confianza en torno a la concepción y funcionamiento de nuestro sistema previsional. Lejos de ser un fenómeno aislado, esta crisis de legitimidad se enmarca en una crisis mayor, vinculada a la ruptura de los consensos neoliberales heredados de la dictadura cívico-militar. En suma, constituye una pulsión que ha encontrado momentos de distensión en la Comisión Marcel, el Pilar Solidario y, recientemente, con el anuncio de la AFP estatal, que ciertamente valoramos en su intención de avanzar en mejorar la cobertura y atención preferente para aquellos trabajadores y trabajadoras de menor interés para el sistema, pero principalmente, como un tránsito orientado a rescatar la fe en lo público y devolver al Estado su rol preeminente en la administración de los fondos de pensiones. No obstante, creemos que es insuficiente y que se encuentra lejos de corregir las deficiencias del modelo y mitigar el malestar social que despierta la situación actual. Como ya se ha dicho con insistencia en esta Mesa, el sistema de AFP, aun cuando se reforme, no cumple el rol fundamental de todo sistema de previsión social: otorgar pensiones dignas y definidas. Esto porque el sistema tiene como "pecado" original, no haber sido diseñado con esa finalidad, sino con la lógica de la capitalización individual, eu-

femismo que encubre el leitmotiv de las AFP, cual es ser un sistema de ahorro forzoso, que mediante un descuento previsional obligatorio financia a los grandes conglomerados económicos¹.

El objeto de esta presentación es en poner lo político por sobre lo técnico, pues creemos que cualquier medida vinculada al bienestar y armonía social, debe tener como elemento movilizador la ética y no la técnica. Pues ha sido el criterio político-moral, el que ha predominado en momentos de crisis social como en el que nos encontramos insertos. Creemos importante en esta instancia dar cuenta de ciertos principios y consideraciones mínimas que, a nuestro juicio, y en función de la precarización del empleo y el deterioro de los derechos sociales, debiesen articular el rediseño de un sistema de previsión social que haga justicia a su nombre, respetando el tránsito histórico de la sociedad chilena donde lo técnico-jurídico, debe subordinarse a lo político-social.

La vuelta al origen: la ética y la técnica jurídica como resonancia de lo social

En Chile, la historia de la previsión social se encuentra íntimamente relacionada con el origen del proletariado y la articulación del movimiento obrero. Esto porque el sistema de previsión social se fundó como consecuencia y mecanismo de resolución de los profundos problemas económico-sociales vinculados a las modernizaciones capitalistas, que entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX afectaron principalmente a los sectores populares urbanos, y que se han agrupado bajo el concepto de *Cuestión Social*.

Ante el ascenso paulatino y sostenido de la conflictividad social, derivado del deterioro de las condiciones de vida y creciente politización de los sectores populares, el Estado redefinió su estrategia política y pasó del uso de la violencia directa -que costó varios miles de muertos- hacia el reconocimiento de la justeza de las demandas.

¹ Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), *Factibilidad y necesidad de restablecer gradualmente un pilar previsional de reparto para otorgar pensiones definidas a la clase media*, Julio 2006.

Esto se reflejó en el diseño de un sistema de previsión tendiente a asegurar una mejor calidad de vida durante el período laboral y el retiro de los trabajadores. Normativas como la Ley de Descanso Dominical, Accidentes del Trabajo y Jornada Laboral, se orientaron en este sentido. En 1924, un cuerpo de medidas conocidas como las Leyes Sociales promovidas por el Estado, fueron las que se hicieron cargo de garantizar condiciones de protección mínimas a los sectores populares. De este modo, hacia mediados de la década de 1920 el Estado reforzó estas prácticas inaugurándose la Caja del Seguro Obrero Obligatorio y la Caja de Previsión de Empleados Particulares, a las que siguió la Caja de Empleados Públicos. Estas instituciones componían sus recaudaciones de cotizaciones tripartitas y obligatorias que realizaban trabajadores, empleadores y el Estado. Era el mecanismo para asegurar los beneficios de atenciones médicas, pensiones de invalidez y la jubilación de los cotizantes a partir de los 65 años de edad. Todo esto basado en un sistema de reparto, en que los montos de las pensiones se distribuían en base al total de los recursos acumulados por los cotizantes. De manera similar funcionaban las cajas de empleados públicos y particulares, pagando una pensión de retiro a los 39 años de servicio o a los 50 años de edad. Cabe señalar que estas Leyes iban aparejadas y complementaban un conjunto de Leyes Laborales aprobadas en los años anteriores, y se encontraban amparadas en la Constitución de 1925.

Es por ello, que ante la crisis actual del sistema previsional, creemos necesario revisar el contenido del derecho laboral y a la seguridad social en el constitucionalismo chileno, que fue evolucionando progresivamente desde la Constitución de 1925, y que configuró gradualmente una institucionalidad acorde a las demandas de la sociedad chilena, tendencia que se mantuvo hasta el golpe de Estado de 1973.

En su estudio titulado "El derecho a la seguridad social en el constitucionalismo chileno"², el abogado Iván Obando sitúa a la Constitución de 1925 como pionera en el reconocimiento de este derecho. En su artículo 10 N° 14 -y en con-

cordancia con la tendencia del constitucionalismo social de la época, fuertemente vinculado además al mundo del trabajo- dicha Constitución estableció la protección a las obras de previsión social. El artículo, en su inciso primero, señalaba:

"Artículo 10.- La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

14. ° La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización."

Aun cuando, su enfoque fue restrictivo, su contenido permitió el desarrollo de un conjunto de instituciones y órganos previsionales, mediante los cuales el Estado y los trabajadores procuraron la satisfacción de ciertas contingencias sociales, como la vejez, invalidez, enfermedad, entre otras.

A partir de 1937 se instauró una asignación familiar que se pagaba directamente al cotizante por cada miembro de su familia que dependiese de él. Sin embargo, y a diferencia del Seguro Obrero, la Caja de Empleados Particulares no garantizaba la atención médica de sus afiliados. El debate sobre posibles modificaciones a este sistema se desarrolló durante la década de 1940 y se materializó con la reforma de 1952, fecha en que se crearon el Servicio del Seguro Social y el Servicio Nacional de Salud, ambos dependientes de las contribuciones de los afiliados al sistema de previsión social. Para los antiguos miembros del Seguro Obrero, esto significó la adquisición de nuevos beneficios, como la pensión de sobrevivencia, el subsidio a la maternidad, la mejora en las pensiones de invalidez y la ampliación de la cobertura en salud a toda la familia. Asimismo, el régimen de reparto fue aplicado también a los empleados particulares y, en el caso específico de obreras y empleadas, se les dejó de exigir un número de años de servicio y se rebajó a 60 años la edad de jubilación.

Esta tendencia se reforzó en diciembre de 1970, con la consagración constitucional del derecho a la seguridad social, tras la aprobación de la reforma denominada "Estatuto de Garantías

2 Obando, Iván: *El derecho a la seguridad social en el constitucionalismo chileno: un continente en busca de su contenido*, Estudios Constitucionales, Año 10, N°1. Universidad de Talca, Chile 2012.

Constitucionales". Esta reforma, fue producto de una negociación entre los partidos de la Unidad Popular y el Partido Demócrata Cristiano, con miras a la elección presidencial de 1970 por el Congreso Pleno³. Dicho artículo planteaba:

"Artículo 10.- La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

16. ° El derecho a la seguridad social.

El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humana, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional.

La ley deberá cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica; preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares."

Así, el nuevo artículo 10 N° 16 de la Constitución fue un avance fundamental en la consolidación del derecho a la seguridad social, dotándolo además de autonomía respecto de otros derechos y, al mismo tiempo, lo vinculó funcionalmente con el derecho a la salud, basándose en los principios de universalidad, solidaridad y exclusividad legal, sentando las bases institucionales de un verdadero sistema de seguridad social. Lamentablemente, esta reforma tuvo una vigencia breve, como consecuencia del golpe de estado de 11 de septiembre de 1973.

Posteriormente, la adopción del modelo económico neoliberal, desde mediados de la década de 1970 y su reforzamiento mediante la imposición de la Constitución de 1980, cambiaron las

3 Reforma que se lleva a cabo en sintonía con las exigencias del Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos. Chile ya había firmado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en septiembre del año anterior y lo ratifica en febrero de 1972. Pacto que en su artículo 9 señala que: "Los Estados Partes (...) reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social". El derecho a la Seguridad Social es reconocido entonces como un Derecho Humano.

lógicas expuestas hasta ahora. El artículo 19 N° 18 de la Constitución aún vigente, que tuvo por objeto dotar a la política laboral y social de libertad, eficiencia, seguridad y justicia individual, excluyó la matriz solidaria del modelo. Así, lo que se aprobó en 1980 fue un derecho sin contenido, cuyos contornos fueron delimitados por el principio de subsidiariedad, entendido como un principio rector, generando las más acerbas críticas por parte de la doctrina jurídica especializada. Al respecto, podemos citar la opinión de Patricio Novoa, destacado abogado laboralista quien frente a esta discusión, sostuvo en el año 1977 que:

"Nadie puede pretender que en nombre de la subsidiariedad, el Estado le diga a los hombres y comunidades inferiores: Hagan Uds. lo que quieran y en la forma que estimen prudente (dándose variantes de anarquía administrativa, intereses lucrativos) ¿y yo, Estado, por la vía asistencial, me ocuparé del resto!'. Esto no es subsidiariedad: en el mejor de los casos sería una estupidez"⁴.

Así, con la imposición del sistema de capitalización individual a través del "nuevo" sistema de Aseguradoras de Fondos de Pensiones diseñado por los colaboradores de la dictadura, se rompe un tránsito histórico, redefiniendo por la fuerza el rol de los actores que participaban en él. Excluyendo además a los trabajadores -agentes fundantes del antiguo sistema- operando a espaldas de la seguridad social y del beneficio de las grandes mayorías y a contrapelo de los procesos sociales y de la evolución constitucional que tuvo este precepto hasta 1973, basada en la consagración expresa de los principios de universalidad, suficiencia, y en particular, la solidaridad, principio ausente de nuestro actual modelo previsional.

No obstante, un reciente fallo del Tribunal Constitucional, que con ocasión de la declaración de la inconstitucionalidad de los numerales 1, 2, 3 y 4 del inciso tercero del artículo 38 ter de la Ley de Isapres, planteó un interesante razonamiento respecto del contenido del derecho a la seguridad social vigente en nuestra actual Constitución. El Tribunal Constitucional, apartándose de

4 Novoa Patricio: *Derecho de la Seguridad Social*, citado por Obando, Iván: *El derecho a la seguridad social en el constitucionalismo chileno: un continente en busca de su contenido*.

las fórmulas interpretativas tradicionales, sostuvo respecto del artículo 19 N° 18 que aun cuando sus redactores quisieron excluir el componente solidario de precepto, éste era parte inmanente e inalienable del concepto de seguridad social⁵, junto a los demás principios rectores propios de la seguridad social, señalando expresamente en uno de sus considerandos:

*“Como lo ha sostenido esta Magistratura: “la su-
presión, en el texto del artículo 19, N° 18°, de la
Constitución, de los principios rectores de la Se-
guridad Social, incluidos en el inciso tercero del
numeral 21 del artículo 1 del Acta Constitucio-
nal N° 3, carece de relevancia, pues tales prin-
cipios configuran la esencia de aquel derecho,
de modo que se entienden siempre absorbidos
por él, pues de lo contrario perdería su identidad
específica.”⁶*

Lo anterior, a nuestro juicio, abre las puertas, al menos desde el punto de vista jurídico, para sostener que todo sistema previsional debe contener el elemento solidario o redistributivo, además de los otros principios rectores de la seguridad social, a pesar del rígido marco jurídico de la Constitución vigente.

La deuda de Chile con la normativa internacional

No podemos dejar de señalar, que Chile, siendo uno de los primeros países miembros de la OIT (1919), no ha ratificado la Norma Mínima de Seguridad Social establecida por el Convenio N°102 de la OIT, en donde se expresa que es *“responsabilidad general del Estado el buen funcionamiento de los regímenes de seguridad social, sea cual sea el método de administración”* y que, *“en caso de que la administración no esté asegurada por una institución reglamentada por las autoridades públicas o por un departamento gubernamental responsable ante el Parlamento, los representantes de las personas protegidas deben participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo”*. En relación con el financiamiento en regímenes contributivos *“precisa que el total de las cotiza-*

ciones no debe superar el 50 por ciento del total de los recursos destinados a la protección.”

A la ratificación pendiente del Convenio 102, se suman las observaciones de la Auditoría realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre el periodo 1990-2014. El PNUD manifiesta como principal preocupación las limitaciones en la garantía de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en nuestro país, puesto que éstos son los que aseguran el ejercicio efectivo de los Derechos Civiles y Políticos de los ciudadanos, y por lo tanto, están en directa relación con la Gobernabilidad y legitimidad de un sistema democrático como el nuestro.

En nuestro país, sin embargo, son considerados como derechos de segunda categoría, situación que se explica por el proceso de retorno a la democracia que en un primer momento supuso centrar los esfuerzos en garantizar los derechos Civiles y Políticos, relegando los Derechos Económicos y Sociales a un segundo plano, pero que dadas las actuales condiciones no se justifica. Estos deben ser considerados derechos fundamentales y contar con garantía constitucional, situación que hoy no ocurre, debido a que nuestro ordenamiento jurídico excluye al derecho a la seguridad social de la acción de protección, que establece la propia Constitución, para recurrir a los tribunales de justicia en aquellos casos en que se ven vulneradas las garantías constitucionales.

Por su parte, el PNUD observa que en materia de empleo, su garantía es limitada, ya que existe alta informalidad, precariedad y dificultad de acceso para los sectores más vulnerables, como el de las mujeres y los jóvenes. En un sistema de capitalización individual como el que tenemos en la actualidad, las pensiones se encuentran en relación directa y única con las condiciones laborales individuales de las personas, sin que responda a la estructura general del empleo en Chile. Por lo tanto, el actual sistema de pensiones reproduce la desigualdad existente en la estructura de los ingresos, manteniendo y profundizando las diferencias en la calidad y el acceso a beneficios mínimos que deberían estar garantizados por el Estado. Esta discordancia entre un sistema pensado para un mercado laboral inexistente y la realidad del mercado laboral chileno, produce enormes distorsiones, las que han sido expuestas ya de manera exhaustiva ante esta Comisión por los propios afectados.

5 Marshall, Pablo, *Tabla de factores de la ley de Isapres y derechos fundamentales*, Revista de Derecho, Vol.XXIII - N° 2, Diciembre 2010.

6 Sentencia Tribunal Constitucional, Causa Rol: 1710-2010, considerando centesimotrigésimo.

Por último, y dado que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son parte indivisible de un todo que son los Derechos Humanos “(...) las situaciones en las cuales el ejercicio de los derechos es inequitativa y favorece sólo a algunos, apunta a la violación de la Universalidad de los mismos.”⁷

El abuso y drama de ser mujer

A fines de noviembre del 2013, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), presentó las cifras referidas a la tasa de reemplazo de las pensiones entre los países afiliados. Dicha tasa mide el porcentaje que representa la pensión, del sueldo imponible promedio de los últimos diez años de vida laboral activa. Según estos datos, Chile alcanza un 52% para los hombres y un 42% para las mujeres, es decir, las mujeres perciben menos de la mitad de su sueldo promedio de los últimos diez años de trabajo al momento de pensionarse. La misma OCDE dio cuenta que el retiro del mundo laboral, se realiza más tardíamente para el caso de las mujeres chilenas en relación a lo que ocurre con sus pares de los otros países pertenecientes a esta organización.

Los factores exógenos en torno a esta desigualdad son muchos: una mayor esperanza de vida por parte de las mujeres, así como también, algunas previsionales con motivo del nacimiento y cuidado de los hijos, además de la brecha salarial existente en desmedro de las mujeres, quienes cumpliendo la misma función que los hombres en el trabajo, reciben menores sueldos.

Por su parte, el sistema privado de AFP incorpora otros elementos que profundizan la desigualdad de género en ámbito previsional, éste es el método utilizado para calcular el monto de las pensiones, que a diferencia del antiguo sistema, establece tablas actuariales diferenciadas para hombres y mujeres, que un contexto de capitalización individual, perjudica aún más su condición. Creemos que la utilización del género como herramienta de distinción es arbitraria, vulnerando incluso la propia Constitución en lo que dice relación con el principio de igualdad y no discriminación, amparado por el artículo 19

Nº 2. Es urgente corregir esta situación mediante herramientas públicas que incorpore el elemento redistributivo en el sistema, en respuesta a los rasgos estructurales que originan las desigualdades, permitiendo en definitiva una vida más justa para las mujeres de nuestro país.

Consideraciones finales

En consecuencia, y en función de las atribuciones con la que se ha creado esta Comisión consideramos que el rediseño del sistema de pensiones, debe enmarcarse en un modelo de seguridad social, que reconozca el tránsito histórico constitucional que fue coherente con los procesos sociales hasta el quiebre institucional de septiembre de 1973, devolviendo la legitimidad a un sistema que fue diseñado e implementado en contexto de dictadura. Lo anterior implica poner a los trabajadores y trabajadoras en el centro de lo que hemos denominado “Nueva Cuestión Social”, considerando que el derecho a una pensión digna, en este nuevo diseño, debe ser garantizado como un derecho fundamental. Así entonces, un nuevo sistema previsional debiese incorporar o restablecer los elementos siguientes:

- » Transitar hacia el reparto como modelo previsional, que a nuestro juicio es el sistema que mejor responde al desarrollo de las normas en materia de seguridad social, nacional e internacional.
- » Lo anterior implica avanzar hacia un régimen de pensiones definidas que garantice una tasa de reemplazo al menos del 70%.
- » Los principios rectores propios de la seguridad (universalidad, suficiencia, unidad y solidaridad) deben, necesariamente, informar el diseño y funcionamiento del sistema.
- » Fortalecer el rol público, incorporando al Estado en la recaudación, administración y el pago de pensiones.
- » Establecer la participación efectiva de los trabajadores y trabajadoras en la gestión administrativa del sistema.
- » Restablecer el aporte patronal a la cotización de acuerdo a lo establecido por las normas OIT.

⁷ Auditoría a la Democracia, *Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*, PNUD, 2014; p.148.

- » Ratificar y adecuar a nuestro ordenamiento jurídico el convenio 102 de la OIT y demás normas internacionales del trabajo en materia de seguridad social.
 - » Establecer mecanismos de protección jurisdiccional respecto del derecho a la seguridad social, que permita su reclamación efectiva a los tribunales de justicia a través de la acción de protección constitucional u otro mecanismo de tutela similar.
-

➤ Audiencia Sociedad Chilena del Derecho al Trabajo y la Seguridad Social SCHDTSS

PARTICIPANTES

María Loreto Fierro (Presidenta)
Alfredo Valdés (Ex Presidente)
Patricia Fuenzalida (Socia)
Hugo Fabrega (Socio)

La intervención de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social corresponde a una propuesta científica que recoge distintas opiniones e inquietudes de sus miembros, razón por la que no representa, necesariamente, el parecer de todos sus socios.

Como cuestión previa, este documento se sitúa en el contexto, no de un cambio absoluto de sistema, sino más bien de adecuación del actual a los principios y fines de la Seguridad Social.

En general, y como toda propuesta de orden fáctico, merece su estudio y análisis. Las presentaciones que hasta ahora han ofrecido los distintos participantes en las audiencias públicas, sólo han defendido opciones y planteado rigideces particulares. Científicamente, países como Argentina, Perú y Polonia, partieron sus estudios en posibilidades prácticas de recaudar fondos para el financiamiento democrático del sistema (algo que, a estas alturas no conviene derogar, sino más bien asumir, validar y reformular lo necesario prontamente), por lo que si bien las variantes económicas de los puntos que se mencionarán podrían escapar del enfoque jurídico, sí son fundamentales en la opinión que la Sociedad presentará a continuación.

1.- Ratificación inmediata del Convenio 102 de la OIT, de 1952, sobre la Seguridad Social (norma mínima).-

El Convenio 102 fue extendido el año 1952 ha sido ratificado hasta la fecha por 50 países, Chile no es uno de ellos. El Convenio es relevante porque fija las bases de todo sistema de seguridad social, estableciendo cuestiones tales como, ciertos mínimos de inclusión, administración y otros, además de señalar qué riesgos deben ser cubiertos, riesgos todos los cuales a la fecha cuentan con protección en el sistema de seguridad social chileno, de modo que no se advier-

ten buenas razones para seguir permaneciendo ajeno a este relevante convenio OIT.

2.- Cumplimiento del Art. 71 del Convenio 102 de la OIT, de 1952, sobre financiamiento colectivo de pensiones.-

El artículo 71 del Convenio 102, recogiendo el principio de la solidaridad sobre el cual se asienta la seguridad social, dispone que:

"1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.

2. El total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos. Para determinar si se cumple esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro, en aplicación del presente Convenio, podrán ser consideradas en conjunto, a excepción de las prestaciones familiares y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una rama especial."

El DL 3.500 en su origen consagró un sistema de pensiones basado en el ahorro individual, sin ningún tipo de componente solidario, salvo en lo que respectaba al reducido ámbito de las pensiones asistenciales. Lo anterior, hoy está en buena parte corregido por las disposiciones de la Ley N° 20.255, que establece el sistema de Pensiones Básicas Solidarias y Pensiones con Aporte Solidario, financiados de manera solidaria vía impuestos, pero, aún respecto de todos aquellos trabajadores que no reciben dichas pensiones, se mantiene un sistema exclusivamente individual.

En tal sentido, la propuesta es traspasar parte del total de las cotizaciones previsionales a enterar al empleador, aporte que bien podría ser en un porcentaje bajo, destinado a cubrir, por ejemplo, las comisiones. No debemos olvidar que lo que distingue a la Seguridad Social de los seguros privados es, precisamente, el componente social, ausente para muchos trabajadores en el actual sistema previsional, que para quienes quedan fuera del sistema solidario de pensiones, no pasa de ser un seguro obligatorio.

3.- Aumento de la cotización obligatoria con cargo del empleador y seguro para pensionarse.

Diversos estudios planteados ante la misma Comisión Asesora Presidencial deslizan la necesidad de financiar las pensiones en un futuro próximo (25 años a lo más). En atención a ello y dada la insuficiencia de los actuales totales de ahorro en orden a financiar pensiones suficientes y/o dignas, se propone un aumento del 5% de la cotización básica obligatoria, para llegar a un 15% total.

En cuanto al financiamiento de este aumento, en relación con el punto anterior y considerando que el estándar OCDE, se propone que este aumento del 5%, sea de cargo exclusivo del empleador.

Queremos graficar necesariamente este punto que ha sido objeto de muchas disquisiciones a lo largo de presentaciones en esta Comisión. El progresivo envejecimiento de la población nacional es un proceso irreversible, como también lo es a nivel mundial.

Los sistemas de pensiones, sean de reparto o de capitalización individual, se verán ostensiblemente afectados en un futuro próximo por este efecto, siendo mayor aún para los sistemas de aportes definidos, como el de capitalización. Algunos miembros de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, estiman que una forma segura de evitar su efecto negativo en el monto de las futuras pensiones, es aumentar desde ya, el porcentaje de las cotizaciones previsionales en forma progresiva, esto es (y a modo ejemplar), cada dos años, a contar del año 2015, según se detalla en el cuadro siguiente:

AÑO 2015	de 10% al 12%
AÑO 2017	de 12% al 14%
AÑO 2019	de 14% al 16%
AÑO 2021	de 16% al 18%

De esta manera, el financiamiento del mayor aporte (en este caso ejemplar del 2% adicional cada dos años) será financiado íntegramente por el empleador.

Ahora bien, el sistema de capitalización individual se financia íntegramente con aportes del trabajador durante su vida laboral, constituyendo la densidad de dichas cotizaciones un elemento esencial para financiar adecuadamente el monto de la pensión de referencia en un 70% del promedio de los últimos 10 años debidamente reajustados. Sin embargo, durante los 33 años de su existencia, ha obtenido sólo un promedio del 55% de densidad, afectando a un gran porcentaje de afiliados en su propósito de obtener el monto del 70% de sus últimas remuneraciones en actividad, tanto para quienes hoy se pensionan como para los que lo hagan en un futuro.

Este déficit podría financiarse con un seguro colectivo, que cubra la diferencia, hasta obtener la pensión de referencia, por lo que su financiamiento podría quedar en manos del 50% por parte del trabajador, y 50% por parte del empleador.

En cuanto al monto del seguro, el porcentaje de la remuneración imponible será determinado por cálculos actuariales.

Ambas medidas (aumento de la cotización y contratación de un seguro) son actuarialmente complementarias, ya que a medida que aumenta la tasa de cotización en el tiempo iría disminuyendo la tasa del seguro colectivo, porque menos afiliados requerirían la posibilidad del uso de este seguro para obtener la pensión de referencia.

4.- Aumento de edad para pensionarse.

De acuerdo al mismo estándar internacional (similar al parámetro que ocupa como antecedentes el proyecto de ley sobre AFP Estatal), la edad para pensionarse de la mujer debería ser a los 65 años y de los hombres a los 67 años. Chile posee la madurez etaria suficiente para en-

carar un nuevo modelo de sujeción al trabajo, que en definitiva, promedie porcentualmente el mínimo económico que hoy día beneficia sólo a través de la pensión solidaria y que los estudios arrojan una realidad de un 77% de jubilaciones totales mínimas.

5.- Regularización legal de los funcionarios públicos a honorarios o a contrata.

Se estima un déficit financiero y de precariedad laboral cercano al 37% de aumento en los últimos 25 años el sólo hecho que parte de los funcionarios públicos no coticen en el sistema de pensiones. El Estado de Chile por razones de orden constitucional e internacional, no debería dar pie para desigualdades en esta materia.

6.- Abrir el Sistema a personas jurídicas sin fines de lucro, incorporando la obligación del Estado de asegurar la existencia de al menos una AFP sin fines de lucro (AFP Estatal).

La doctrina unánimemente describe a la Seguridad Social como un servicio público con claras finalidades de bien común, en concordancia con aquello, se prevé la posibilidad de que el Estado pueda delegar su administración en privados, pero, siempre manteniendo en su poder ciertas funciones básicas, como la dirección del sistema. En tal sentido, además, el Estado se erige en garante y último responsable del sistema, como, en efecto, lo establecen una serie de normas nacionales y como lo declara también el Convenio 102 de la OIT, en su ya citado artículo 71, esta vez, en el numeral 3, que señala:

“3. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.”

En este sentido, nuestra Constitución Política de la República, en su artículo 19 N° 18, establece que *“... El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social”, entregando la administración del sistema a los privados, norma por cierto, distinta de aquella dictada respecto del derecho a la salud, acerca del cual el artículo 19 N° 9, dispone que “... Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud a que desee acogerse, sea este estatal o privado”.*

Ahora bien, que la Constitución señale en materia de seguridad social, respecto de prestaciones distintas de la salud, que el Estado supervigilará, no significa en caso alguno que le esté vedado el administrar directamente, como si ocurre por ejemplo, en materia previsional a través del IPS o en materia de accidentes del trabajo a través del ISL.

Y en segundo término, que se haya entregado la administración del sistema previsional a los privados tampoco puede entender, menos aún, atendidos los fines con que debe cumplir la Seguridad Social y el modo en que debe hacerlo, de acuerdo a sus principios, que dicha administración deba quedar entregada sólo a personas jurídicas con fines de lucro, lo que supone el problema, tantas veces señalado en nuestro sistema, respecto a cómo garantizar que tales empresas privilegien el otorgamiento de pensiones oportunas y suficientes por sobre su propio interés. Es efectivo que el DL 3.500 adopta una serie de medidas en esta materia, pero, la experiencia parece indicar que aquellas no son suficientes, ya que mientras la rentabilidad de los fondos disminuye, las AFP siguen obteniendo utilidades, lo que no sólo violenta a los usuarios del sistema, sino que a los principios de la Seguridad Social, toda vez que dineros que bien podrían mejorar las pensiones, actualmente se destinan a que las Administradoras tengan utilidades cada vez mayores, a través del cobro de comisiones, las que, por lo demás se determinan en base a un porcentaje del ahorro previsional y no tienen ninguna relación con el destino de ese ahorro.

En este orden de ideas, la pregunta es clara, ¿por qué si respecto de la mayor parte de los riesgos, salud común, incluida en aquello la maternidad, salud profesional, y prestaciones familiares, la ley consagra que puedan o que incluso estas deban ser administradas por personas jurídicas sin fines de lucro, las AFP sólo pueden

ser sociedades anónimas (Art. 23 DL 3.500), y no pueden ser, por ejemplo, corporaciones?

En este punto la propuesta es modificar el DL 3.500, a fin que los fondos previsionales puedan ser administrados por personas jurídicas con o sin fines de lucro; y agregar la obligación del Estado de garantizar el derecho a opción, tal y como actualmente ocurre en materia de salud, debiendo establecer, en consecuencia, la existencia de, al menos, una institución sin fines de lucro, la que bien podría ser administrada por el propio Estado, según se viene proponiendo mediante la creación de una AFP Estatal.

7.- Participación de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (C.C.A.F.) como Instituciones autorizadas para administrar ahorro previsional voluntario.-

Las C.C.A.F. son instituciones de previsión social, constituidas jurídicamente como corporaciones de derecho privado, administradas por directorios integrados por los estamentos empresariales y laborales y su fin último es proveer servicios, prestaciones y beneficios que, estando dentro de su ámbito de acción, contribuyan al bienestar y desarrollo de las familias. Para el cumplimiento de su objeto no perciben cotizaciones ni aportes de trabajadores ni de empresas. Las actividades que realizan y los excedentes que obtienen, se destinan íntegramente a inversión social y a beneficios redistributivos a favor de sus beneficiarios.

Las Cajas de Compensación pueden llegar a cumplir un trascendente rol dentro de una política social orientada a disminuir las desigualdades y promover una mejor distribución de ingresos, función que desempeñan los Sistemas de Seguridad Social en países con mayor nivel de desarrollo que el que ostenta nuestro país.

En este orden de ideas, se propone que las Cajas de Compensación sean incorporadas expresamente como instituciones autorizadas para administrar ahorro previsional voluntario, tanto individual como colectivo.

Actualmente, las entidades encargadas de la administración de ahorro previsional voluntario son las AFP y las Instituciones Autorizadas: compañías de seguros, bancos e instituciones

financieras, administradoras de fondos para la vivienda, administradoras de fondos mutuos y otras que autorice la Superintendencia de Valores y Seguros.

Cabe destacar que desde el año 1993, las C.C.A.F. son entidades autorizadas para administrar cuentas de ahorro metódico para arrendamiento de viviendas con promesa de compra-venta, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 19.281, por lo que esas instituciones cuentan con vasta y reconocida experiencia para asumir esta nueva función.

La incorporación de las Cajas de Compensación como entidades autorizadas para administrar ahorro previsional voluntario, les proveerá de nuevos recursos para reinvertir en servicios sociales, lo que en definitiva, contribuirá a la redistribución de ingresos.

8.- Obligación de las AFP de rendir cuenta y participación ciudadana.-

Nuevamente el Convenio 102 de la OIT, establece una interesante regla de "accountability", respecto de las instituciones que administren las prestaciones cubiertas por la seguridad social, disponiendo su artículo 72, que:

"1. Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas."

A este respecto la propuesta se divide en dos: de una parte, establecer un sistema de cuenta anual, que deberá ser rendida por los representantes de las AFPs ante miembros del Congreso Nacional, de la Comisión de Usuarios y del Consejo Consultivo Previsional, establecidos, respectivamente, en los artículos 43 y 66 de la Ley N° 20.255. Los miembros de la Comisión y el Consejo deberán contar con derecho a voz en dicha sesión.

Como segundo aspecto en este punto, se propone fortalecer los mecanismos de participa-

ción de los usuarios, a partir de la propia Comisión de Usuarios ya creada por la Ley N°20.255. Entre dichos mecanismos, se sugiere la creación de comisiones regionales y una de nivel nacional que actúe como coordinadora de las anteriores.

9.- Evasión y elusión previsional.-

Se requiere adoptar medidas para evitar la evasión y elusión previsional, las que deben ir acompañadas de la tipificación como delito del no pago de las cotizaciones previsionales por parte del empleador.

➔ Audiencia Fundación SOL

PARTICIPANTES

Marco Cremerman	(Economista)
Gonzalo Durán	(Economista)
Alexander Paez	(Sociólogo)
Recaredo Gálvez	(Licenciado en Ciencias Políticas)
Micaela Lobos	(Prensa)

1. Importancia de la Seguridad Social

La formación de la seguridad social, tal como la conocemos el día de hoy, es el resultado de un prolongado proceso que se extiende desde los inicios del siglo XIX hasta la actualidad, transitando desde los mecanismos débiles e incipientes de protección, pasando por los seguros sociales, que principalmente ofrecían protección al trabajador asalariado, hasta llegar a la seguridad social de carácter universal, que se concibe desde un enfoque de derechos y que se enlaza con la noción de ciudadanía. Entonces, defender la democracia implica promover la idea de que a los individuos se les reconocen derechos que les permiten ocupar un puesto como miembros de pleno derecho de la sociedad, es decir, como ciudadanos. En este sentido, la Seguridad Social se convierte en un instrumento esencial para la garantía de las condiciones de existencia de los individuos, y por ello en el núcleo o corazón del Estado social y democrático. La opción por la seguridad social, por tanto, es una decisión política, que involucra una manera de concebir a la sociedad y de cautelar ciertos principios básicos.

En este sentido, si una persona no cuenta con una pensión suficiente para llevar a cabo una vida normal que le permita participar activamente de la vida política, social y cultural o si el monto de esa pensión depende completamente del desempeño que tuvo en el mercado a lo largo de su vida, a esta persona el Estado no le está asegurando su ciudadanía.

2. Convenios Internacionales y Principios de la Seguridad Social

En 1944, ad portas del término de la segunda guerra mundial, la Declaración de Filadelfia de la OIT elevó la seguridad social a instrumento internacional y proclamó la necesidad de exten-

der su cobertura, fomentando la cooperación permanente entre las instituciones que promueven la seguridad social, el intercambio de información y el estudio de los problemas comunes relacionados a la administración de la seguridad social.

El derecho a la seguridad social se incorpora a la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Las Conferencias Internacionales de la OIT, han aprobado una serie de acuerdos “Convenios y Recomendaciones” sobre seguridad social. La “segunda generación” de estos instrumentos se estructuró después de la Segunda Guerra Mundial, basada en el concepto más amplio o universal de seguridad social. El más importante de los convenios es el N° 102, el cual fue aprobado en 1952 y que tomando las recomendaciones de la Declaración de Filadelfia, estableció la “norma mínima” de seguridad social. En 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de las Naciones Unidas reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social y al seguro social en su artículo 9. Hoy, las cuatro normas más importantes producidas por la OIT en materia de pensiones de Vejez, son el Convenio N°102 y 128 y las Recomendaciones N°131 y 202.

A partir de estas normas, se pueden identificar un conjunto de principios de la seguridad social que todo sistema de pensiones debe incorporar para que sea reconocido como tal. Carmelo Mesa-Lago realiza una primera sistematización de estos principios en el 2004, los cuales se resumen en los siguientes seis conceptos: 1) Universalidad en la cobertura; 2) igualdad, equidad o uniformidad en el trato; 3) solidaridad y redistribución del ingreso; 4) comprensibilidad y su ciencia de las prestaciones; 5) unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión, y 6) sostenibilidad financiera.

Posteriormente, Mesa-Lago (2013) realizó una desagregación de los principios 2 y 5 e incorporó uno más, estableciendo el siguiente decálogo: 1) diálogo social; 2) cobertura universal; 3) trato uniforme; 4) solidaridad social; 5) equidad de género; 6) suficiencia de las prestaciones; 7) eficiencia y gastos administrativos razonables; 8)

participación social en la gestión; 9) rol del Estado y supervisión y 10) sostenibilidad financiera-actuarial.

Se podrá afirmar que, los principios son los cimientos que sostienen y conforman una organización, una institución, un ideal, sin los cuales perderá identidad y razón de ser. En este caso, son la base de un sistema de seguridad social.

3. Orígenes y Características del Sistema Previsional Chileno

Antes de la creación del Sistema de AFP, en Chile existía un Sistema de pensiones de Reparto. Desde 1952 hasta comienzos de los '70, a pesar de la notable expansión del sistema y de su amplia cobertura en términos de población y riesgos, existía, durante la mayor parte del período, el deseo de racionalizarlo para corregir las deficiencias que presentaba. Las críticas apuntaban, principalmente, a la multiplicidad de instituciones y a las diferencias en el tratamiento de distintos grupos. Varias de las medidas que abogaron por una mayor racionalización y uniformidad del sistema fueron impuestas por el gobierno militar. Ello fue facilitado no sólo por la enorme concentración de poder político del gobierno, sino también porque se fueron eliminando las diferencias que existían entre obreros y empleados. Sin embargo, del análisis de los defectos del sistema de reparto, \no se derivaba la conveniencia de reemplazarlo por un sistema privado de capitalización como insistentemente ha sido planteado por los economistas del gobierno militar. Los defectos indicaban que era necesario uniformar las disposiciones que determinaban los beneficios y aportes al sistema, modernizar su administración, extender la indemnización para neutralizar la inflación y recuperar la cobertura perdida en los últimos años. Precisamente en esa línea se inscriben algunas de las medidas adoptadas entre 1973 y 1980" (Arellano, 1985). El sistema de pensiones en Chile sufrió un cambio estructural a partir de 1981. Fue uno de los pocos países del mundo donde se sustituyó completamente el sistema de reparto por un sistema de cuentas de capitalización individual administradas por entidades privadas (AFP). Un cambio drástico que políticamente sólo se podía haber realizado bajo una dictadura. Las razones que inspiraron esta modificación, declarados por los creadores del nuevo sistema y sus defensores, se centraban en el término de

privilegios que asociaban al modelo anterior, su insostenibilidad financiera y fomentar una mayor conexión entre aportes y beneficios de los cotizantes, respetando el principio de la equidad individual. La promesa del nuevo esquema era clara: permitirá obtener mejores pensiones, mayores tasas de reemplazo, mejor cobertura, un adecuado premio al esfuerzo personal, y de paso, ayudará a elevar las tasas de ahorro en el país y profundizar el mercado de capitales. Sin embargo, después de casi 35 años de vigencia de este modelo de pensiones, el diagnóstico es preocupante y contundente: se registra un severo problema en el monto de las pensiones pagadas, lo cual se extenderá durante los próximos años, condenando a gran parte de los jubilados de Chile a la pobreza y vulnerabilidad.

Respecto a la filosofía del sistema de capitalización individual, en el cual la pensión final no está asegurada, sino que depende sólo del ahorro de cada trabajador, José Piñera sostenía, que se adecua a la esencia de la naturaleza humana, orientada a maximizar el bienestar personal minimizando el esfuerzo requerido para ello. Un sistema solidario es por ello contra-natura y genera el riesgo moral del aprovechamiento, pues los resultados que gozan los individuos no son iguales al volumen de ahorro inyectado por ellos, que para Piñera es igual al esfuerzo realizado en la vida.

Además plantea que: "Un sistema de pensiones no tiene por qué atender a objetivos redistributivos. Para los fines de la redistribución del ingreso, existen instrumentos de política económica –el gasto social del estado es el principal– que son mucho más eficaces".

El año 2006, bajo el primer gobierno de Michelle Bachelet y debido al bajo nivel de las pensiones entregadas por las AFP, se convocó a una Comisión de "expertos", que redactó un informe que derivó en la reforma previsional del año 2008, la cual incorporó un subsidio estatal compensatorio (pensión no contributiva), que se le denominó "Sistema de Pensiones Solidarias" (SPS) para aquellas personas pertenecientes al 60% más pobre de la población. De esta forma se crea un pequeño Pilar Solidario, cuyas pensiones básicas hoy alcanzan a \$86.000 (lo que equivale a 160 dólares y representa sólo el 38% del Salario Mínimo nacional). Dentro del pilar Solidario, también se crea el Aporte Previsional Solidario, el cual es un beneficio que complementa la pen-

sión de quien ha cotizado. El monto del aporte es proporcional a las cotizaciones efectuadas y decrecerá en relación al monto de la pensión que perciba, hasta extinguirse en caso que la pensión alcance un monto igual o superior a \$280.000 (cerca de 500 dólares). La reforma también involucra incentivos que favorecen las cotizaciones de las mujeres y los jóvenes y traspasa el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia al empleador.

No obstante, la reforma previsional no altera mayormente el Sistema de AFP y por ende el eje del sistema de pensiones chileno sigue siendo la capitalización individual.

A continuación, se evalúa el Sistema de pensiones chileno de acuerdo al test de los principios de la seguridad social.

4. ¿Por qué Chile no tiene un Sistema de Pensiones?

El sistema de AFP, fundamentalmente corresponde a un esquema de ahorro privado forzoso, que no cumple o cumple parcialmente con los principios de la seguridad social.

4.1. Diálogo Social

Para ser legítimo, un sistema de pensiones ajustado a los principios de la seguridad social, debe ser construido en democracia e incorporar un proceso de participación plena de los distintos actores (trabajadores, jubilados, académicos, empresarios, poder ejecutivo y legislativo).

La reforma estructural de pensiones fue aprobada en 1980, con escasísima discusión pública y por una legislatura totalmente designada y controlada por el gobierno. Esta segunda reforma cerró el antiguo sistema público (prohibió afiliaciones nuevas) y lo sustituyó por un nuevo sistema "privado" pero obligatorio, que se basa en cuentas individuales, carece de solidaridad interna, es administrado por sociedades anónimas de dedicación exclusiva y ánimo de lucro, y eliminó la contribución del empleador; "estos cambios hubieran sido imposibles bajo un régimen democrático" (Mesa-Lago, 2013).

Al revisar la historia de los sistemas de pensiones y sus transformaciones en otros países lati-

noamericanos, se puede concluir que existiría una relación inversa entre los grados de democratización y privatización: los regímenes menos democráticos introducen los sistemas más privatizados (menos públicos) y los regímenes más democráticos mantienen los sistemas más públicos (menos privatizados). Además, se puede observar que, donde el neoliberalismo era más fuerte, se impuso el modelo sustitutivo de pensiones, mientras que, en los países donde el neoliberalismo era más moderado o débil (o era necesaria una coalición con un partido socialdemócrata) se siguió el modelo mixto (Mesa-Lago, 1999).

4.2. Cobertura Universal

La cobertura de la población económicamente activa (PEA) en el sistema de pensiones chileno se redujo de 73% en 1973 a 64% en 1980. Según datos de la Superintendencia de Pensiones, el año 2013, la cobertura de cotizantes sobre la PEA alcanzó sólo a 63,7 %. Por otro lado, los afiliados que cotizan disminuyeron de 70,7% en 1990 a 56,1% en 2013. Por tanto, no se observa una correlación positiva entre la privatización del sistema de pensiones y el aumento de la cobertura.

4.3. Trato Uniforme

Las fuerzas armadas y del orden continúan fuera del Sistema de las AFP y reciben prestaciones superiores a las del sistema general, con importantes subvenciones fiscales. De hecho, el año 2013, el Estado chileno tuvo que cubrir un déficit por \$1,03 billones, lo que equivale a 0,75% del PIB.

4.4. Solidaridad Social

Los sistemas privados de capitalización carecen de solidaridad social inter e intergeneracional porque la cuenta individual sólo pertenece al trabajador asegurado. Los exiguos niveles de solidaridad se externalizan al Estado (Pilar Solidario). Este pilar solidario se financia a través de impuestos generales. Sin embargo, dado que el sistema tributario chileno tiene altos niveles de regresividad, debido a las existencias de amplios mecanismos de elusión tributaria para los más ricos y porque la principal fuente de recaudación es el IVA (impuesto indirecto al consumo de carácter regresivo), los elementos de solidaridad en el sistema son marginales.

4.5. Equidad de género

Bajo el sistema privado de las AFP donde la pensión es un reflejo de la trayectoria laboral de cada persona, las desigualdades salariales, de densidad de cotización y de formalidad en el empleo que sufren las mujeres funcionan como efecto espejo a la hora de proyectar su pensión futura.

No obstante, esto se amplifica, debido a que se utilizan tablas de mortalidad más exigentes para las mujeres, en el momento de calcular sus pensiones.

4.6. Suficiencia de las prestaciones

Este corresponde a uno de los principios más importante de la seguridad social. Si un sistema de pensiones no paga pensiones que permitan a las personas tener una vida digna en su vejez y sustituir adecuadamente sus ingresos de su vida activa, no cumple su objetivo más básico.

Según los datos de la Superintendencia de pensiones, a diciembre de 2013, el sistema privado chileno pagó 1.031.207 pensiones y el monto promedio (sin incluir APS) fue de \$183.213 (87% del Salario Mínimo). En el caso de las pensiones de Vejez que pagan las AFP (Modalidad retiro programado), el 91,2% son menores a \$139.857 (6 UF), lo que significa que 9 de cada 10 pensionados bajo esta modalidad reciben una pensión menor a 66,6% del Salario Mínimo nacional. En el caso de las mujeres, la situación es aún más alarmante, ya que 94,2% recibe menos de esta cifra. De hecho, cuando se observa la evolución del valor de la pensión de vejez retiro programado en los últimos 20 años, se puede constatar que en términos reales incluso existe un pequeño retroceso (5 UF en 1994 versus 4,9 UF en 2013).

En relación a los pensionados futuros, el panorama se presenta aún más preocupante. Cuando se observa el saldo en la cuenta individual que tiene cada afiliado, se puede concluir que el 69,1% de las personas entre 60 y 65 años, vale decir, que ya jubilaron en el caso de las mujeres o están ad portas de jubilar para los hombres, acumula menos de \$20 millones, lo cual alcanza, hasta la fecha, para una pensión autofinanciada menor a \$100.000¹. Un saldo promedio para

una mujer afiliada de 59 años es de \$13.304.000 que alcanza para una pensión autofinanciada de \$66.520. Por otro lado, el saldo promedio de hombres de 64 años es \$23.904.000 que se traduce en una pensión autofinanciada de \$119.520. Finalmente, es importante hacer una mención sobre la pensión mínima de subsistencia y su valor. Si bien el monto de la Pensión Básica Solidaria es mucho mayor que la pensión asistencial que reemplazó (PASIS), sólo equivale al 38% de un Salario Mínimo y supera marginalmente la línea de la pobreza (1,06 veces la línea de la pobreza).

4.7. Eficiencia y costos administrativos razonables

Una de las promesas de la reforma de 1981, era que se iba a generar altos niveles de competencia y eficiencia entre las administradoras. Pero, mientras en 1994 llegaron a existir 21 AFP hoy se registran sólo 6 y cuatro de ellas concentran más del 85% de los afiliados, cotizantes y el total de activos.

4.8. Participación social en la gestión

Antes de la reforma estructural, la mayoría de los fondos de pensiones tenía participación tripartita en su administración a través de representantes de los trabajadores, empleadores y el gobierno, aunque había diferencias en cuanto a su efectividad y forma de elección. La reforma eliminó la participación social en la gestión de las AFP y en el ente fiscalizador (superintendencia), a pesar de que los trabajadores son propietarios de sus fondos de pensiones.

A pesar de que la reforma del 2008, creó una Comisión de Usuarios, dado que ésta monitorea, pero no tiene poder de decisión, se puede concluir que básicamente no se ha restaurado la representación social directa en la gestión de las pensiones.

4.9. Rol del Estado y supervisión

El Estado chileno fue reemplazado de la gestión de los fondos previsionales a partir de 1981, en la medida que sólo se le asigna un rol garante, de supervisión y de asignación de las prestaciones de asistencia social.

No obstante, en materia de pensiones se ha transitado desde un Estado Subsidiario a un Esta-

¹ Se calcula que aproximadamente por cada \$20 millones acumulados se puede obtener una pensión de \$100.000

do "Subsidiador", en la medida que el año 2013, de cada \$5 que se pagaron por concepto de pensiones civiles (sin incluir a las fuerzas armadas y la policía), \$4 provenía de las arcas fiscales y sólo \$1 de las AFP y Compañías de Seguro.

4.10. Sostenibilidad Financiera

Este es el único principio que el Sistema de AFP cumple sin mayores problemas a la fecha, dado que el monto de cotizaciones que recibe mensualmente de los trabajadores chilenos es muy superior al monto de pensiones que paga en el mismo periodo. Cuando uno compara los flujos del sistema privado de pensiones, se puede observar que cada año se generan enormes excedentes, dado que lo recaudado vía cotizaciones y aportes del Fisco (bono de reconocimiento, pensiones mínimas garantizadas, APS, y otros subsidios) supera con creces al gasto en beneficios. Por ejemplo, el 2013, mientras se recibieron ingresos por casi \$6,6 billones, se generaron egresos por sólo \$2,5 billones, arrojando un excedente de \$4,05 billones que equivale al 62% de los ingresos.

Por tanto, si el sistema funcionara como un esquema de reparto, donde los ingresos de los trabajadores activos se utilizan para pagar las pensiones de los pasivos, prácticamente se podrían triplicar el valor de las pensiones que se pagan actualmente.

Además, en lo que respecta a la cotización para la pensión de vejez, desde 1981, sólo el trabajador aporta a su cuenta individual un 10% de su remuneración imponible, lo cual implica que Chile es el único país de la OCDE donde el empleador no realiza contribución, violando el Convenio N°102 de la OIT que indica que el trabajador no debe aportar más del 50% de la cotización total. El único aporte del empleador chileno (y sólo a partir de 2011) es la prima de invalidez y sobrevivencia, que antes pagaba íntegramente el empleador y que equivale a 1,26% de la remuneración imponible.

En los países de la OCDE, en promedio, el empleador aporta un 11,24% de la base contributiva en los sistemas públicos de pensiones y en los 27 países de la Unión Europea, el promedio es 14,59.

5. ¿Qué sucederá en Chile si reemplazamos el sistema privado de capitalización individual por un Pilar de Reparto? Algunas Simulaciones

Se realizó una proyección del régimen de pensiones administrado actualmente por las AFP para el periodo 2015-2065, de tal forma que comenzara a funcionar como un sistema de reparto.

La proyección actuarial que se utilizaría corresponde a un modelo de componentes², donde, se considera la evolución de cada variable en forma independiente (razón activos/pasivos, fecundidad, mortalidad, tasa de actividad, remuneración imponible, tasa de desempleo, entre otras).

Esta metodología permite analizar la proyección de todos y cada uno de los componentes y los efectos sobre distintos factores ante escenarios alternativos.

Los cálculos y simulaciones se elaboraron considerando un horizonte de 50 años y suponiendo un escenario "base" neutro (ni optimista ni pesimista) en el mediano y largo plazo, con respecto a variables económicas, demográficas y financieras de tal forma de poder evaluar la sustentabilidad del sistema. Este ejercicio actuarial de carácter exploratorio y preliminar, presentaría la evolución esperada de los flujos de ingresos, gastos y resultados (balance) y de sus principales insumos (las distintas variables/componentes) a lo largo del tiempo. "Se considera que estos conceptos y las perspectivas de corto, mediano y largo plazo son más asimilables por el público en general que presentar un resultado único, al que suele denominarse (balance o déficit actuarial), que resume el valor presente de los futuros ingresos y gastos pero es de difícil interpretación y muy sensible a la tasa de descuento y horizonte de análisis seleccionados".

Si bien se trata de un modelo macro que sólo permite arrojar resultados generales y a nivel promedio, en tanto no desarrolla modelos sofisticados para proyectar el comportamiento futuro de cada variable, no por ello las conclusiones que el estudio arroja dejan de ser significativas.

² Este modelo también fue utilizado para proyectar la situación de los pensionados en Paraguay. Ver OIT (2003)

Supuestos del Modelo

Para la población general se utilizó la proyección de población por sexo y edad, revisión 2013, elaborada por el CELADE.

En cuanto al contexto socioeconómico se adoptaron supuestos neutros o moderadamente optimistas en relación a algunas variables y la evolución que han tenido en los últimos años. Se supuso un crecimiento gradual de la tasa de participación o PEA (población económicamente activa o mayores de 15 años que tienen trabajo o lo buscan activamente como proporción del total de mayores de 15 años), de 60% en el 2015 a 67% en el 2065³. Para la tasa de desempleo o desocupación abierta se supuso un leve aumento en relación a la tendencia observada en los últimos años, proyectando un 7,5% como promedio para el periodo 2015-2065. Esto significa que la tasa de ocupación (personas que tienen un trabajo como proporción del total de mayores de 15 años) subiría desde 55,5% en el 2015 a 62% en el 2065.

En el caso de la proporción de ocupados que cotizarán activamente en el Sistema de Reparto, al proyectar los datos de los actuales cotizantes de las AFP (o número de cotizaciones para ser más preciso, si consideramos los pagos atrasados, los rezagos o cotizaciones no identificadas y cotizaciones de pasivos) se espera un crecimiento desde 72,5% en 2015 a 88% de los ocupados en 2065. A fines de 2013, la cobertura de cotizantes en relación a los ocupados fue de 68% y dado que a partir del 2015 sería obligatorio que los trabajadores independientes coticen, resulta totalmente plausible que en un corto plazo se alcance un 75% de cobertura, lo cual sumado a un creciente proceso de formalización del trabajo, y a políticas que disminuyan la evasión e incentiven el ahorro previsional, permiten proyectar tal crecimiento en el porcentaje de cotizantes para los próximos 50 años.

Con respecto a la inacción, se proyecta un crecimiento promedio de 3% anual para los próximos 50 años, en tanto, para el Producto Interno Bruto

(PIB) se estima un crecimiento real de 4,5% para el periodo entre 2015 y 2023, de 4% para 2024-2032, de 3,5% para 2033-2041, 2,5% para 2042-2050, 2% para 2051-2059 y 1,5% para el periodo 2060-2065. Esto debido a que en la medida que Chile se va transformando en un país de ingresos medios-altos, la capacidad de crecer a tasas superiores al 3% son poco probables, tal como sucede con los países más ricos del mundo.

Debido a las mismas razones y considerando los mismos periodos, se proyecta un crecimiento de la remuneración imponible (la base sobre la cual se calcula la tasa de cotización) que comienza en 3,8% real anual en 2015-2023 y termina en 0,8% real anual para el periodo 2060-2065. Es importante destacar, que en los últimos 24 años, la remuneración imponible promedio ha tenido un crecimiento anual nominal de 8,6%. Además, si se establecen niveles mayores o se libera el tope salarial (72,3 UF, que equivale a \$1,74 millones) que se fija actualmente para aplicar la tasa de cotización, es probable que la remuneración imponible tenga márgenes adicionales para crecer. Lo mismo sucedería si se reconocen otros haberes fijos que reciben los trabajadores chilenos, pero que hoy no se suman a la base imponible.

Ingresos del Sistema de Reparto

Con el objeto de entregar mejores tasas de reemplazo, incorporar la cotización del empleador para cumplir con el Convenio 102 de la OIT y asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de reparto en el largo plazo, la tasa de cotización partiría en un 15% el año 2015 e iría creciendo 0,5 puntos porcentuales por año hasta llegar a 20% el 2025, tasa que se mantendría hasta el 2065. El costo sería asumido en un 50% por el empleador y 50% por el trabajador.

Adicionalmente, se formalizará la existencia de un Fondo de Reserva para el Derecho a la Pensión, el cual correspondería al aporte del Estado al sistema de Reparto y su función principal es poder financiar los periodos de déficit, vale decir, cuando los egresos superen a los ingresos. Dado que el financiamiento y concepción de la Seguridad Social corresponde a una opción política, este aporte estatal precisamente rompe con la lógica del mercado en términos previsionales y asegura bajo un esquema sostenible, de

3 En el trimestre octubre-diciembre 2013, la tasa de participación fue de 59,9%

acuerdo a la carga fiscal que va teniendo Chile, pero cuyo objetivo central sea garantizar el derecho a una vejez digna a través de una pensión suficiente.

Este aporte estatal a través de un Fondo de Reserva, cumple una función estratégica según algunos autores. "El sistema de reparto puro (que se financia sólo con cotizaciones) está sujeto a riesgos colectivos porque cuando hay desempleo se reducen los recursos para pagar pensiones (las cotizaciones) y con un sistema estricto de reparto se deberían reducir las pensiones. Si, por el contrario, se admite que (temporal o permanentemente) parte de las pensiones se financien con otros ingresos, el sistema de reparto puede cubrir los riesgos colectivos". En este sentido, "aunque la población envejezca el sistema sería sostenible (sin reducción de pensiones) sin demasiados problemas (aumentos grandes en la presión fiscal) siempre que el ingreso per cápita del país aumente" (Zubiri, 2014).

Actualmente, existe un Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), el cual se constituye el 28 de diciembre de 2006, con un aporte inicial de US\$ 604,5 millones y a mayo de 2014 acumula casi US\$7.700 millones (\$4,2 billones, casi 3% del PIB) invertidos fundamentalmente en instrumentos financieros en el exterior.

En este ejercicio actuarial, el Estado comprometería un aporte al Fondo de Reserva para el Derecho a la Pensión que partiría en 0,6% del PIB en 2015 y crecería gradualmente hasta llegar a 2% del PIB el año 2029, porcentaje que se mantendría hasta el 2065. En este fondo también se depositarían los superávits que arroje el sistema de reparto, en los años donde los ingresos superen a los gastos.

El fondo acumulado, se podría capitalizar en inversiones que tengan altas rentabilidades sociales y estratégicas para el país y se supone un rendimiento real del 4% anual hasta el 2065.

Gastos del Sistema de Reparto

Se mantiene la edad actual de jubilación (60 años mujeres y 65 años hombres). Además, se proyecta un aumento sostenido en la proporción de pensiones pagadas con respecto a las personas en edad de jubilar. Así, mientras el año 2015,

esta razón es de 48,65 %, el 2065 llegaría a 56,15% (actualmente es de un 48,3 %), lo que representa un crecimiento de 0,15 puntos porcentuales por año. De esta forma la tasa de crecimiento de los pensionados triplica a los de los cotizantes.

Se asume como supuesto general, que la tasa de reemplazo del 70% es un promedio, y por tanto si se consideraran algunos requisitos para poder optar a la pensión íntegra y se establecen distintas bases para calcular el reemplazo (remuneración del último año, de los últimos 10 años, de los mejores 20 años, o de todo el periodo de cotizaciones), el gasto que se proyecta en este ejercicio actuarial debe ser mayor al que efectivamente se realizaría si se activan estos requisitos.

Finalmente, se asume un gasto por administrar el Sistema de Reparto, que se calcularía como un porcentaje del monto recaudado en cada periodo, equivalente al 0,3% de los ingresos por concepto de cotizaciones.

Balance del Sistema de Reparto

Los resultados que arroja el escenario base permiten concluir que el modelo está perfectamente financiado hasta el 2065, arrojando un balance deficitario recién a partir del año 2035, el cual es financiado totalmente en los próximos 30 años haciendo uso del Fondo de Reserva capitalizado. De hecho, al fin del periodo las reservas acumuladas representan 12,7 veces el gasto anual del sistema, con lo cual ni siquiera se debe recurrir a realizar algún cambio de carácter paramétrico.

Se pueden realizar una serie de simulaciones para testear cuan robusto es el modelo y los resultados arrojados son bien consistentes. En general, si uno exige al modelo y modifica algunos componentes, como la tasa de crecimiento del número de pensionados, cotizantes, la remuneración imponible, el PIB, la rentabilidad real del fondo de reserva y la tasa de participación laboral, no se deben hacer mayores modificaciones para que se mantenga la sostenibilidad financiera.

De hecho, una de las simulaciones más exigentes, ocupa una tasa de reemplazo del 85%, y los resultados indican que recién al final del periodo 2060-2065 se necesita realizar algún cambio paramétrico para que el modelo sea sustentable en los años siguientes.

6. Solicitud

Fundación SOL solicita a la Comisión, que en su calidad de expertos, pueda construir un modelo que agregue el análisis de microdatos, para explorar la viabilidad de incorporar un Sistema de Reparto como eje central del sistema de pensiones chileno. De esta manera, se entenderá que el objetivo encomendado por la presidenta Bachelet, de revisar a fondo el sistema, toma en consideración todas las posibilidades y no se ciña exclusivamente a la mantención o profundización del sistema de AFP impuesto en dictadura.

➔ Audiencia Comunidad Mujer

PARTICIPANTES

Alejandra Sepúlveda
Paula Poblete
Claudio Yachan (Encargada de Comunicaciones)

I. Introducción

Es un hecho que las mujeres obtienen una jubilación inferior a la de los hombres. Considerando sólo las pensiones de vejez por retiro programado, ellas tienen en promedio pensiones mensuales por \$ 99.795, mientras que ellos por \$ 155.556¹ (Superintendencia de Pensiones; mayo, 2014). Al mismo tiempo, las mujeres tienen menores tasas de reemplazo² que los hombres, las que en términos brutos para los asalariados medianos alcanzan al 36,6% y 45,5%, respectivamente (OECD, 2013).

Parte de esta asimetría se explica por las diferencias en la participación e inserción en el mercado laboral -menores salarios, mayor incidencia de la informalidad, del desempleo, y lagunas previsionales-, pero otra parte está asociada a elementos propios del diseño del Sistema de Capitalización Individual, el que por definición, no asume de manera colectiva la previsión "social".

En este informe se desarrollan los temas que a juicio de ComunidadMujer explican las bajas pensiones:

1. Alta tasa de inactividad
2. Segmentación laboral y bajos salarios
3. Informalidad y microemprendimientos
4. Menor densidad de cotizaciones: Lagunas previsionales, desempleo, menor edad de jubilación.

1 La misma fuente señala que en las Rentas Vitalicias Inmediatas de Vejez, la diferencia entre mujeres y hombres también se evidencia, obteniendo una pensión mensual de \$249.368 para ellas, y de \$278.086 para ellos.

2 Porcentaje que representa el monto de la pensión, respecto del promedio actualizado de las remuneraciones del trabajador en los últimos 10 años, en términos brutos y netos (con descuentos previsionales).

5. Mayor esperanza de vida

6. Sistema de capitalización individual

Se reconoce que la reforma previsional de 2008 reforzó el Pilar Solidario e introdujo el "bono por hijo"; sin embargo, la precariedad laboral y previsional son insolubles, por lo tanto, aún hay muchos desafíos pendientes. En razón de ello, al final de este documento se hacen algunas recomendaciones de política para no continuar perpetuando la incidencia de la pobreza en la vejez de las mujeres.

II. La razón de las bajas pensiones

1. Alta tasa de inactividad

Según la OECD (2012a), Chile presenta una de las tasas de participación laboral femenina más bajas del mundo (51,8%, 2010) y por ende, una de las brechas de participación laboral entre hombres y mujeres más altas (26,1 pp, 2010). No obstante, en las últimas décadas se ha avanzado en participación laboral femenina. En 1990, la tasa alcanzaba al 32,5%; en el 2000, al 39,8% y en 2011, al 43,5% (MDS, 2012). En el caso de las que no tienen educación formal, la tasa de participación laboral apenas alcanza al 11,6%, mientras que entre las que tienen educación superior completa, la tasa llega al 76,8% (CASEN, 2011). Actualmente, hay alrededor de 3,6 millones de mujeres fuera de la fuerza laboral (51,3% de las mayores de 15 años). Si descontamos las aproximadamente 800 mil que están estudiando, se tiene que casi 2,8 millones de mujeres mayores de 15 no estudian ni participan del mercado laboral (INE, FMA-2014).

Uno de los factores explicativos de esta baja participación laboral es el embarazo adolescente. Si, tal como señala ComunidadMujer (2013a) a la cultura machista –con una fuerte división sexual del trabajo, donde los hombres son proveedores y las mujeres cuidadoras- se le suma un sistema educativo de calidad deficiente, que no ofrece posibilidades de desarrollo laboral futuro, una educación sexual casi inexistente y diferentes barreras para acceder a métodos anticonceptivos, se tiene que en Chile existe una de las tasas de embarazo adolescente más altas de la OECD,

con 60 nacimientos cada mil adolescentes (Promedio OECD: 17; OECD Family Database; 2010).

Sin embargo, hay diferencias entre niveles socioeconómicos. Entre las mujeres de 20 a 29 años, un 30,6% de las del quintil más pobre, tuvo a su primer hijo siendo adolescente, mientras que entre las mujeres de esa edad, pero del quintil más rico, sólo un 3,9% tuvo a su primer hijo como fruto de un embarazo adolescente (CASEN, 2011).

La Encuesta Voz de Mujer 2009, muestra que aquellas mujeres de entre 19 y 40 años que fueron madres tempranamente (antes de los 20 años) alcanzaron menores niveles educacionales que las que lo fueron más tarde o no lo fueron. Es decir, los embarazos a temprana edad disminuyen las posibilidades que las jóvenes continúen educándose, y la falta de educación las expone a tener trabajos informales, mal remunerados y/o a no tener acceso a la fuerza laboral, situación que perpetúa el ciclo vicioso de la pobreza, tanto en su vida activa como en el retiro (ComunidadMujer, 2011b).

Por otro lado, también como un resultado de la socialización temprana en el orden de género y el sistema educativo, al egresar de la educación secundaria, muchas mujeres se ven persuadidas de reproducir el rol tradicional, relegándose al ámbito doméstico. Es así como, según CASEN 2011, entre los casi 500 mil jóvenes de entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan (NINI) en Chile, un 68,2% son mujeres (21,6% de las jóvenes de esta edad) y un 31,8%, hombres (9,9% de los jóvenes de esta edad). Entre las jóvenes que son madres, el fenómeno de los "NINI" es aún más severo. En efecto, el 68,7% de las madres que tienen 19 años no estudia ni trabaja, frente a un 28,3% de las que no son madres (ComunidadMujer, 2013a, en base a CASEN 2011).

Por supuesto que la condición de NINI también varía según el nivel de ingresos del hogar. Aunque desde 1990 a la fecha, los NINI han disminuido para todos los estratos socioeconómicos, entre las mujeres de 15 y 24 años del quintil más rico, alcanzan apenas al 6,6%, mientras que en el quintil más pobre, llegan al 30,3% (MDS, 2013).

Finalmente, respecto de las mujeres inactivas, la Encuesta Voz de Mujer 2009 permite saber que

un 36% de las mujeres indica que "bajo ninguna condición trabajaría remuneradamente". Este grupo de "inactivas duras", que no sería sensible a políticas públicas de cuidado infantil y/o de terceros, y de flexibilidad laboral, en general, corresponde a mujeres de mayor edad, menor educación y menos experiencia laboral (ComunidadMujer, 2011a)³.

Por otro lado, las potenciales participantes del mercado laboral demandan jornadas parciales y tienen expectativas de salario que no están alineadas con la realidad (especialmente en el caso de mujeres con menor nivel de educación formal). Así, en un escenario en que los salarios vigentes no alcanzan para cubrir los servicios de cuidado de niños/as y adultos dependientes, una proporción significativa de mujeres chilenas aún no percibe como provechoso el trabajar de manera remunerada (ComunidadMujer, 2011a). Con todo, muchas mujeres permanecen "inactivas" (denominación técnica que no reconoce el trabajo asociado a la crianza y el cuidado) y como consecuencia, no acumulan recursos en sus cuentas individuales de previsión social.

2. Segmentación laboral y bajos salarios

Muchas mujeres obtienen bajos salarios debido a que trabajan en áreas tradicionalmente "femeninas", que generalmente son una extensión de su rol tradicional, con baja productividad y por tanto, mal pagadas (segmentación horizontal). Dicha segmentación sería el correlato de procesos de socialización temprana en la familia y la escuela, que presentan fuertes sesgos de género, los que se manifiestan, entre otras cosas, en los intereses y rendimientos académicos, donde al ser fomentadas las habilidades blandas en las niñas, y las duras en los niños, se producen distanciamientos en el desempeño en lenguaje, donde las niñas destacan, y en ciencias y matemáticas, donde los niños llevan la delantera. Así, al egresar de la educación secundaria, las mujeres que deciden continuar educándose, para posteriormente ingresar al mercado del trabajo, tienen mayoritariamente como opciones edu-

3 Sin embargo, al analizar la Encuesta Voz de Mujer de Pánel, 2009-2011, aproximadamente un 30% de las que pasaron de la inactividad al empleo respondía, cuando en 2009 no estaba participando del mercado de trabajo, que "bajo ninguna condición trabajaría". Es decir, la "dureza de esta inactividad" no es absoluta.

cativas las carreras vinculadas con salud (26%), administración y comercio (22%), educación (15%) y tecnología (15%; porcentajes de las mujeres matriculadas en primer año durante 2014, en alguna institución de educación superior, ya sea universidad, CFT o IP; Consejo Nacional de Educación). Mientras, más de la mitad de los hombres (52%) lo hacen mayoritariamente en carreras relacionadas con tecnología, y el 18% en administración y comercio (fuente: ídem). El problema es que no todos los campos educativos son igualmente rentables. En el mercado laboral se valora menos las actividades feminizadas, lo que se traduce en que las mujeres mayoritariamente perciben peores sueldos que los hombres. Luego en el mercado laboral, la Superintendencia de Pensiones (Diciembre, 2013) nos revela que las mujeres se ocupan principalmente en Comercio (12,1%); Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (11,4%); Administración pública (9,4%); Enseñanza (9%), y Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales (9,4%). Producto de estas "opciones" más del 60% de los cotizantes de las siguientes ramas de actividad, son mujeres: la Administración Pública (61,8%), la Enseñanza (68,1%) y los Servicios Sociales y Salud (70,2%). Pero incluso por trabajos de igual valor las mujeres tienen menos salarios, evidenciándose la poca efectividad de la ley 20.348 de igualdad salarial, ya que muy pocos trabajadores (sindicatos) y empleadores (RR.HH.) la conocen; faltan parámetros objetivos con los que comparar un trabajo y su remuneración; las denuncias tienen que hacerlas las afectadas directamente con el empleador; es exigible sólo a las empresas con más de 200 trabajadores; la Dirección del Trabajo no tiene capacidad fiscalizadora; el incumplimiento se castiga con multa, no con el resarcimiento de la injusticia, etc.

Por otra parte, las mujeres se concentran en posiciones medias o bajas al interior de las organizaciones y son muy pocas las que logran ascender ("techo de cristal" o segmentación vertical). Así, la presencia de mujeres en cargos de responsabilidad en las grandes empresas no supera el 3%, y en gremios empresariales no llega al 6% (Cárdenas, 2013). Otra evidencia de esta segmentación vertical es el aumento de la brecha salarial a mayor nivel educacional, la que para aquellas con educación básica sería del -15,4% y para aquellas con educación universitaria completa sería del -36,1% (ComunidadMujer, 2013b;

en base a CASEN 2011). Del mismo modo, la experiencia en el cargo juega un rol importante a la hora de explicar la brecha de ingresos, y los hombres tienen ventajas en ese sentido. Así, se produce un círculo vicioso donde ellas no acceden a cargos porque no tienen experiencia y, por lo mismo, tampoco tienen posibilidad de adquirirla. En otros casos, debido a que son las mujeres las principales cuidadoras de niños/as y adultos dependientes, les es más difícil aceptar desafíos laborales, buscar oportunidades de capacitación y competir por ascensos, en comparación con sus pares hombres.

Adicionalmente, la mayoría de las mujeres recibe menores salarios que los hombres debido al castigo que el empleador hace en el salario de las mujeres en edad fértil, como anticipo del eventual costo que deberá enfrentar con el pre y post natal, con la sala cuna y/o con las ausencias en caso de enfermedades u otros, de los hijos pequeños. Finalmente, una variable más que podría estar influyendo en los bajos salarios es que a las mujeres históricamente se las ha considerado "perceptoras secundarias", lo que ha generado un círculo vicioso para justificar sus menores sueldos. Hoy esa no es una excusa válida, pues según la CASEN 2011, el 38,8% de los hogares tienen una jefatura femenina.

En síntesis, es posible ver en la tabla 1, que en todas las actividades, las mujeres cotizantes tienen sueldos más bajos, siendo mayor la brecha en la Pesca; la Industria manufacturera no metálica; el Comercio; las Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; y los Consejos de administración de edificios y condominios.

Tabla 1: Ingreso medio de cotizantes del sistema de pensiones y brecha salarial entre hombres y mujeres, según rama de actividad, 2013

RAMA DE ACTIVIDAD	Ingreso Medio de Cotizantes		Brecha Salarial ⁴
	\$ de Diciembre de 2013		
	Mujeres	Hombres	
Total	\$ 528.126	\$ 637.399	-17,1
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	\$ 319.809	\$ 419.696	-23,8
Pesca	\$ 447.743	\$ 636.943	-29,7
Explotación de minas y canteras	\$ 944.864	\$ 1.217.846	-22,4
Industria manufacturera no metálica	\$ 478.234	\$ 664.188	-28,0
Industria manufacturera metálica	\$ 587.054	\$ 687.391	-14,6
Suministro de electricidad, gas y agua	\$ 791.919	\$ 980.956	-19,3
Construcción	\$ 490.479	\$ 594.868	-17,5
Comercio	\$ 455.375	\$ 630.776	-27,8
Hoteles y restaurantes	\$ 329.024	\$ 425.013	-22,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	\$ 576.353	\$ 599.522	-3,9
Intermediación financiera	\$ 896.279	\$ 1.015.089	-11,7
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	\$ 490.583	\$ 669.100	-26,7
Administración pública	\$ 667.295	\$ 793.718	-15,9
Enseñanza	\$ 697.876	\$ 868.423	-19,6
Servicios sociales y de salud	\$ 680.267	\$ 834.520	-18,5
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	\$ 442.977	\$ 546.781	-19,0
Consejo de administración de edificios y condominios	\$ 249.387	\$ 344.785	-27,7
Organizaciones y órganos extraterritoriales	\$ 894.058	\$ 995.121	-10,2
Sin información	\$ 429.279	\$ 543.604	-21,0

Fuente: Superintendencia de Pensiones. Diciembre de 2013.

4 Porcentaje respecto del sueldo masculino.

Entre el año 2002 y el 2012, los salarios de las mujeres en términos reales crecieron a un 8,2% anual, y en el caso de los hombres, a un 8,7%. Como consecuencia de esa evolución, la diferencia salarial entre hombres y mujeres ha ido ampliándose en la última década (Comunidad-Mujer, 2013b).

Cuánto de esta brecha salarial corresponde a una discriminación arbitraria, es muy difícil de saberlo y probarlo, pero mientras no se avance en la eliminación de los sesgos de género en la educación, en el aumento de la productividad de las trabajadoras, y en el reconocimiento de una igualdad real de oportunidades centrada en la corresponsabilidad de hombres y mujeres frente al trabajo y la familia, se mantendrá la brecha remuneracional en perjuicio de las trabajadoras. Estas diferencias salariales sin duda se reflejan en las pensiones, pues al tener salarios tan bajos no se acumula gran cantidad de ahorros en las cuentas de fondos previsionales.

3. Informalidad y microemprendimientos

Cuando la inserción en el mercado laboral se hace informalmente, ya sea como trabajador por cuenta propia o a través de microemprendimientos, la cotización previsional no está asegurada por medio de un contrato⁵, con lo que la probabilidad de acumular menos fondos y por ende, tener menores pensiones, aumenta.

En Chile un 20,1% de las mujeres ocupadas lo hace por cuenta propia (proporción similar a la de los hombres, que alcanza al 19,1%; Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos, NESI, 2012). De ellas, el 43,6% sólo tiene educación secundaria y el 46,4% se dedica a actividades de comercio, mientras que un 13,3% a la industria manufacturera y un 12% al servicio doméstico (los hombres por cuenta propia están menos concentrados: 25,2% comercio; 17,4% agricultura, ganadería, caza y silvicultura; 14,9% construcción; 14,2% transporte, almacenamiento y comunicaciones). El 29,3% de las mujeres por cuenta propia trabaja en su propio hogar; un 19,8% lo hace en la casa del empleador o clien-

te; un 15,3% en la calle o vía pública y un 13,8% en un recinto anexo a su hogar (en el caso de los hombres por cuenta propia, la mayoría trabaja en la calle [24,2%], en la casa del empleador o cliente [21,8%] o en un predio agrícola, espacio marítimo o aéreo [13,8%]).

En términos del ingreso medio mensual, tanto hombres como mujeres “por cuenta propia” ganan en promedio la mitad de lo que ganan los “asalariados” (considerando a los del sector público y privado), es decir \$241.167 versus \$471.298. Y las trabajadoras por cuenta propia ganan en promedio un 41,9% menos que los hombres, mientras que entre las asalariadas, la brecha llega al -19,3% (NESI, 2012).

En este sentido, resulta controversial la promoción por parte del Estado de “microemprendimientos femeninos” a través de sus programas de capacitación. Al emprender en actividades de baja productividad, que reproducen sus roles tradicionales (producción de alimentos, confección textil, etc.), las mujeres asumen riesgos que muchas veces las precariza, alejándose de lo que la OIT define como trabajo decente.

En definitiva, la mayor flexibilidad horaria y de espacio, que pudieran ofrecer la informalidad o los microemprendimientos a las mujeres, se traducen en un alto precio en términos de salario, cubriendo apenas la subsistencia. Luego, no es de extrañar la escasa preocupación por el ahorro para la vejez.

4. Menor densidad de cotizaciones: Lagunas previsionales, desempleo, menor edad de jubilación

Hay evidencia de la intermitencia de la mujer en el mercado laboral, es decir, las frecuentes entradas y salidas de él, básicamente en concordancia con el ritmo de la crianza y el cuidado, tanto de niños, como de discapacitados o adultos mayores dependientes. Así, las mujeres presentan muchas “lagunas previsionales” (períodos sin cotizar) a lo largo de su trayectoria laboral, lo que va en desmedro de la acumulación de fondos y con ello, de su pensión futura. Cuando estos períodos de inactividad se producen al principio de la vida laboral, el daño sobre sus pensiones es aún mayor, porque son los primeros fondos los más importantes para la acumulación del capital que luego constituirá su pensión.

5 Actualmente, la cotización para los trabajadores independientes es voluntaria. A partir de la declaración de ingresos de 2015 (en el año 2016), será obligatorio el pago sus cotizaciones previsionales para el Sistema de Pensiones y Seguridad Laboral.

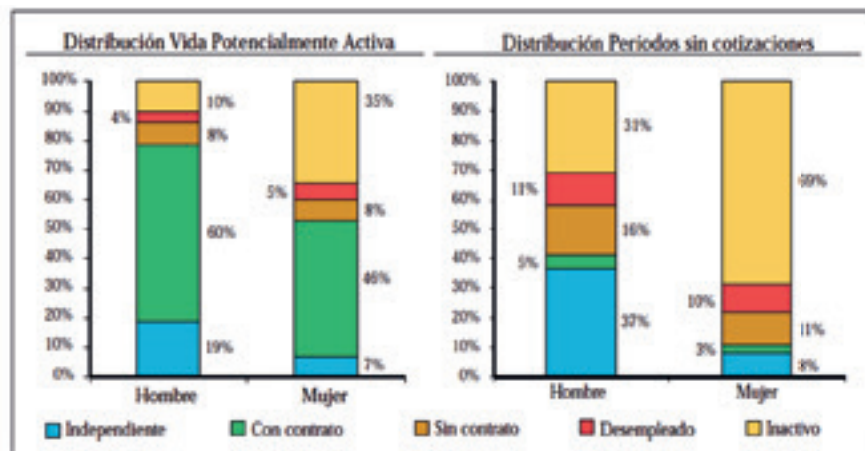
Berstein, Larraín y Pino (2005) señalan que 10 años sin cotizaciones al inicio de la vida laboral pueden tener un impacto de un 40% en la pensión final, en un horizonte de 40 años. Mientras que, cada año que se adelanta la jubilación puede implicar una reducción de ésta en 7% en promedio. Que para las mujeres la edad de retiro sea cinco años menor que las de los hombres (60 versus 65 años), se traduce en menos opciones de acumular dinero en sus cuentas de capitalización individual, pues cotizan por menos años. Un asunto relevante en el retraso de la jubilación es que en Chile no hay mucha valoración por el trabajo de las personas mayores. La ley establece una edad legal mínima para el retiro, pero éste no es obligatorio al cumplir dicha edad; al contrario, es voluntario a partir de ese momento. Diversos trabajadores/as, a sabiendas que mientras más extiendan su vida laboral, mayor será su pensión, deciden racionalmente retrasar su edad de retiro, sin embar-

go, en sus lugares de trabajo, muchos reciben presiones (y en el mejor de los casos, incentivos) para el retiro. Se requiere un cambio cultural importante para que los que deseen, puedan extender su vida laboral.

Berstein, Reyes y Pino (2006) con base en datos de la Encuesta de Protección (EPS) 2002, muestran que la distribución de la vida activa de una persona varía por sexo, siendo los períodos de inactividad significativamente más importantes para las mujeres. Mientras los hombres trabajan remuneradamente más del 85% de su vida laboral, las mujeres apenas lo hacen el 60% de ella. Por otro lado, durante los períodos en que estas personas no cotizan para el sistema de pensiones, en el caso de los hombres, el 42% de ese tiempo efectivamente no está trabajando remuneradamente, mientras que en el caso de las mujeres, el 79% de ese tiempo se encuentran en dicha situación.

Gráfico 1:

Categoría ocupacional durante la vida activa y en los períodos sin cotizar

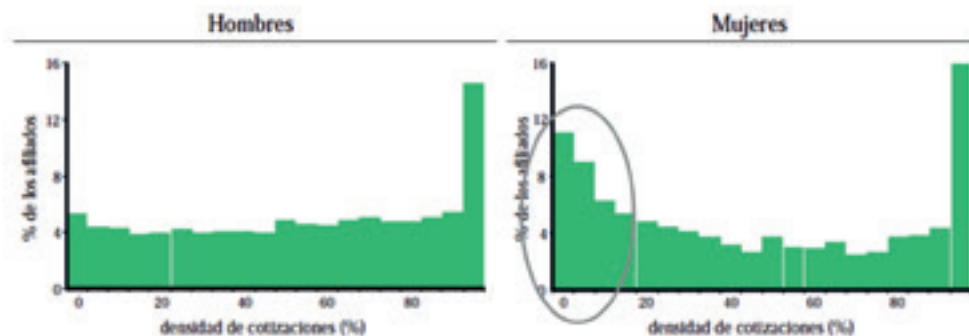


Fuente: Berstein, S., Reyes, G., y Pino, F. (2006)

Por otro lado, las mujeres enfrentan tasas de desempleo mayores que las de los hombres, lo que también va en desmedro de sus pensiones. Entre 1990 y 2011, en promedio la tasa de desempleo femenina fue 2,8 puntos porcentuales mayor que la de los hombres (MDS, 2013). Actualmente, la tasa de desempleo para ellas es del 6,5%, mientras que para ellos apenas alcanza el 5,9% (INE, FMA-2014). Finalmente, utilizando una muestra de más de 24.000 historias previsionales efectivas de afiliados al sistema de pensiones, Berstein, Larraín y Pino (2005) construyen la densidad de cotizaciones para cada individuo durante su vida activa. Como se aprecia en el gráfico 2, existe un grupo importante de afiliados, de ambos sexos, que tienen una densidad de cotizaciones muy cercana al 100%. Sin embargo, también hay otro grupo con densidades cercanas a 0%, especialmente en las mujeres. El resto, se encuentra distribuido casi uniformemente entre estos dos extremos. El área destacada del gráfico muestra que entre las mujeres hay muchas que prácticamente no cotizan.

Gráfico 2:

Densidad de cotizaciones del sistema de pensiones, por sexo



Fuente: Berstein, Larraín y Pino (2005)

En un reciente estudio (Paredes, 2013), considerando a los pensionados por vejez (edad legal), si no se toma en cuenta a las mujeres que cotizan por un año ("efecto bono por hijo"), el 66% de las mujeres pensionadas cotizó por 15,7 años en promedio. Dicho de otra forma, sólo el 33,7% de las mujeres que se acogen a jubilación ha aportado por más de 20 años a su cuenta de capitalización (no olvidar que el sistema fue diseñado pensando en una cotización constante durante 35, es decir, por toda la vida laboral). Si se considera a las mujeres que han cotizado sólo por un año, el promedio de cotización llega a sólo 6,2 años. En el caso de los hombres pensionados por vejez (edad legal), en promedio cotizan 19,8 años.

Con todo, para las mujeres es difícil que el sistema de pensiones les otorgue una pensión con una tasa de reemplazo razonable.

5. Mayor esperanza de vida

Actualmente en Chile (como en el mundo), las mujeres tienen una esperanza de vida al nacer mayor que la de los hombres: 82,2 años para ellas y 76,1 años para ellos (INE, 2013). De igual modo, presentan una mayor esperanza de vida al momento de jubilar, la que actualmente alcanza a los 24,7 años (sobre los 60), mientras que para los hombres llega a los 17,3 años (sobre los 65; OECD, 2012b). Por lo tanto, incluso con igualdad de sueldos y número de cotizaciones que un hombre,

una mujer tendrá menor pensión en un sistema de capitalización individual, pues con menos años de trabajo deberá solventar un mayor número de años de inactividad tras la jubilación.

El sistema chileno, para convertir el capital acumulado en una anualidad previsional o beneficio mensual usa tablas de esperanza de vida diferenciadas por sexo⁶, que reflejan el hecho de

6 Fultz y Steinhilber (2004), mencionan tres argumentos en contra de las tablas diferenciadas: i) La esperanza de vida promedio de las mujeres es superior a la de los hombres, pero esto no se presenta siempre a nivel individual, por lo que la diferenciación genera ganadores y perdedores injustificados. ii) Un sistema de pensiones tiene el objetivo social de aliviar la pobreza, y al diferenciar, no se reduce la pobreza de las mujeres. iii) Diferenciar entre hombres y mujeres es una forma de discriminar, y eso va en contra de la promesa constitucional de igualdad de trato. Lamentablemente en Chile, por las modalidades de pensión existentes, el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), descartó la eliminación de las tablas actuariales diferenciadas. Esto porque, "por un lado, las rentas vitalicias son pagadas por compañías de seguro en competencia, y el uso de tablas unisex haría que las mujeres recibieran un flujo de pensiones mayor al monto transferido (y al revés en el caso de los hombres). Aunque esta complicación se podría mitigar generando un esquema de compensación entre las compañías, la existencia de la modalidad de retiro programado introduce una complicación adicional. Al ser estas pensiones pagadas de la propia cuenta del afiliado, no tendría sentido utilizar tablas unisex (los fondos se agotarían demasiado pronto en el caso de las mujeres y se generarían excesos en el caso de los hombres). Utilizar tablas diferenciadas por sexo en el retiro programado (y unisex en rentas vitalicias), haría esta modalidad más atractiva en el caso de los hombres y menos atractiva en el caso de las mujeres" (Fajnzylber, 2013).

que en promedio las mujeres viven más que los hombres, por lo tanto a similar capital acumulado y retirándose a la misma edad (65 años), un hombre alcanza un 49% de tasa de reemplazo y una mujer 43%, es decir la pensión de la mujer es un 88% de la del hombre. Con historias laborales distintas: la pensión de la mujer que se retira a los 65 (60) años es 75% (50%) de la del hombre (Arenas et al., 2006).

6. Sistema de capitalización individual

Berstein, Larraín y Pino (2005) señalan que en el contexto de un sistema de capitalización individual, con contribuciones definidas, los trabajadores recibirán al momento de retirarse una pensión que dependerá del número, monto y ordenamiento temporal de las cotizaciones, de su perfil de salarios, de su edad de retiro y de la rentabilidad de los fondos. El problema es que los beneficios en un sistema de capitalización individual se construyen sólo parcialmente dentro del sistema mismo. La capacidad de las personas de cotizar depende de si tienen empleo. La aversión a contribuir para el ahorro previsional depende, entre otras cosas, de cuán frecuente y prolongado sea el desempleo o la inactividad. La cantidad de gente obligada a cotizar depende de cuánta informalidad o trabajo por cuenta propia haya en el país. Es decir, aunque el mercado de capitales incide en algo, es el mercado del trabajo el principal insumo para explicar el nivel de las pensiones.

Así, en un país como el nuestro, con un capital humano tan poco desarrollado (PISA, 2012) y con escaso poder de negociación (tasa de sindicalización del 12,2% en 2012, según la Dirección del Trabajo), el 83,3% de los trabajadores gana menos de cuatro sueldos mínimos líquidos (\$621.460, NESI, Diciembre 2012). El caso de las mujeres, es aún peor, pues el 87,8% de ellas está en esta situación.

Con un sistema de pensiones como el chileno, el riesgo de acumular menos fondos o de vivir más tiempo, es asumido individualmente. Ello incluye el usar tablas actuariales diferenciadas por sexo, lo hace ser un sistema discriminatorio contra las mujeres, asunto que recuerda la sentencia de inconstitucionalidad, por parte del Tribunal Constitucional, de la "tabla de factores" de las ISAPRES, que les permitía discriminar administrativamente en los contratos privados de salud, en razón de sexo y edad.

Propuestas de política pública

Con todo –alta inactividad, salarios más bajos, mayor incidencia de la informalidad, del desempleo, menor densidad de cotizaciones, menor edad de retiro y sistema de capitalización individual- es esperable que las mujeres tengan menores pensiones. Pero esto no es justo si se considera que la precariedad laboral de ellas no es antojadiza, sino que responde a los roles de género tradicionalmente asignados.

Muchas mujeres son menos valoradas, penalizadas o discriminadas en el mercado laboral. Es hora de capacitarlas en áreas con alta productividad; es tiempo de asumir una verdadera corresponsabilidad familiar, de modo que el costo del cuidado no sólo lo asuma la trabajadora; y urge saltar al siglo XXI y considerar a la mujer como un par, en toda su potencialidad.

Las que no trabajaron remuneradamente o dejaron de hacerlo, para criar y cuidar –ambos, aportes necesarios para el desarrollo de las familias y del país-, no son valoradas ni términos sociales ni menos en términos monetarios, pero eso no significa que su labor no tenga un precio. Existe un precio sombra para este trabajo no remunerado. Ellas subsidian los costos del desarrollo del país. Es momento de sincerarlos y retribuir de manera justa la contribución que hacen las mujeres "inactivas".

Para que un sistema de pensiones sea equitativo en términos de género, ente otros, debe cumplir con una serie de requisitos (Jiménez, 2001):

i. La protección al trabajador debe incluir el trabajo que se ocupa de las tareas domésticas y reproductivas, es decir, se debe contemplar la protección de la "dueña de casa".

La concepción patriarcal de la legislación laboral ha llevado a concebir el trabajo como toda aquella actividad física asalariada que está orientada a la generación de un producto acordado por un contrato entre un empleador y un empleado, y a otorgar derechos sobre eso. Pero es evidente la confusión entre "empleo" y "trabajo". El empleo es la relación contractual entre dos partes mediante la cual un individuo recibe una remuneración por la producción de alguna mercancía. El trabajo es el desempeño de una actividad física o mental orientada al lo-

gro de un fin. Todo empleo implica un tipo de trabajo, pero no todo trabajo es un empleo. Así, se puede constatar que la legislación protege a los empleados, no a los trabajadores. La mujer encargada de las tareas del hogar, al igual que el hombre con empleo, trabaja, y su trabajo no sólo es castigado con la ausencia de salario, sino que además con la falta de resguardo de sus derechos como trabajadora, entre los cuales, está el derecho a pensión.

Valorar este trabajo es un enorme desafío. Ya desde el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), se nos hace ver la complejidad de medir la economía doméstica. Seruzier (2003) señala que la producción de no mercado de los hogares para sí mismos, queda excluida de la medición del SCN y que una alternativa para dimensionarla sería la realización de una Cuenta Satélite. Es así como se constata que el trabajo realizado por las mujeres al interior del hogar no queda registrado como un aporte a la economía del país y que es necesario corregir este vacío.

Podría decirse que Chile protege a las dueñas de casa a través de su Pensión Básica Solidaria de Vejez, lo que se traduce en que ellas apenas alcancen un ingreso que individualmente las sitúa marginalmente sobre la línea de la pobreza (PBSV a partir de julio de 2014: \$ 86.095). Este beneficio sin embargo no es exclusivo de las mujeres, y además está restringido a los que pertenecen al 60% más pobre del país. Por lo tanto esto no es suficiente, y da cuenta del otorgamiento de un valor muy bajo al cuidado y la reproducción de la familia.

ii. Debe tener mecanismos para cubrir el empleo informal.

Como se dijo, la mujer que se desempeña en la informalidad apenas subsiste. En la medida en que se obligue a cotizar a los trabajadores independientes, se subsana en algo su desprotección. Sin embargo, aún faltan estrategias para incentivar la formalización y de esta manera proteger a los y las trabajadoras que ni siquiera emiten boletas de honorarios o de prestación de servicios a terceros. Una manera de hacerlo es ampliar el Bono al Trabajo de la Mujer que se creó con el Ingreso Ético Familiar. Se requiere aumentar la cobertura de los hogares (sólo beneficia al 35% más pobre) y extender la edad de las trabajadoras (sólo beneficia a las que tienen

entre 25 y 59 años). Si se quiere incentivar el retraso en el retiro, habría que ampliarlo hasta los 65 años.

iii. Debe procurar la cobertura de las rupturas familiares, de los lazos no legales de unión de pareja y de las madres solteras.

Todos los regímenes de pensiones, protegen a los sobrevivientes dependientes de un afiliado o de un pensionado. Con la reforma previsional de 2008 se corrigió la asimetría de género que se producía con el seguro de invalidez y sobrevivencia⁷. Por otro lado, esta reforma contempló en los casos de divorcio, la posibilidad de transferir recursos desde la cuenta de capitalización individual de uno de los cónyuges al otro, cuando un juez estime que se ha producido un menoscabo en la situación previsional de uno de los cónyuges, debido a la distribución de roles en el hogar, en el cual uno privilegia el trabajo remunerado para la generación del sustento económico y el otro principalmente realiza labores de cuidado del hogar u otros miembros de la familia.

Temas pendientes son los derechos a pensión de los convivientes, cuando no hay existencia de hijos comunes (hétero y homosexuales), y la cobertura de sobrevivencia de las madres solteras, muchas de ellas adolescentes, que al abandonar la enseñanza escolar, precarizan muchísimo su inserción en el mercado laboral, con lo que además disminuyen sus posibilidades de acceder a las condiciones óptimas de derecho a una pensión propia.

iv. Debe proteger el empleo en servicios domésticos.

Esta es una labor fundamentalmente realizada por mujeres (12% de las trabajadoras por cuenta propia, según NESI 2012). Fiscalizar o generar incentivos para la formalización de las trabajadoras domésticas, reconociéndoles todos los dere-

⁷ Los afiliados hombres tenían como beneficiarios de pensión a sus hijos, a su cónyuge y a la madre de sus hijos de filiación no matrimonial; en cambio las afiliadas mujeres tenían como beneficiarios de pensión a sus hijos y a su cónyuge, sólo cuando éste es parcial o totalmente inválido. Con la reforma se incorpora como beneficiarios de pensión de sobrevivencia de las mujeres al cónyuge no inválido y al padre de hijos de filiación no matrimonial que viva a expensas de la causante.

chos laborales y de seguridad social, incluyendo el seguro por desempleo (actualmente, el aporte del 4,11% de la remuneración imponible del trabajador de cargo del empleador, para el fondo de indemnización por término de contrato, que se paga en la cuenta de indemnización a todo evento que el trabajador tenga en su AFP, no es considerada por el Código del Trabajo como “cotización previsional”, por lo tanto, no es exigible su pago al momento del despido).

v. Debe ofrecer mecanismos que contrarresten las desigualdades de género propias del mercado laboral.

La compensación para las mujeres que participan del mercado del trabajo, debe ofrecerse incluso a las que trabajan en condiciones privilegiadas respecto del resto de sus congéneres, pues las diferencias salariales, los períodos de maternidad, la mayor esperanza de vida, no son exclusivas de las mujeres más desfavorecidas de la sociedad, sino que son propias de todas. No obstante, como primer paso se sugiere modificar el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), eliminando el tratamiento diferenciado de la longevidad. Fajnzylber (2013), propone que la Pensión Máxima con Aporte Solidario de las mujeres sea superior a la de los hombres. Correctamente calibrado, este subsidio diferenciado haría que las pensiones de hombres y mujeres cubiertos por el SPS sean iguales, si se jubilan a la misma edad y con el mismo saldo. El desafío está en cómo compensar por la mayor longevidad femenina de aquellos casos que escapan a la cobertura del SPS (40% más rico de la población), pues subsidiar las pensiones de todas las mujeres podría aumentar en forma significativa la demanda por recursos fiscales. Otra alternativa es aumentar gradualmente la edad mínima de retiro de las mujeres, igualándola a la de los hombres. Para la gradualidad hay diversas fórmulas (medio año adicional de edad de jubilación por cada año calendario; un mes adicional de edad de jubilación por cada dos meses menos de edad respecto de los 60 años)⁸, sin embargo, con el objetivo de generar la menor resistencia a una medida que aunque razonable, puede ser impopular -por los “derechos adquiridos” involucrados-, se sugiere excluir de esta medida a la cohorte de mujeres que al momento de iniciar la

transición estaban cercanas a jubilar (desde los 50 años, por ejemplo), de manera tal que aquellas que deseen jubilarse a los 60, conserven ese derecho. Con una edad de jubilación más tardía se facilita que ellas acumulen más cotizaciones y crezca el fondo de sus cuentas individuales, pero esto no es suficiente para compensar su mayor esperanza de vida ni las desigualdades que se producen previamente, dentro de la etapa activa.

Conclusión

En definitiva, se requiere de un nuevo acuerdo social, que reconozca los cuidados como un derecho, cuya satisfacción es una responsabilidad social que debe ser compartida entre hombres y mujeres, pero también entre las familias, el mercado, la sociedad y el Estado. El ámbito productivo debe ser reorganizado sobre la base del paradigma de trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares (ComunidadMujer, 2011a). Respecto del sistema de pensiones, el desafío es implementar un sistema más solidario que reconozca el carácter inequitativo en términos de género del mercado laboral (menores salarios; mayor desempleo e informalidad; más entradas y salidas de la fuerza laboral de las mujeres), que busque compensar a las mujeres y que asuma las labores del hogar como un trabajo. Con procesos de envejecimiento y esperanzas de vida mucho mayores, las sociedades, y en particular la chilena, tendrán cada año una proporción más alta de mujeres mayores empobrecidas, por lo que urge hacerse cargo del tema.

⁸ Fontaine *et al.*, 2013 y Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), respectivamente.

➔ Audiencia Fundación Progres

PARTICIPANTES

Marco Enriquez-Ominami
Patricia Morales
Andrés Solimano
Juan Gumucio

I. Administradores de Fondos de Pensiones: Diagnóstico

1. Origen del sistema de AFP

El Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) forma parte de una de las principales reformas implementadas durante el Gobierno militar, siendo sus principales creadores José Piñera y Miguel Kast.

En la década de los 80, el sistema de pensión chileno (sistema de administración pública) sufrió su primera gran transformación, pasando de ser un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual, a cargo de instituciones privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Al instaurar este sistema, los nuevos afiliados se vieron inducidos a ingresar a él, no solo por presiones de sus empleadores y una propaganda incontrarrestable, sino por el fuerte aumento que obtenían en su salario líquido al cambiarse, pudiendo continuar en el sistema anterior los que no desearon cambiarse de sistema, además de los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden, que sí conservaron su sistema previsional. Desde 1988, el sistema de administración pública, antiguo sistema, es administrado por el Instituto de Normalización Previsional (INP), hoy Instituto de Previsión Social.

El nuevo sistema instaurado funciona en base a planes individuales de ahorro obligatorio, de carácter privado (10% de la renta imponible del trabajador, con un tope de 72.3 UF). El Estado cumple únicamente un rol regulador, a través de la Superintendencia de Pensiones, además de garantizar una pensión mínima a aquellos trabajadores que no acumulan el fondo mínimo suficiente para pensionarse.

Este sistema descansa en el supuesto según el cual la expansión de la inversión financiera ga-

rantizará la acumulación de capital privado necesario para asegurar la supervivencia del sistema de capitalización individual. Supuesto equivocado y absolutamente superado en la actualidad.

La reforma del sistema de pensión fue inequitativa desde sus inicios, puesto que los nuevos cotizantes se vieron obligados a ingresar al sistema previsional privado. En cambio, los afiliados al sistema público pudieron continuar en el antiguo sistema, junto con todos los profesionales de la Armada y las Fuerzas del Orden, beneficiándose hoy en día de condiciones previsionales considerablemente superiores a las de los afiliados de las AFP.

Adicionalmente, se engañó a los trabajadores ya que la reforma prometió mejores pensiones.

2. Objetivo inicial del sistema de AFP

La reforma impulsada durante el Gobierno militar buscaba, en ese entonces:

a. Reducir el gasto público en materia previsional.

Aparte de soportar el alto costo de la transición (financiamiento de las pensiones del sistema antiguo y de los bonos de reconocimiento), el Estado ha debido solventar el costo creciente de la previsión de FFAA y de Orden. A esta situación se ha sumado el financiamiento del Pilar Solidario creado por la ley 20.255. Hoy el financiamiento fiscal a la previsión está muy distante de la promesa hecha en 1980 en orden a que la capitalización individual sería capaz de autosustentarse y aliviar significativamente la carga fiscal. Por el contrario, el panorama actual se caracteriza por una carga creciente que deberá afrontar el Estado sin los recursos que le procuraba el sistema de reparto. Debe hacerse notar que nuestros adultos mayores, que están sufriendo el problema de pensiones insuficientes de las AFP, han sido doblemente castigados, pues corresponden a la generación que aparte de financiar su propia pensión con sus ahorros ha debido soportar el costo de la transición.

b. Mejorar el acceso a financiamiento y capital.

El sistema de las AFP permitiría ampliar el sector financiero y por lo tanto, fomentar la rein-

versión a nivel nacional. Si bien este objetivo se cumplió en un inicio, las AFP pueden invertir hasta el 80% de sus fondos en instrumentos financieros internacionales, con todos los riesgos que eso conlleva y que pudieron observarse materializados en plenitud en el año 2008, cuando en 11 meses el Fondo A obtuvo pérdidas por sobre el 40%. Ver Tabla 1).

En efecto, en un inicio las inversiones estuvieron restringidas a un conjunto muy acotado de instrumentos elegibles, principalmente deuda pública y privada (Gobierno, Banco Central). Sin embargo, a partir de 1990 se sumaron las cuotas de fondos de inversión y las rentas fijas extranjeras, para en 1994 incorporar las rentas variables extranjeras.

Tabla 1: Límites de Inversión Estructurales

Límite Conjunto: Instrumentos Extranjeros + inversión indirecta en el extranjero a través de cuotas de fondos mutuos y de inversión nacionales.	Mínimo 30% del valor de los Fondo (VF) (A + B+ C + D + E)									
	Máximo 80% del VF (A + B+ C + D + E)									
Límite por Fondo: Instrumentos Extranjeros + inversión indirecta en el extranjero a través de cuotas de fondos mutuos y de inversión nacionales.	A		B		C		D		E	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
	40%	100%	40%	90%	30%	75%	20%	45%	15%	35
Inversión en moneda extranjera sin cobertura cambiaria	30%	50%	25%	40%	20%	35%	15%	25%	10%	15%

Fuente: Superintendencia de Pensiones

c. Mejorar la tasa de reemplazo:

Si bien al crearse el Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), se prometieron tasas de reemplazo cercanas al 70%, lo cierto es que la tasa de reemplazo de las pensiones de los trabajadores de ingresos medios alcanza, según la OECD, un 52% en hombre y un 42% en mujeres. A su vez, la pensión promedio en mayo de 2014, fue de 8.13 UF, vale decir aproximadamente 195.000 pesos, monto inferior al propio sueldo mínimo. Nótese que la pensión promedio por vejez fue, en mayo de 2014, de 7.49 UF es decir de aproximadamente 178.000 pesos.

Tabla 2: Número y monto promedio, en U.F., de las pensiones pagadas en el mes, por modalidad, según tipo de pensión (al 31 de mayo de 2014)

Tipo de pensión	Modalidad de pensión	
	Total	
	Número	Monto promedio
Vejez Edad	410.228	7,49
Vejez Anticipada	242.843	11,57
Invalidez Definitiva Total	94.172	9,04
Invalidez Definitiva Parcial	12.959	7,70
Viudez	164.264	6,59
Orfandad	54.158	2,28
Otras	16.544	3,19
Total	995.168	8,13

Fuente: SAFF.

3. Estructura del sistema de AFP

El sistema previsional chileno se estructura alrededor de tres pilares:

Pilar Solidario: Financiado por el Estado, su principal objetivo es la prevención de la pobreza en la tercera edad o en caso de invalidez. A él pueden acceder aquellas personas que tuvieron una participación nula en algún régimen previsional o muy baja en el sistema de pensiones contributivo. Este pilar incorporó importantes modificaciones durante el primer Gobierno de Michelle Bachelet, creándose los siguientes subsidios en materia previsional:

- » Pensión Básica Solidaria: pensión de \$86.095 entregada por el Estado a aquellas personas que no tienen derecho a percibir pensión¹ en ningún régimen previsional, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia. Estas personas deben integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población según el Puntaje de Focalización Previsional.
- » Aporte Previsional Solidario: suplemento que entrega el Estado a aquellas personas pertenecientes a los tres primeros quintiles y que, habiendo cotizado en algún sistema previsional, tienen pensiones base inferiores a \$279.854.

Pilar de capitalización individual Obligatorio: Todo trabajador dependiente está obligado a cotizar el 10% de su renta imponible en alguna de las seis AFP existente en el país, con un tope de 72.3 UF.

El trabajador deberá escoger, sujeto a ciertas restricciones, el fondo en el cual se invertirá su dinero cotizado. Los fondos disponibles son cinco (A, B, C, D y E) y varían de acuerdo al nivel de riesgo y rentabilidad esperada.

Pilar Voluntario: El sistema chileno incluye la posibilidad de cotizar de manera voluntaria, a través del Ahorro Previsional Voluntario (APV), el cual tiene como objeto el aumento del fondo de pensión del trabajador. Este pilar está compuesto por los planes de Ahorro Previsional Voluntario (APV) y las Cuentas de Ahorro Voluntario (Cuenta 2).

Al igual que en el caso de las cotizaciones obligatorias, el dinero proveniente de este pilar es ingresado a un fondo de acuerdo a la preferencia del afiliado.

4. Comisiones y costos de administración de las AFP

Uno de los aspectos más cuestionado de las AFP dice relación con la comisión adicional cobrada por concepto de costos de administración. Esta representa entre el 4.7% y el 15.4% de las cotizaciones obligatorias, según la administradora, versus el costo de mantención del antiguo sistema de reparto que oscilaba entre un 7% y un 9% de las cotizaciones individuales.

Las comisiones suelen ser presentadas por la AFP, de manera engañosa, como un porcentaje aplicado al ingreso total imponible sin transparentar lo que representan en términos de cotización obligatoria. A modo de ejemplo, la Tabla 2 presentada a continuación, calcula la cotización obligatoria y comisión correspondiente a un sueldo imponible de 225.000 pesos.

Como es posible observar, la cotización obligatoria del trabajador cuyo sueldo imponible es de 225.000 pesos equivale a 22.500 pesos. A lo anterior se debe sumar la comisión por concepto de administración del fondo del afiliado. En el caso de la AFP Provida, esta comisión es de 1,54% del ingreso imponible, lo cual equivale a 3.465 pesos. Sin embargo, ese monto representa el 15.4% de la cotización obligatoria efectuada por ese trabajador.

Por lo tanto, el peso real de la comisión cobrada por cada AFP es muchísimo mayor al que se suele presentar puesto que lo relevante no es calcular el porcentaje sobre el ingreso imponible sino lo que se deja de cotizar por concepto de comisión. En este caso, el afiliado cuyo sueldo imponible es de 225.000 pesos, cotiza para su futuro 22.500 pesos y paga a la AFP 3.465 pesos, es decir el 15.4% de su cotización obligatoria.

En el caso de la AFP Planvital, la comisión es de 0.47% sobre el ingreso imponible, lo cual representa el 4.7% de la cotización obligatoria asociada a un sueldo imponible de 225.000 pesos.

Por lo tanto, las comisiones cobradas por las AFP representan entre un 4.7% y un 15.4% de

¹ Valor a julio 2014.

las cotizaciones obligatorias, dependiendo de la empresa considerada, porcentaje del todo escandaloso. Es evidente que los afiliados no dimensionan el impacto real de los cobros efectuados por concepto de administración sobre sus fondos individuales. En el ejemplo presentado, el costo de administración que paga el trabajador con un ingreso imponible de 225.000 pesos representa, en caso de que esté afiliado a la AFP Provida, el 15.4% de su fondo individual.

Es importante destacar que estos costos responden, en los hechos, a gastos asociados a la comercialización de las AFP más que a servicios de asesoría financiera a los afiliados.

Peor aún, en nuestro ejemplo, el fondo del afiliado debiese tener una rentabilidad superior a 15.4% para recién recuperar el gasto en comisión, que se traduce en una pérdida en cotización individual. Sin embargo, el año pasado las AFP experimentaron una rentabilidad promedio de 6.8%.

Por otro lado, la comisión es excesiva si se compara con las comisiones cobradas por otro tipo de servicios financieros de inversión. El caso es más dramático si se comparan con las Comisiones pagadas por los Fondos de Pensiones por inversiones en fondos nacionales como porcentaje de la inversión en fondos nacionales, donde el promedio es el 1%.²

 **Tabla 3: Comisión obligatoria y comisión adicional**

AFP	Cotización obligatoria		Comisión adicional (1)		
	% del sueldo imponible	En pesos (2)	% del sueldo imponible	En pesos (2)	Como % de la cotización obligatoria
Capital	10%	22,500	1.44%	3240	14.40%
Cuprum	10%	22,500	1.48%	3330	14.80%
Habitat	10%	22,500	1.27%	2857.5	12.70%
Modelo	10%	22,500	0.77%	1732.5	7.70%
Planvital	10%	22,500	0.47%	1057.5	4.70%
Provida	10%	22,500	1.54%	3465	15.40%

Fuente: Fundación Progresá en base a información de la Superintendencia de AFP

(1) Corresponde al costo de administración

(2) Considerando un sueldo imponible de 225.000 pesos

<http://www.safp.cl/safpstats/stats/apps/estcom/estcom.php>

http://www.safp.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=42

En el sistema actual, no obstante las altas comisiones cobradas por las AFPs, es el afiliado quien asume el riesgo de la inversión realizada por la Administradora. Lo anterior es particularmente grave puesto que el único mecanismo de sanción que tiene el afiliado es cambiarse de administradora, asumiendo la eventual pérdida.

Debe advertirse que durante 30 años las comisiones del sistema fueron muchísimo más elevadas,

produciéndose una transferencia de recursos desde los trabajadores hacia los gestores de las AFP que no puede sino calificarse de escandalosa.

También hay que advertir que la privatización de la gestión de las pensiones, aparte del lucro injustificable de las AFP, ha significado para los trabajadores pagar los costos de la actuación de las compañías de seguro en materia de seguro de invalidez y sobrevivencia y rentas vitalicias.

² Fuente: Cuadro Número 5 extraído del sitio web: http://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-4039_recurso_1.pdf

5. Ausencia de corresponsabilidad

El Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) es particularmente perverso en la medida que las AFP no se hacen cargo de una mala gestión. En otras palabras, no existe corresponsabilidad en caso de una mala gestión de los fondos. Lo anterior quedó particularmente en evidencia el año 2011, cuando la rentabilidad real de los fondos A, en promedio considerando todas las AFP, fue de -11.13%, mientras las AFP tuvieron una rentabilidad de aproximadamente 400 millones de USD, cifra significativamente inferior a la de 2010 pero que refleja que en ningún caso las AFP asumen la pérdida asociadas a malas colocaciones.

6. Diagnóstico

Por tanto, a raíz de todo lo anterior, es posible señalar que el sistema de capitalización individual fracasó en su objetivo inicial de mejorar las pensiones, puesto que:

- » No ha sido capaz de generar los niveles de pensión prometidos y ni siquiera una pensión promedio digna, con tasas de reemplazo superiores al 50%.
- » No es sustentable toda vez que el gasto público en pensiones amenaza niveles insostenibles sin una drástica reforma estructural que redefina la forma de gestionar los ahorros previsionales.
- » No garantiza que los fondos se inviertan en Chile, menos en inversiones con alta rentabilidad social.

II. Antecedentes Demográficos

La población chilena está transitando hacia una sociedad con bajas tasas de natalidad y alta esperanza de vida. Esta situación es relevante al momento de pensar una reforma previsional, debido a que esto determina la fuerza laboral (y las imposiciones de ésta) y la cantidad de personas en edad de retiro.

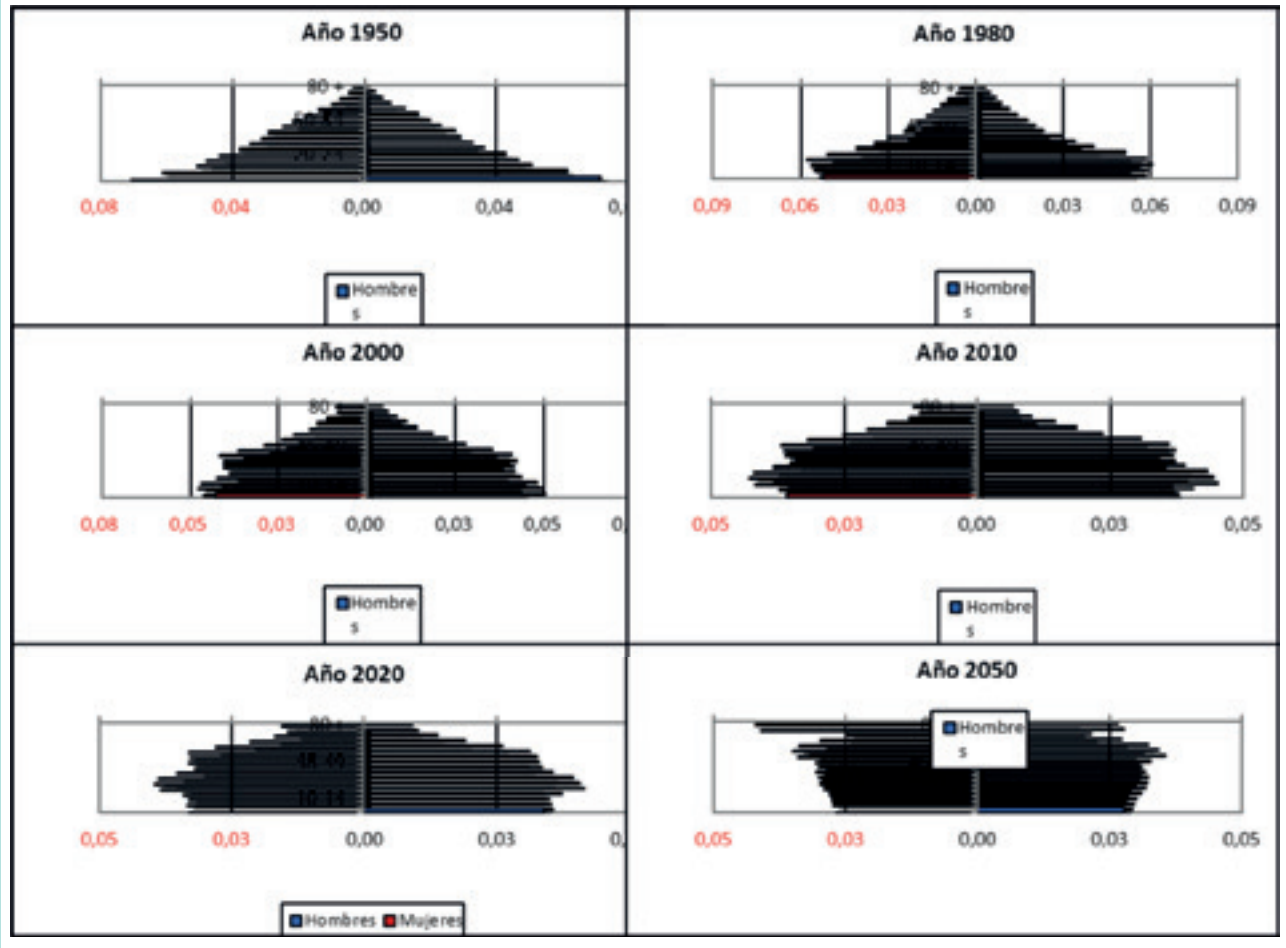
La pirámide poblacional, la cual muestra la distribución de la población según sexo y edad, ha sufrido cambios importantes desde 1950. A mediados del Siglo XX el fuerte de la población, tanto en hombres como en mujeres, se centraba

en los primeros años de vida, formando una pirámide perfecta. Un sistema previsional con estas características demográficas favorecía el sistema solidario, de reparto, pues la base de contribución, es decir los trabajadores en ejercicio, formaban una masa mayor a los trabajadores en retiro, siendo factible un financiamiento intergeneracional.

Actualmente existe una mayor concentración en edades intermedias, principalmente entre los 15 y 25 años. Además, se observa un importante aumento de las personas en edad de retiro.

Las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), señalan una tendencia hacia una pirámide invertida, con mayor concentración en la población de mayor edad, lo cual implica un gran desafío en términos de diseño de un sistema previsional sostenible y justo.

Gráfico 3:



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

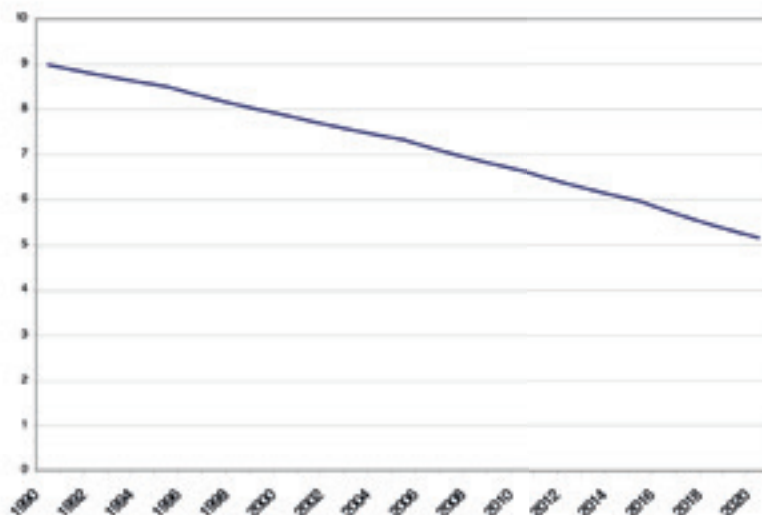
Si se utiliza el indicador de personas en edad de trabajar (20 – 64 años) por cada persona en edad de retiro (65 años y más), se observa una importante tendencia a la baja.

Así, en el año 1990, esta proporción era de 9 personas, mientras que en el año 2010 alcanzó 6,6 personas. Las proyecciones hacia el año 2020 indican, por su parte, que se alcanzará una cifra de 5,2 personas en edad de trabajar por cada persona en edad de retiro. Sin embargo, a pesar de la fuerte disminución de este indica-

dor, la situación chilena sigue siendo más optimista que la de muchos países europeos, como Francia, en donde la proporción es de 3,5 personas en edad de trabajar por una persona en edad de retiro, con una proyección al 2020 de 3 personas.

Lo anterior es un antecedente relevante a la hora de diseñar políticas públicas en materia previsional, pues muestra la dramática disminución de la fuerza laboral en Chile, en relación a las personas en edad de retiro.

Gráfico 4:
Personas en edad de trabajar (20-64 años) por personas en edad de retiro (65 años y más).
Chile: Período 1990-2020



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

III. Alternativas al Sistema de Capitalización Individual

El sistema público de previsión, vigente hasta los años 80's en Chile y hasta los 90's en gran parte de los países de América Latina, se caracterizaba por ser un sistema de reparto y de beneficio definido, en el cual el riesgo financiero era asumido por el Estado y no por el afiliado.

Sin embargo, el costo asociado a las pensiones universales, el envejecimiento de la población y el peso del sistema de reparto sobre el PIB, fueron algunas de las causas esgrimidas, de manera ideologizada, para reformar el sistema de pensión hasta ese entonces conocido.

A nivel latinoamericano, los países que modificaron su sistema de pensión optaron por uno de los tres sistemas que se describen a continuación:

1. Sistema de capitalización individual.

- » Sistema privado en el cual el Estado se limita a regular y subsidiar los trabajadores cuyas pensiones no alcanzan un mínimo determinado.
- » Las pensiones están directamente relacionadas con las contribuciones efectuadas por el

afiliado a lo largo de su vida activa, siendo el fondo acumulado de su propiedad.

- » Sistema instaurado en Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997) y El Salvador (1998).

2. Sistema paralelo.

- » El sistema público cohabita con el privado y constituye una alternativa para el trabajador con mayor aversión al riesgo.
- » Sistema instaurado en Perú (1993) y Colombia (1993).

3. Sistema mixto.

- » El sistema público y privado actúan en forma conjunta y complementaria. Una parte de la cotización del trabajador se entrega al sistema público mientras que el restante se entrega al sistema privado.
- » El Estado reconoce una pensión básica para todos los trabajadores y el sector privado complementa esta pensión, conforme a las contribuciones individuales efectuadas a lo largo de la vida activa.
- » El riesgo financiero es compartido. El sistema público asegura a todos los afiliados una pen-

sión básica, por lo que el riesgo financiero se aplica únicamente al complemento que maneja el sistema privado.

- » Sistema instaurado en Argentina (1994) y Uruguay (1996).

IV. Propuesta Progresista

1. Modificar un sistema fracaso

Es evidente que el Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ha fracasado en su objetivo de reducir el gasto público en materia previsional. Esto debido a que el Estado debe soportar el fracaso del Sistema respecto de los sectores más pobres a través del Pilar Solidario de la Ley 20.255, siendo evidente que las bajas pensiones de los sectores no amparados por dicho sector, requerirán de una solución que no puede surgir desde la capitalización individual. El Estado subsidia a aquellas personas que no cuentan con fondos suficientes para pensionarse.

A su vez, si bien el sistema de AFP cumplió, en sus inicios, con el objetivo de aumentar el acceso a financiamiento y capital, lo cierto es que expuso las pensiones de los trabajadores a los vaivenes financieros, siendo el trabajador el que asume todo el riesgo financiero. Peor aún, los ahorros de los chilenos han sido utilizados al servicio de las grandes empresas, cuando podrían haber sido utilizados para desarrollar nuevos polos de inversión, en Chile, con importante rentabilidad social y económica futura.

Pero mucho más relevante es que el sistema no haya sido capaz de garantizar pensiones dignas como se prometió, menos aún cumplir con la promesa de generar pensiones equivalentes al 70% de las últimas remuneraciones imponibles.

Debido a lo anterior, un sistema previsional que fue pensado para reducir el gasto público e inyectar capital a la economía jamás podría ser exitoso en cuanto a garantizar la seguridad social se trata. Cabe recordar que los supuestos considerados para obtener aquél 70% fueron a lo menos, poco rigurosos.

2. Modificaciones propuestas

Creemos que Chile debe adoptar un sistema de tipo mixto, en el cual convivan, junto al Pilar Bás-

sico Solidario, un Pilar de Reparto con un Pilar de Capitalización.

El principio rector de cualquier modificación en el sistema previsional es que el Estado debe garantizar el derecho a la Seguridad Social, es decir una pensión de tipo universal, mayor a la actual, para toda la población. Junto a lo anterior, el Estado debe regular y limitar los costos de administración de las empresas a cargo de administrar las capitalizaciones individuales, entre otros los asociados a publicidad, de manera de que estos digan relación con los servicios efectivamente prestados. Por último, las empresas que gestionen cotizaciones individuales deben asumir el riesgo financiero de una mala gestión de los fondos de sus afiliados.

A continuación se presentan propuestas en ese sentido:

1. Modificar el actual sistema de pensión

Se propone transitar hacia un sistema de tipo mixto, público-privado, en el cual coexistan, adicionalmente al Pilar Básico Solidario, un Pilar de Reparto, denominado Pilar Solidario Contributivo, y un Pilar de Capitalización.

2. Pilar de Reparto

El Estado, a través del Pilar Solidario Contributivo, deberá asegurar la existencia de un sistema previsional integrado, que consagre el principio básico de solidaridad y sustentabilidad y que de esta forma, garantice una pensión básica a todos los trabajadores, superior al sueldo mínimo actualizado, vale decir calculado considerando la actualización de la línea de la pobreza, que hasta la fecha y de manera incomprensible, se calcula en base a una canasta de referencia desactualizada.

Se propone que el Pilar Solidario Contributivo sea un sistema de reparto integrado, que capte el 10% del ingreso imponible del trabajador.

Quedará establecido por ley que los fondos no podrán ser utilizados para otros fines que aquellos definidos para sustentar el Pilar de Reparto. Este sistema no generaría costos de implementación elevados puesto que podría ser administrado por el Instituto de Previsión Social, que ya cuenta con infraestructura y personal a lo largo de todo Chile.

Es importante señalar que los fondos y ahorros son de los trabajadores y no de las AFP. Por tanto, cada trabajador podrá elegir si conserva su capitalización actual en el Pilar de Capitalización o si lo transfiere al Pilar de Reparto, a cambio de recibir un beneficio de por vida, respaldado ante la ley, al cual se sumará la pensión asociada al nuevo Pilar de Reparto.

3. Pilar de Capitalización

Por otra parte, aquellos trabajadores que lo deseen podrán complementar su pensión inicial, cotizando de manera voluntaria y complementaria, en empresas que manejen fondos de pensión, sujetas a la nueva regulación previsional. Lo anterior significa que las AFP dejan de tener la potestad exclusiva sobre la capitalización individual.

a. Regular las comisiones y rentabilidad de las empresas que administren fondos previsionales

Se propone establecer un límite a las comisiones que cobren las empresas que administren fondos previsionales, por concepto de costos de administración. Estos no podrán ser superiores al 3% del aporte previsional mensual efectuado. Las empresas que administren estos fondos deberán competir en base a las menores comisiones cobradas, la mejor calidad de servicio y la rentabilidad de sus inversiones, pero respetando el límite del 3% mencionado.

b. Co-responsabilidad

En caso de rentabilidad negativa por un periodo superior a tres meses, se propone que las empresas que administren capitalizaciones individuales asuman su cuota de responsabilidad en el mal manejo de las inversiones, distribuyendo parte de sus utilidades como fue planteado en su minuto por la Unión de Organizaciones Sindicales (UOS).

c. Regular la inversión extranjera

Considerando las sucesivas y recientes crisis económicas internacionales, así como la ausencia de regulación en los mercados financieros, es imperativo reducir la exposición de los fondos privados a los vaivenes financieros internacionales. Por ello, se propone reducir el límite conjunto de inversión del valor de los fondos a un 50%. Esto aplicaría únicamente

al complemento de pensión a cargo del Pilar de Capitalización, en el marco del sistema mixto propuesto.

d. AFP Estatal

Por todo lo anteriormente señalado, consideramos que la creación de una AFP estatal no resuelve en nada el problema de fondo del sistema actual, que es la ausencia de solidaridad. Al contrario, solo consagra un sistema que reproduce la desigualdad de origen y que significa una transferencia de recursos al sector privado, quien goza de utilidades exorbitantes, al tiempo que los trabajadores deben asumir rentabilidades bajísimas.

► Audiencia Centro de Geriatría y Gerontología UC

PARTICIPANTES:

Rosa Kornfeld (Directora Ejecutiva)
Soledad Herrera (Directora Instituto de Sociología)

Chile es un país que ha envejecimiento aceleradamente. Actualmente, un 16% del total de la población corresponde a mayores de 60 años, y se proyecta que a partir del año 2025 las personas mayores superarán en número a las menores de 15.

En este contexto de avanzado envejecimiento poblacional, el Centro de Geriatría y Gerontología UC busca ser una entidad interdisciplinaria, comprometida con la promoción de la calidad de vida del adulto mayor en los aspectos éticos, de salud, psicosociales y económicos, siendo un referente en el desarrollo de la investigación, docencia y extensión en el campo de la vejez y el envejecimiento poblacional a nivel nacional e internacional, contribuyendo al desarrollo de políticas públicas.

El Centro de Geriatría y Gerontología UC se crea el año 2000, bajo el alero de la Facultad de Medicina UC, siendo su primer director el Dr. Pedro Paulo Marín, quien actualmente ejerce como Director Honorario. Desde el año 2011 a la fecha, su Director General es Eduardo Valenzuela, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales UC, y su Directora Ejecutiva la señora Rosa Kornfeld Matte. Actualmente cuenta con la participación de 11 académicos pertenecientes a 5 facultades y el Programa Adulto Mayor. La convergencia de distintas disciplinas es indispensable para el estudio de las problemáticas de vejez y envejecimiento, entendiéndose que el adulto mayor se encuentra inserto en la sociedad y por tanto se requiere abordar de manera integral la promoción de su calidad de vida y bienestar considerando aspectos económicos, tales como las pensiones, pero también de salud, educación, participación social, transporte, etc.

Esta necesidad de abordar al adulto mayor desde un enfoque global está explícita en los acuerdos y declaraciones de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), quienes reconocen el derecho a la protección social como

uno de los derechos humanos de las personas de edad, estableciendo que los programas de seguridad social deben complementarse con otras políticas sociales, fomentando políticas integrales que apunten hacia una intersectorialidad de los distintos organismos públicos.

Es por esto que para asegurar el bienestar y la calidad de vida de las personas mayores es necesaria no sólo una reforma al Sistema Previsional, sino también otras medidas en el ámbito de la salud, la educación, el transporte, la participación social, entre otras, que se articulen en un enfoque global del envejecimiento, atendiendo a la relación que existe entre estos aspectos de la vida de la persona mayor y su bienestar económico.

➔ Audiencia Instituto Libertad

PARTICIPANTES:

Antonio Horvath
Trinidad Lecaros
Gustavo Díaz
Pablo Gonzales

Introducción

En 2050, se calcula que 2.000 millones de personas – casi un cuarto de la población mundial actual- tendrá 60 años o más, la mayoría en países industrializados. Bajo este escenario, serán clave los esfuerzos de los gobiernos por mejorar y mantener la calidad de vida de sus habitantes mayores, cobrando especial sentido el reforzar sistemas de previsión, dado el potencial en mejorar las condiciones de vida de los pensionados y de sus familias, así como impedir que caigan bajo la línea de la pobreza.

Chile ha sido pionero en desarrollar un sistema de capitalización individual de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, donde los ahorros son administrados por instituciones financieras privadas que a la fecha acumulan US\$164.962 millones. Si bien durante años el sistema provisional chileno ha operado de forma equitativa y eficiente por medio de reglas comunes e iguales para todos, no ha podido resolver adecuadamente los problemas sociales y laborales de la sociedad, y cada cierto tiempo se observan fuertes presiones para modificar un sistema que, bajo la luz de distintos indicadores, ha demostrado ser exitoso.

Pese a lo anterior, el monto promedio de las pensiones en Chile resulta más bajo que el previsto a principios de los años 80'. Dado lo anterior, ¿El bajo monto que reciben los jubilados se debe a factores propios del sistema previsional en sí, o se debe a elementos exógenos transversales? Para responder esta pregunta es necesario entender el contexto actual en el que el sistema opera, escenario bastante diferente a 1981, periodo en el cual fue creado en base a características demográficas y socio-económicas propias de aquella época.

Diagnóstico

Las cifras revelan que estamos viviendo unos 9 años más al momento de jubilar, en compara-

ción a los estándares existentes en 1980, lo que significa que el mismo monto de ahorro acumulado durante la vida laboral, tiene que durar mucho más, hecho que trae sin duda un efecto negativo en el monto de la pensión. Mientras en 1981, la expectativa de vida de los hombres era de 13,5 años a la edad de jubilación, y la de las mujeres era de 20,2 años, hoy la expectativa ha aumentado a 17,5 y 25,3 años, para hombres y mujeres respectivamente.

Esto implica que a los hombres hay que calcularles la pensión por 4 años adicionales (totalizando 17,5 años luego de la jubilación) y a las mujeres 5,1 años (totalizando 25,3 años luego de la jubilación), lo que significa que el mismo monto de ahorro acumulado durante la vida laboral tiene que durar mucho más, para poder financiar el período de sobrevivencia, lo que sin duda repercute negativamente en la pensión.

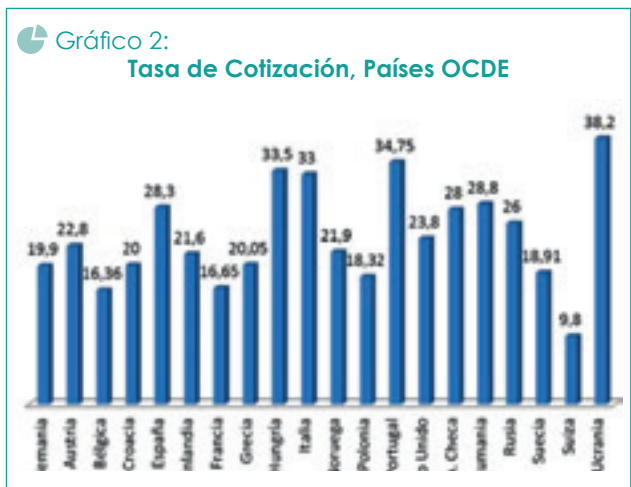


Fuente: INE.

Por otra parte, la tasa de retorno a largo plazo ha disminuido con el tiempo, lo que hace que el ahorro no genere rentabilidades continuas ascendentes. En efecto, para calcular una pensión se considera que los ahorros acumulados continuarán invertidos y creciendo, según el valor de la tasa de interés vigente. La tasa de interés actual (3,2%) es más baja que la vigente en los años 80, (5,2%) lo que significa que hay

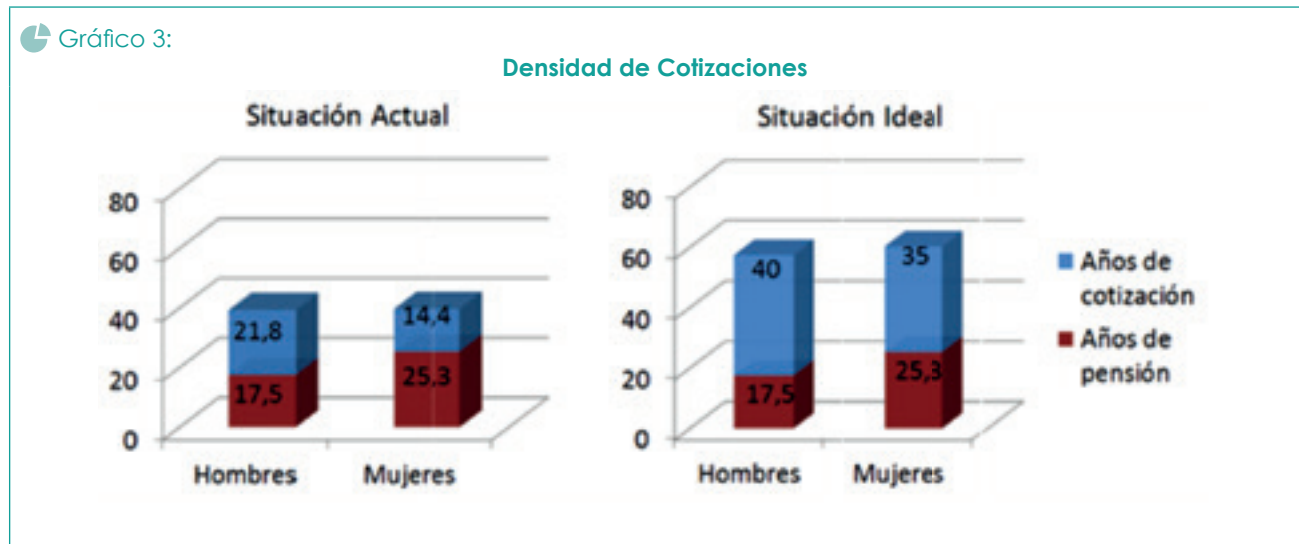
que tener un mayor ahorro para lograr un mismo monto de pensión. Cada punto de diferencia en la tasa de Renta Vitalicia significa 11% menos de pensión.

Paralelamente, en Chile la tasa de cotización se fijó en 10%, y actualmente esa tasa es una de las más bajas entre los países de la OCDE, independientemente del sistema de pensiones que se utilice. La cotización en las AFP llega a 11,41% -incluida la comisión- de la renta mientras que la imposición del sistema de reparto alcanzaba a un 19,4% promedio. Si actualmente los afiliados cotizaran por un 19%, las AFP podrían financiar pensiones un 70% mayor que las que otorga hoy.



Fuente: OCDE

Otro punto que ha contribuido enormemente a la baja cotización promedio se refiere a la densidad de cotización, es decir, la proporción de la vida laboral que cotizan las personas, la que en promedio alcanza el 55%. Los hombres están cotizando no más que el número de años que van a recibir la pensión, y las mujeres lo hacen por la mitad del período que necesitarán de sus ahorros previsionales.



Fuente: Elaboración propia, AAFP e INE.

Al mismo tiempo, como la mayoría de las materias primas y los productos y servicios que resultan de ellos, los salarios han mostrado un alza constante durante los últimos años, lo que hace insostenible alcanzar el supuesto inicial de una tasa de reemplazo del 70% de los últimos sueldos, dado el mayor monto en comparación con los salarios recibidos durante toda la vida laboral.

Dado lo anterior, es necesario analizar y profundizar en alternativas que busquen dar una solu-

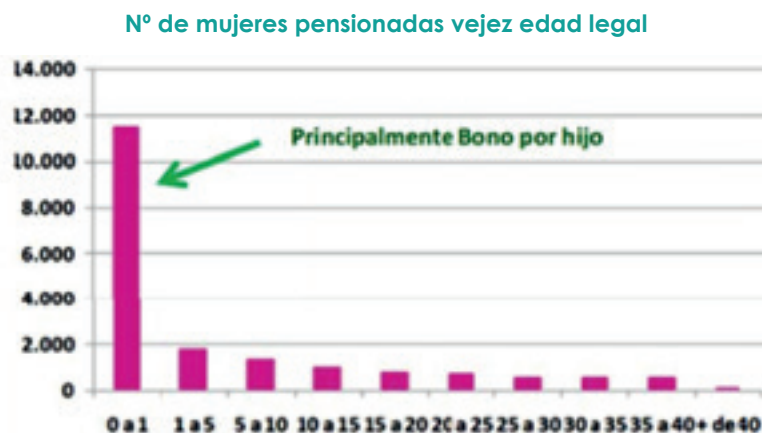
ción sostenible a largo plazo, donde el mayor impacto de una baja pensión se centra fundamentalmente en los trabajadores de ingresos medios, que no se benefician de la pensión básica solidaria, pero que no han logrado acumular fondos suficientes para financiar una buena pensión.

En consecuencia, la pensión promedio sólo asciende a \$185.000.- Sin embargo, si ahondamos en aquel indicador, nos encontramos que esa

cifra no sólo incluye trabajadores que han cotizado la mayor parte de su vida laboral en forma normal, sino también a las mujeres que cotizan una vez para recibir el bono por hijo; a aquellos que imponen sólo algunos meses; a aquellos que se cambiaron de sistema al crearse el de capitalización individual en 1980; etc. De hecho, según datos para 2012, hay 60 mil mujeres en la AFP modelo (que tiene la licitación de los primeros afiliados) que han cotizado sólo una vez por \$14mil, cantidad que se considera para medir la pensión promedio.

En conclusión, la pensión promedio no puede, ni debe, ser parte del diagnóstico. Es necesario limpiar y depurar los datos para sacar conclusiones válidas.

Gráfico 4:



Fuente: PUC

Tabla 1: Tasa de reemplazo según años cotizados

Años de Cotización	20 - 25 años	35 - 40 años
Tasa de Reemplazo Hombres	86%	81%
Tasa de Reemplazo Mujeres	65%	51%

Fuente: Ricardo Paredes, PUC

El nivel de pensiones actual es resultado de los parámetros del modelo, agravado por las deficiencias propias del mercado laboral. Pese a los problemas identificados, el sistema logra acercarnos a una tasa de reemplazo para hombres cercana a la modelada a comienzos de los años 80'. La situación de la mujer responde a variables exógenas principalmente a que viven más que los hombres, por ende deben financiar más años con la misma cantidad de ahorros.

Se debe tener en cuenta que la tasa de reemplazo si bien es menor a medida que aumen-

tan los años de cotización, la pensión líquida es mayor. No se deben confundir ambas ya que la evidencia muestra que la tasa de reemplazo disminuye ya que los salarios aumentan exponencialmente a medida que se incrementan los años trabajados.

En consecuencia el modelo está bien diseñado, y las causas de los problemas son otras. En el Instituto Libertad estimamos que se debe aumentar la eficiencia con que opera el mercado laboral, adoptando medida que estimulen a los trabajadores a cotizar; mostrar y ejemplificar los beneficios que esto trae asociado –muchas veces desconocidos- como las garantías del Estado en caso de agotarse el saldo de la cuenta, beneficios tributarios y cobertura del seguro en caso de invalidez o fallecimiento.

Deficiencias del mercado laboral

Algunos abogan por reformas al actual sistema previsional de tipo privado, mientras que los más radicales defienden la idea de AFP estatal o incluso volver al sistema de reparto anterior a la reforma de 1980, el cual entregaba pensiones de

\$69mil en promedio para aquellas personas que cotizaron durante 40 años.

Se debe tener cuidado con los riesgos que implica un financiamiento completamente fiscal ya que hemos vivido grandes cambios durante la última década, donde el país se encuentra mucho más inserto en la economía mundial, afectado por los fenómenos de una globalización e interdependencia económica y financiera, y en consecuencia sujeto a riesgos que podrían afectar las arcas fiscales. Al investigar este tipo de sistema previsional, se deben contemplar también los cambios demográficos que han tenido lugar en los últimos años y que podrían hacerlo insostenible financieramente, debido a que el número de adultos mayores ha superado el número de jóvenes empleados.

Para pensar en mejoras al sistema se debe realizar un diagnóstico completo que revele la actual situación de las pensiones, y si los problemas que se le asignan se deben a la naturaleza propia del modelo o a los factores exógenos. En este sentido, se debe en primer lugar limpiar los datos y configurar indicadores que revelen la verdadera situación del sistema de pensiones chileno, para posteriormente evaluar las posibles alternativas que existen y que permitirían mejorar el sistema. Dado que el mercado laboral es el espejo del mercado de pensiones, es necesario ajustar este último acorde a las imperfecciones del mercado laboral sin que ello limite mejores políticas públicas laborales y si bien se ha ido avanzando en este tema, como lo fue la reforma del año 2008 donde se incorporó el pilar solidario, todavía queda mucho por hacer.

Tal cual está constituido el sistema de pensiones en Chile es importante darse cuenta que todo lo que ocurra en el mercado de trabajo se reflejará en el sistema de pensiones. Por lo anterior, todas las propuestas que se hagan en materia de tasa de cotización, monto imponible, edad de jubilación y modelo de administración financiera de AFP, deben necesariamente complementarse con cambios profundos en el mercado laboral, entendiéndose por estos últimos, aumentar la participación laboral, la formalidad del empleo y condiciones de empleo para la tercera edad, entre otros. Cambios relevantes en el mercado laboral deben apuntar a esquemas de contrato laboral que faciliten la cotización al sistema previsional.

Rentas Bajas

El 70% de la población gana menos de \$500.000 en promedio.

Tabla 1: Tasa de reemplazo según años cotizados

Grupo quintil de Hogares (*)	Hogares	Ingreso promedio mensual		Participación de ingrestotal
	Número	Por hogar	Per Cápita	
Total	3.009.720	884.743	297.727	100
I	601.944	178.334	90.020	4,03
II	601.944	351.613	135.434	7,95
III	601.944	558.059	183.216	12,62
IV	601.944	895.744	292.152	20,25
V	601.944	2.439.954	787.814	55,16

Fuente: VII Encuesta de Presupuestos Familiares 2013, INE

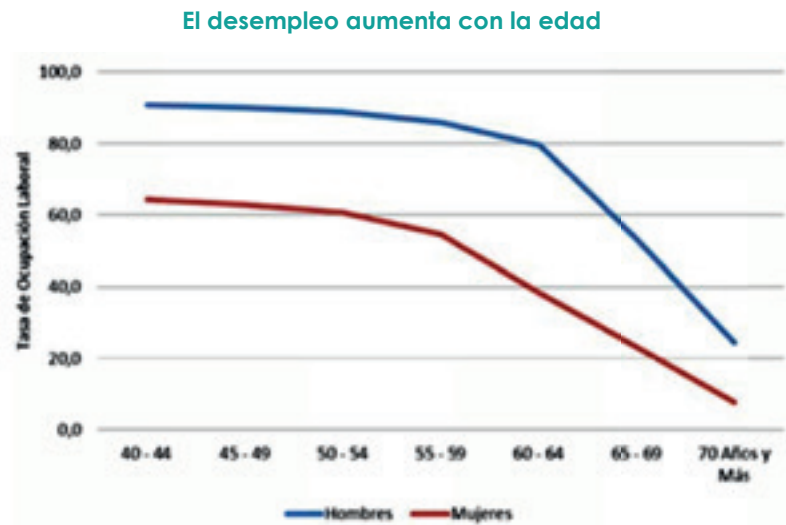
En conclusión, un mercado que se caracteriza por rentas bajas genera pensiones bajas.

El Desempleo Aumenta con la Edad

De acuerdo a la Superintendencia de Pensiones, cada año que una persona posterga la decisión de jubilarse puede implicar un 7% de aumento en su pensión. Todas las medidas que apunten en esta dirección van a la dirección correcta. Siempre cuidando que sean de carácter voluntario y donde los incentivos (laborales, sociales y fiscales), se conviertan efectivamente en una mayor vida laboral. En nuestro país la edad de jubilación es voluntaria, pudiendo perfectamente postergar la jubilación más allá de los 60 o 65 años, por lo que existen los espacios para incentivar el retraso de la jubilación.

Es preciso diseñar una fórmula que permita compatibilizar salario y pensiones que dé una "mayor flexibilidad y gradualidad" a la transición entre la vida laboral y la jubilación, por ejemplo contrato indefinido a tiempo parcial. Urge "reforzar" las garantías de empleo a los trabajadores de más edad y evitar su expulsión anticipada del mercado de trabajo y, a la vez, propiciar la prolongación en él de aquellos que lo deseen, no sacamos nada con aumentar la edad de jubilación sino nos preocupamos de incentivar las fuentes de trabajo para las personas con experiencia.

Gráfico 5:



Fuente: INE

Informalidad

Existen 951 mil asalariados sin contrato al 2013 (12%). Y no incluye a los 1,43 millones de trabajadores por cuenta propia.

Gráfico 6:

Algunas cifras que caracterizan a los dependientes sin contrato escrito en Chile



Fuente: CChC

Una Mirada al Exterior

Los países que aún tienen sistemas de reparto han debido financiar con el presupuesto público el déficit que genera la disminución de los aportes debido a los cambios demográficos, con un fuerte impacto en sus déficits fiscales (la deuda previsional implícita, esto es el valor presente de sus obligaciones con sus cotizantes, en España es 2 veces el PIB, en Grecia 9 veces y en Italia 5 veces), al paso que los jubilados han experimen-

tado una permanente disminución de los beneficios que tenían definidos, mediante aumentos en la edad de jubilación (30 países) y del monto de los aportes (62 países) y disminución de la pensión (32 países).

Países que acumulan una abultada deuda al Estado, hacen que los sistemas de reparto sean financieramente insostenibles. La evidencia internacional así lo refleja. La edad de jubilación en Suecia o Alemania es de 67 años, y va en au-

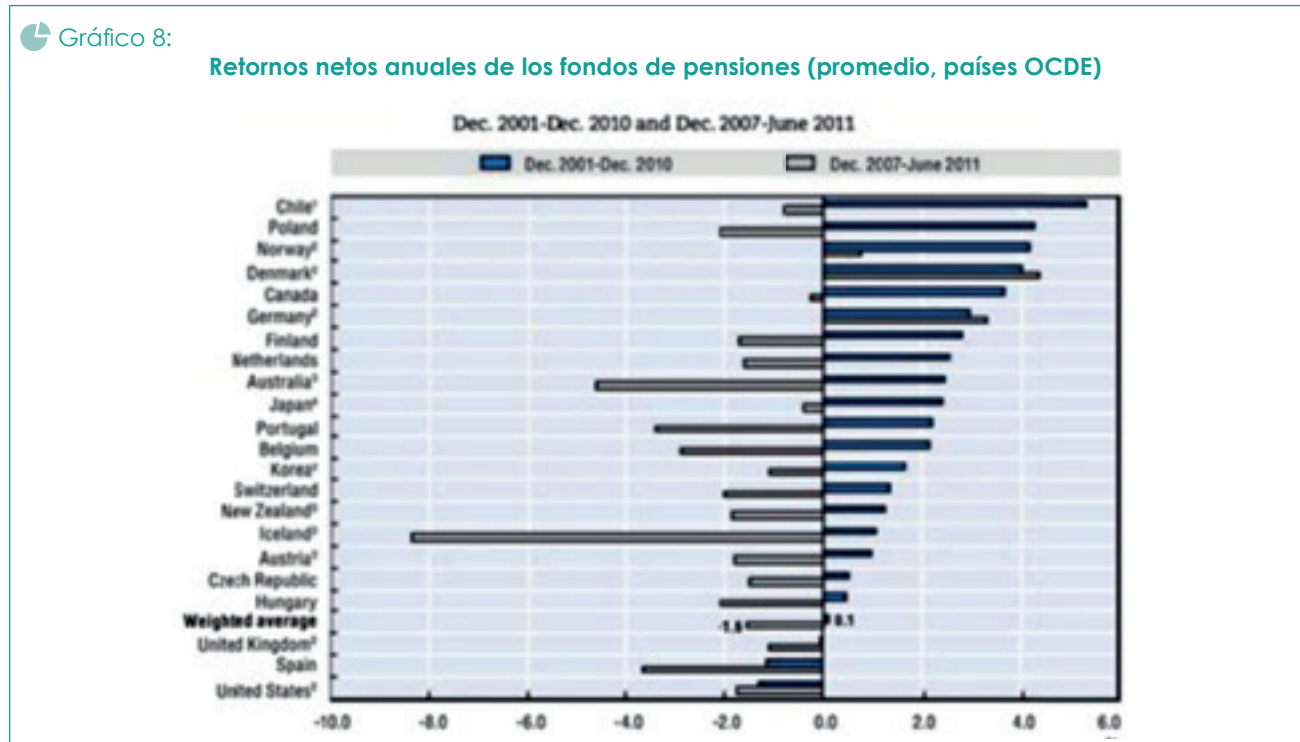
mento. Estados Unidos por ejemplo, lo hará hasta los 67 años para los nacidos después de 1960 y otros como Reino Unido a 68 años el 2044. A modo de ejemplo:

- » 73 países aumentaron la tasa de cotización (Francia, Noruega, Rusia).
- » 46 países aumentaron la edad de retiro (Croacia, España, Letonia).
- » 56 países ajustaron los beneficios (Francia, Bielorrusia, España).



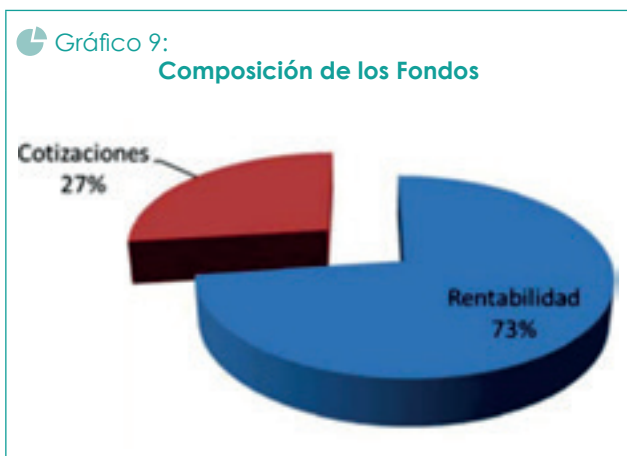
Fuente: Pensions at Glance 2013, OCDE

En Chile, la rentabilidad promedio anual en 32 años ha sido UF + 8,7%; lo que es más del doble de la estimación inicial. Para afiliados que ingresaron en 1981 se tiene que 7,3 UF de cada 10 UF del monto total de su fondo es consecuencia de la rentabilidad de las AFP, lo que no ocurría en el sistema anterior dado que las pensiones se financiaban con el aporte de recursos públicos. Esta tasa de rentabilidad supera con creces a las tasas de retorno de los sistemas de reparto existentes en otras partes del mundo.



Fuente: OCDE

Por otra parte, para trabajadores que ingresaron en 1981, 7,3 UF de cada 10 UF de su fondo de pensiones son ganancias logradas por la inversión de los ahorros, con una rentabilidad promedio anual de 8,7% en los últimos 30 años.



Fuente: AAFP

PROPUESTAS

En Chile, los aportes previsionales por parte del Estado (3,6% del PIB) se concentran en pensionados del antiguo sistema previsional.

Tabla 2: Compromisos Fiscales del Sistema de Pensiones

Beneficios	Ejecución 2011	Ejecución 2025(*)
Transitorios	1,9%	0,9%
Bono de Reconocimiento	0,2%	0,0%
Déficit operacional del sistema antiguo	1,6%	0,8%
Garantía estatal de pensiones mínimas	0,1%	0,1%
Permanentes	1,7%	1,8%
Pensión básica solidaria	0,5%	0,3%
Aporte previsional solidario	0,2%	0,5%
Bono por hijo	0,1%	0,1%
Capredena y Dipreca	0,9%	0,9%
Total	3,6%	2,7%

(*) Asume un crecimiento real del 4% para el PIB y en el caso de los beneficiarios del SPS un 2% real anual en sus parámetros
Fuente: Dipres

Los compromisos transitorios del sistema representaron cerca de 19% del PIB al cierre de 2011, y se estima que para 2025 dicha cifra disminuya al 0,9% del PIB, lo que significa que a partir del

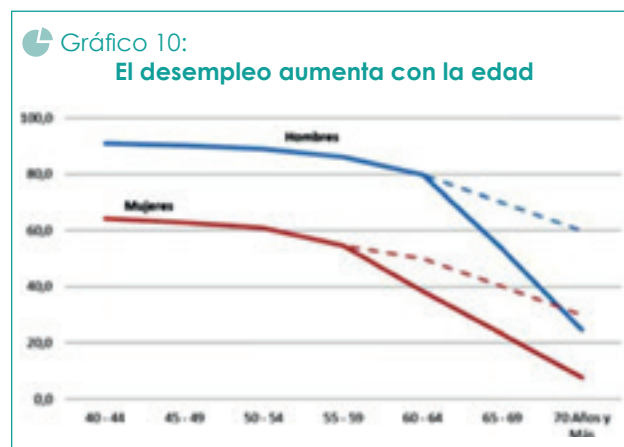
20252 se liberarán cerca de US\$2,800 millones anuales, ceteris paribus y el incremento anual de aquí a la fecha será de US\$200 millones.

Estos recursos que se libera –sin constituir gasto adicional para el Estado- pueden destinarse a:

- i) Conceder incentivos a postergar la edad de jubilación.
- ii) Reinvertirlo en el sistema de pensiones y lograr una rentabilidad que permita triplicar este stock a mediano plazo.

Expectativas de Vida:

No se logra un avance concreto en mejorar las pensiones a través de solamente reformas paramétricas, sino que se debe abordar el problema que genera el aumento en las expectativas de vida: ¡Es urgente valorar el aporte de la gente con experiencia! Y retrasar la edad de jubilación en forma voluntaria.



Fuente: Elaboración propia, INE

Lagunas Previsionales:

Que sobre un cierto número de años cotizados, los trabajadores reciban subsidios del Estado. Se debe privilegiar el periodo de vida en el que las cotizaciones rentan más, ¡pero con condiciones! Subsidiar a los que ahorra.

Fundamental no desincentivar a cotizar.

Se debe privilegiar el periodo de vida en el que las cotizaciones rentan más, pero con condiciones.

Resolver el problema de los Incentivos Perversos:

Existen programas con foco en protección social que llevan a no cotizar o hacerlo por rentas menores a las reales. Algunos ejemplos son:

- » Grupo A Fonasa y cargas: los trabajadores independientes que cotizan para FONASA, se ven desincentivados a cotizar una fracción importante de sus ingresos, porque en tal caso pueden disminuir los beneficios recibidos de dicho sistema de salud.
- » Subsidio a la Vivienda (DS40, FSVI y FSVII): generar incentivos a subcotizar y a disminuir la densidad de cotizaciones, para aumentar las posibilidades de recibir este subsidio.
- » Requisitos de Garantía Estatal de pensión mínima: personas que, habiendo completado el número de cotizaciones necesario para tener derecho a la garantía estatal de pensión mínima, podrían no seguir cotizando si perciben que el monto final de su pensión no mejorará con ellos.
- » Bonos Marzo, Invierno, Bodas de Oro. Incentivos a subcotizar.

Generar los incentivos adecuados para postergar voluntariamente la jubilación:

Trabajadores:

- » Después de la edad legal de jubilación no cotizan.
- » Perciben un mayor sueldo mensual.
- » No cobrarles comisión por la administración de sus fondos.

Empleadores:

- » Beneficios tributarios en la medad que incentiven el trabajo parcial, teletrabajo o colaboración externa.

Si no hay empleadores dispuestos a contratar personas mayores de 55 años, no logramos nada con las reformas paramétricas (tasa de cotización, edad de jubilación, etc.).

Ejemplo de los beneficios de postergar jubilación: una mujer que gana \$300.000 y se jubila a los 60 años, recibirá una pensión de \$153.500. Si posterga voluntariamente su edad de jubilación, sin cotizar en este periodo, y con una rentabilidad de sus fondos de 5% anual, percibirá un aumento promedio de 9% anual en su pensión, alcanzando después de 5 años un valor de \$234.000.

➔ Audiencia Centro de Estudios del Desarrollo, CED

PARTICIPANTES

Aranza Villanueva

Javier Cifuentes

Ricardo Mellado

Andrés Sanfuentes (Investigador del Área Política y Diálogo Social)

El Sistema previsional ha constituido una fuente permanente de insatisfacción en Chile. Sin ánimo de hacer historia, pueden recordarse las recomendaciones de la Misión Klein Sacks en los años 1955-1958, desechadas por falta de factibilidad política; o el proyecto de reforma de la previsión de Jorge Prat, por encargo del Presidente Jorge Alessandri, en 1959, acabado estudio realizado durante tres años (25 tomos) donde se plantearon modificaciones de fondo, especialmente para enfrentar una de las causas más inmediatas de la incontrolable inflación que sufría el país¹. Sin embargo, solo en 1981 se concretó un cambio radical al funcionamiento del entonces sistemas de reparto, dando pie al nuevo de capitalización individual que permanece hasta hoy, a pesar de algunas modificaciones realizadas en los últimos tres decenios y de que en él aún subsisten algunos resabios del antiguo régimen, como los pensionados "quedaditos", como se les señaló al instalarse las normas actuales, o los vigentes para las Fuerzas Armadas y de Orden, que fueron intocados por los cambios de 1980 y que han seguido su propio camino.

En todo caso, puede afirmarse que las pensiones constituyen un permanente motivo de insatisfacción para la población chilena. En la actualidad, los principales reclamos que se hacen son: las bajas pensiones que obtienen un alto porcentaje de los retirados, insuficiente incluso para aquellos que reciben el apoyo del Estado; y que no cumplieron con las expectativas generadas cuando se puso en marcha para aquellos que se pensionan, a quienes se les aseguraba que como imponentes recibirían a lo menos el 70% de la última remuneración.

Muy por el contrario, el "Informe Marcel" estableció que solo el 45% autofinanciaría su pensión,

¹ Prat encabeza su trabajo con la máxima "lo que no se da a uno, no debe darse a todos; lo que no puede darse a todos, no debe darse a ninguno". No se dio a ninguno.

un 5% calificaría para pensiones mínimas y el 50% restante quedaría sin protección en la vejez, o con suerte elegible para una pensión asistencial de bajo monto.

Las críticas se han centrado en el funcionamiento de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que concentran el mayor peso del sistema, ya que 9.710.000 personas participan como afiliados en mayo de 2014, con 5.050.000 cotizantes, que tienen un ingreso mensual promedio de \$ 615.000, el 41 % de ellos mujeres y el 97,5% eran trabajadores independientes. (Superintendencia de Pensiones – SP).

En las AFP el número de pensiones pagadas en mayo de 2014 llegó a 981.550, con un monto promedio de \$195.314. Por su parte, en el sistema antiguo, administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS) se pagaron 700.023 pensiones, con un monto promedio de \$189.809, similar al anterior. En ambos casos no se incluyen los Aportes Previsionales Solidarios (APS).

Causas del bajo nivel

Varios son los motivos que explican el reducido nivel:

- Los factores de carácter demográfico tienen una gran importancia y la magnitud de los cambios ocurridos no fue prevista en la puesta en marcha. En primer lugar, la mayor longevidad de la población. Esto significa que el ahorro acumulado por el imponente debe financiar más años de retiro, con lo cual su pensión anual se reduce.

Esta situación también hace que las pensiones de las mujeres sean más bajas que las masculinas porque viven más años. A los mayores años de vida se agrega que su edad de jubilación está indicada a los 60 años, mientras la de los hombres a los 65 años, con lo cual se agrava la situación anterior.

- Otro factor es la postergación de los jóvenes en incorporarse a la fuerza de trabajo, como consecuencia de la masificación de los estudios superiores, fenómeno que en Chile se ha hecho más intenso en el último decenio. En efecto, la matrícula en este nivel ha crecido,

con lo cual el número de años laborales y, por lo tanto, de cotizaciones, se han reducido. Sin embargo, este factor se ha atenuado porque las remuneraciones reales por año han crecido en comparación al pasado.

- c. Las lagunas previsionales son un factor clave en el bajo nivel de las pensiones en un sistema que fue diseñado para imponentes que, se esperaba, cotizaran en forma permanente durante toda su edad laboral, pero en la práctica no ha ocurrido así por diferentes motivos.

Un primer elemento son los períodos de inactividad por causas diversas como ser enfermedades, maternidad y cuidado de los ancianos, que hacen dejar de trabajar.

El caso de las mujeres es ilustrativo. Según un estudio de Ricardo Paredes, el 66% de las pensionadas cotizó menos de 20 años y no los 35 años que estaban previstos. En el caso de los hombres, si bien cotizaron en promedio 19,8 años también las lagunas son importantes.

Se puede agregar la gran masa de trabajadores independientes o por cuenta propia que existen en el país los que, por diferentes motivos, no realizan cotizaciones en forma voluntaria, ya sea por bajos ingresos propios, urgencias alternativas, descuido o la esperanza de tiempos mejores.

Se suma la gran masa de microempresarios, que también descuidan las imposiciones propias por razones similares a las anteriores.

A pesar de las nuevas normativas, la gran mayoría de los trabajadores independientes se acogió al derecho de postergar sus cotizaciones y solo alrededor de la cuarta parte lo hizo.

- d. Un factor muy importante para explicar las lagunas previsionales corresponde a la evasión, es decir, trabajadores a los cuales sus empleadores no les hacen las correspondientes cotizaciones, dejando de cumplir su obligación legal, con desconocimiento del trabajador, lo cual constituye una apropiación indebida de un ingreso del asalariado. Pero también se da el caso de un acuerdo entre trabajador y empresario para no realizar o efectuarla por un menor monto que el efectivo, con lo cual se reparten la diferencia entre ambos, eligiendo el ingreso inmediato antes que el futuro que

se obtendría en el momento de la pensión; esta situación es incluso frecuente entre trabajadores con remuneraciones pequeñas, bajo la consideración que de todas formas el imponente recibiría la pensión mínima.

Un estudio realizado por la Universidad de Chile y la Subsecretaría de Previsión Social estimó que en 2011 los trabajadores con evasión previsional llegaban a 927.006, básicamente porque carecían de contrato de trabajo; entre ellos, los que tenían solo evasión previsional llegaban a 279.218 casos (Uthoff).

Esta situación se ha dado incluso en el sector público, donde se han autorizado legalmente el pago de bonos u otros estipendios no imponibles ni tributables, en medio de la complacencia del Fisco y los propios trabajadores. Este es el origen de la discutible "deuda histórica" que reclama, entre otros, el Colegio de Profesores, especialmente cuando se discuten condiciones de retiro para algunos segmentos cercanos a la edad de jubilar.

- e. En los últimos decenios, las remuneraciones reales han crecido significativamente en Chile, de manera tal que los fondos ahorrados en los primeros años laborales tienen una base menor que los de los últimos ingresos imponibles; los salarios de 2014 son superiores a los de 2010, o 1990, para personas de similar edad. Sin embargo, este factor debería neutralizarse con la rentabilidad obtenida con los recursos capitalizados en esos primeros años. A lo anterior se debe agregar que el perfil de ingresos durante la vida laboral también es creciente hasta una determinada edad, muy cercana a la de jubilación.

- f. También se ha señalado que la menor rentabilidad obtenida por los fondos de pensiones en los últimos años ha tenido influencia, especialmente por las crisis foráneas.

Características del Sistema de Pensiones (SP)

La descripción del SP chileno debe partir por considerar que tiene un carácter mixto: es una agrupación de mecanismos de capitalización individual, con las AFP; sistema de reparto, con los antiguos imponentes pensionados y unos pocos que aún permanecen en él; el régimen es-

pecial de las Fuerzas Armadas y de Orden, que es una mezcla de reparto y aportes estatales; y el Pilar Solidario con las pensiones asistenciales de financiamiento fiscal.

Debe señalarse que lograr una pensión de nivel satisfactorio para la población implica un gigantesco esfuerzo fiscal, objetivo que, además, debe entrar a competir con otras necesidades de recursos gubernamentales, que buscan satisfacer otras finalidades del país, en especial el resto de las políticas sociales, como educación; salud; vivienda; capacitación, entre ellas. Por lo tanto, será necesario concentrar recursos en los segmentos más vulnerables de la población, es decir, los favorecidos por los subsidios asistenciales.

Esto significa que el logro de una “pensión decente” para los segmentos medios debería continuar esperando hasta que el país disponga de un mayor ingreso por persona. Por lo tanto, tendría que seguir cotizando en su cuenta individual montos mayores a los actuales, con lo cual solamente lograría una disminución de la incertidumbre futura como pensionado. Por lo tanto, para los próximos años, el realismo indica que para los sectores de ingresos medios y altos subsistirá el mecanismo de la capitalización individual y el seguro privado podría verse apoyado básicamente por beneficios estatales que podrían fomentar el ahorro previsional a través de franquicias tributarias.

Modificaciones al sistema actual

Hay varias modificaciones que se pueden realizar sin efectuar cambios en la estructura del actual sistema y que pueden elevar las pensiones en el futuro, a través del tiempo, aunque no en forma inmediata, ya que las transformaciones afectarían las próximas cotizaciones y no las pasadas, por lo cual los efectos serían en un plazo prolongado, tal como ocurre con las principales reformas al sistema provisional.

La más simple, desde un punto de vista administrativo, aunque tendría resistencia de los propios beneficiados, sería elevar la tasa de cotizaciones, actualmente del 10 %. Se han sugerido incrementos hasta el 13% progresivos en el tiempo y de cargo de los empleadores. Sin embargo, hay que considerar que esta alza podría tener algún efecto en aumentar la evasión de las cotizaciones previsionales, tal como lo han señalado J.Vial y M.Marcel.

Una segunda modificación sería aumentar la edad de retiro desde los 60 – 65 años hasta una edad más tardía; incluso se ha señalado 67 o 68 años, con lo cual se podrían acumular mayores ahorros en la capitalización individual y también un acortamiento de los años de la pensión, con su consiguiente incremento del monto.

También se ha propuesto elevar el límite imponible (actualmente 72,4 UF) hasta un nivel similar al del seguro de cesantía (108,5 UF), a lo que se agrega reducir los elementos no imponibles de las remuneraciones, como diferentes tipos de bonos.

Sin embargo, el cambio más importante que debería implementarse es la incorporación de los trabajadores independientes y los microempresarios al Sistema, lo cual sería el principal elemento para reducir las lagunas previsionales. La experiencia acumulada en los últimos años muestra la dificultad de avanzar en este aspecto, situación que se agrava con las débiles propuestas realizadas por los especialistas. En esta materia deberían concentrarse los mayores esfuerzos.

Un aspecto fundamental para incrementar las cotizaciones y reducir las lagunas previsionales es diseñar un plan especial para evitar la evasión, no solo por decisiones patronales, sino también aquellas por acuerdos con el trabajador.

Cambios en las AFP

Desde su inicio en 1981, las AFP se han ido convirtiendo en el elemento más importante del sistema, especialmente para la masa de personas de ingresos altos y medios, que están insertos en seguros individuales que responden a la lógica que la pensión obtenida está en relación directa a los aportes efectuados por el individuo. Por lo tanto, carece casi por completo de elementos de solidaridad.

Uno de los objetivos que se busca es reducir la concentración que existe en este mercado, ya que desde las numerosas AFP que se incorporaron en las primeras etapas, en la actualidad solo operan 6 empresas, a pesar de algunos esfuerzos que se han realizado para atenuar esta situación. En la medida que exista mayor competencia, se reduciría el excesivo poder que concentran estas entidades.

Partiendo por la institucionalidad del sistema, hay una falta de coincidencia entre los objetivos que buscan las AFP como administradoras de los fondos, es decir, maximizar la rentabilidad de los ahorros acumulados de los imponentes a través del tiempo, y su propia rentabilidad como empresa, la cual depende de las comisiones cobradas a los aportantes. Esta disparidad se hace presente especialmente durante la evolución del ciclo económico, en que se observa que las entradas propias de las administradoras se mantienen relativamente estables, cuando en períodos de expansión se incrementa la rentabilidad de los fondos acumulados, mientras en las etapas recesivas el valor acumulado disminuye. Incluso una empresa ha manifestado la idea que cuando haya pérdidas en el fondo, las AFP hagan aportes, ya que en momentos de crisis financieras ellas podrían continuar teniendo beneficios.

Se ha planteado que las AFP solamente actúen administrando los fondos de pensiones, buscando maximizar su rentabilidad a través del tiempo (una función netamente financiera), y constituyendo otras entidades claramente separadas que tengan por objeto la labor más comercial de atraer nuevos clientes (administradoras de cuentas). Esta separación podría fomentar la mayor competencia en el mercado mediante la incorporación de nuevos participantes, ya que la principal explicación de la actual concentración sería la existencia de economía de escala de tal magnitud que impide la consolidación de los más pequeños y facilitan las fusiones y absorciones.

La incorporación de nuevas AFP se vio facilitada por la práctica de licitar la incorporación obligatoria de los nuevos imponentes de un período específico a quien ganara la mencionada licitación. Se han efectuado tres eventos, lo cual ha permitido incorporar una nueva AFP y la reducción significativa de las comisiones de la otra. En este sentido, este proceso se debería continuar en el futuro, incluso impidiendo la participación en las licitaciones de aquellas AFP que tengan una participación en el mercado mayor al 18 % de los activos totales e, incluso, licitando paquetes específicos de las antiguas. En este aspecto se requiere una estrecha colaboración y coordinación entre la Super de AFP y la Fiscalía Nacional Económica, pues se trata de un mercado particularmente complejo.

Otro motivo que incide en la escasa competencia existente en este mercado es la insuficiente

información disponible. Como es normal, los oferentes no son los más interesados en entregarla, pues en general les acomoda la situación actual y han mostrado reservas en perfeccionar esta tarea, que sería la respuesta natural en una situación competitiva.

Por su parte, los imponentes también carecen de estímulos para obtener y exigir los necesarios conocimientos, ya que la impaciencia y preferencia por datos inmediatos y de fácil acceso no los estimulan por un servicio que obtendrán en varios decenios posteriores a su presente. Ejemplos hay varios, partiendo por la escasa respuesta a las diferencias de comisiones entre las AFP que se observan en la actualidad o la limitada recuperación de los saldos de su propiedad por los excesos de imposiciones efectuadas en el tiempo.

A lo anterior se suma el papel más bien pasivo que ha tenido la autoridad oficial en entregar y exigir que opere un mercado en que los demandantes tengan claridad sobre las diferentes opciones que se les ofrecen. Hasta ahora se ha confiado en que las licitaciones de carteras actuarían como un elemento facilitador de la competencia, lo cual llevaría a la reducción del nivel de las comisiones, situación que no se ha producido como se esperaba; las diferencias mencionadas reflejan que hay argumentos para una intervención directa de la autoridad gubernamental; S. Valdés ha sugerido que se podría utilizar como referencia los valores de las licitaciones realizadas.

Una dificultad adicional es la imposibilidad que enfrenta la autoridad para aceptar la completa movilidad de los imponentes entre las AFP, en respuesta a estímulos de corto plazo -en la forma de regalos o privilegios ofrecidos por los vendedores- tal como lo demostró la experiencia de hace más de un decenio, lo cual obligó a la autoridad a establecer algunas normas limitantes.

Creación de la AFP estatal

En algunos círculos se ha visto como un elemento importante para perfeccionar la competencia la creación de una AFP estatal, hasta el extremo que la iniciativa forma parte de las medidas iniciales del Gobierno de la Presidenta Bachelet. Sin embargo, del examen de los escollos descritos para incentivar la competencia, se puede observar que el proyecto presenta limitaciones,

a pesar que es una medida que no altera fundamentalmente el sistema de AFP, es un elemento que agrega un factor adicional para incentivar una mayor competencia.

El proyecto establece que la nueva AFP tiene que estar sometida a la misma regulación que el resto de las entidades privadas existentes y, por lo tanto, no podría recibir un trato preferente del Gobierno, lo cual parece consistente con lo que acontece en otros mercados. A pesar de lo anterior, se ha observado una fuerte oposición tanto de parte de los partidos de la Alianza como de gremios e intereses empresariales, reflejando la oposición ideológica a cualquier intervención del Estado en actividades empresariales como los temores de los actuales beneficiados que concentran la actividad.

La ventaja de la iniciativa es que podría atraer a muchas personas que en la actualidad no son imponentes por distintos motivos o captar a otros que prefieren participar en una entidad de carácter oficial, lo cual agrega un aporte adicional a su creación.

La nueva entidad enfrentaría algunas dificultades, en especial de tamaño inicial, dada la necesidad de alcanzar las economías de escala que la harían rentable, por lo cual el Fisco debería colocar un capital inicial que le permitiese superar esta barrera en el crecimiento. Desde ese punto de vista, quien parecería estar en mejores condiciones para llevar a cabo el proyecto sería una filial autónoma del BancoEstado, institución que tiene la experiencia de operar entidades financieras y una amplia clientela de microempresarios y sectores populares. Sin embargo, para ello se requeriría modificar otras disposiciones legales que lo inhabilitan, a pesar que en la actualidad varias instituciones financieras participan en su "holding" con bancos y AFP.

El Gobierno optó por la creación de esta nueva entidad autónoma, pero a partir del existente Instituto de Previsión Social.

Durante la tramitación legislativa se podría aprovechar para estudiar la incorporación de otras entidades a esta actividad, que en la actualidad están sometidas a restricciones excesivas.

El poder de voto de las AFP

Una reforma de la mayor importancia para reducir la concentración del poder y la propiedad que existe en Chile y que contribuye a generar la desigualdad en la distribución del ingreso, es la atribución de las AFP de participar con derecho a voto en las juntas de accionistas de las sociedades anónimas en las cuales disponen de títulos.

En dichas juntas concurren a la designación de los directores de esas empresas. Sin embargo, los propietarios de esos títulos no son las AFP (solo son administradoras, como lo indica el nombre), sino los imponentes, en su gran mayoría los trabajadores, atomizados para estos efectos. Resultaría altamente conveniente modificar la normativa entregando esta atribución a una entidad autónoma, del tipo Alta Dirección Pública, para que ella designe los aspirantes a directores de las sociedades anónimas en que los fondos de pensiones poseen acciones. Así se daría un paso para contribuir a desconcentrar el poder en el país, al limitar las atribuciones del "Club de las AFP", donde además, con demasiada frecuencia, han estado presentes los conflictos de intereses.

Ahorro Provisional Voluntario (APV)

Esta franquicia opera en la forma de créditos a largo plazo a 0% de interés, que otorga el Fisco a los depositantes, mediante la deducción tributaria. Aún más, facilita trasladar el pago de los impuestos progresivos a la renta desde el momento presente, con una probable alta tasa marginal, hasta la vigente en el momento del retiro, cuando los ingresos tengan una disminución y una menor tasa marginal del impuesto. Se podrá sostener que al desaparecer el estímulo, esta medida reduciría el ahorro personal, lo cual sería efectivo, especialmente cuando se sostiene que la Reforma Tributaria podría reducir la tasa de ahorro del país y se sugieren incentivos adicionales para utilizar mecanismos similares para atenuar el efecto.

El estímulo no es menor, ya que a fines de 2013 hicieron uso de él 1.257.000 personas, 66% hombres con ahorros principalmente canalizados a las AFP, básicamente trabajadores dependientes.

Sin embargo, en la actualidad el mecanismo está siendo utilizado en gran medida para me-

ros traspasos que de todas maneras se harían si no existieran los beneficios tributarios que se comentan y, por lo tanto, el ahorro neto sería menor. En todo caso, esta franquicia está siendo aprovechada principalmente por segmentos de altos ingresos del país y es regresiva desde el punto de vista de la equidad, que entra a competir con el otro objetivo de incentivar el ahorro. Por otra parte, el mecanismo del APV solidario ha operado escasamente, presentando problemas de información y de operación.

El Pilar Solidario (PS)

Entre las políticas para reducir la desigualdad y la pobreza ocupan un papel importante los beneficios del Pilar Solidario, que concentró las tareas de la Reforma de la Previsión a partir del anterior Gobierno de la Presidenta Bachelet.

En junio de 2014, las pensiones básicas solidarias (PBS) de vejez e invalidez sumaron 584.210 casos, con un ingreso promedio mensual cercano a los \$83.500 y se estima que el 87% de ellas llegan al 60% más pobre; por su parte, los aportes previsionales solidarios (APS) llegaron a 669.197 apoyos, de los cuales el 82% cubren el 60% más pobre; las entradas por persona para la vejez son de \$50.000. Por lo tanto, las prestaciones otorgadas por estos programas superan 1.250.000. Un aspecto que requiere de mejoría es la inestabilidad de muchas personas favorecidas que pierden el beneficio porque transitoriamente dejan de permanecer en el mencionado 60%.

Dadas las características del PS, si se desea mejorar las pensiones de los segmentos de menores ingresos y reducir la pobreza de los sectores de mayor edad, se deben canalizar crecientes gastos fiscales en robustecer este Pilar. Por otra parte, en el futuro deben asignarse recursos para favorecer a personas pertenecientes a sectores medios de la población, especialmente vulnerables por la inestabilidad de sus condiciones de vida.

Especial preocupación debe darse a fomentar la participación como imponentes de los segmentos más jóvenes de la fuerza de trabajo, así como la de mujeres, creando estímulos asociados a su incorporación al empleo.

Una fuente de recursos importante para financiar mayores prestaciones del PS sería el Fondo de Re-

serva de Pensiones (FRP), creado en 2006 con el objetivo de apoyar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas con la garantía estatal de las PBS y APS contempladas en la Reforma Previsional. Desde entonces se han ido acumulando recursos hasta US\$ 8.236 millones en junio de 2014, con la condición que deben aportarse entre el 0,2% y el 0,5% del PIB de cada año, sin poder girarse recursos "para futuras contingencias en materia de pensiones" hasta que se acumulen UF 900 millones. Sin embargo, un estudio realizado por E.Fajnzynber consideró excesivo este límite y estimó que UF 325 millones eran suficientes para financiar obligaciones máximas por 20 años, de ahí la conveniencia de una reforma legal.

Pensiones de las Fuerzas Armadas

El régimen de las Fuerzas Armadas tiene características especiales, desde el momento que no fueron incorporadas a las AFP. En la actualidad se discute esta situación por dos motivos:

- a. La modernización del sector y la incorporación de su personal a la tecnología y a los conocimientos especializados, permiten que su relación con el mundo laboral se vea facilitada de tal manera que el retiro como pensionado sea cada vez más escaso. Ello, ya que pueden seguir trabajando en otras entidades.
- b. El funcionamiento como un sistema especial de reparto, en que los descuentos previsionales permitan financiar los desembolsos de las pensiones pasó a ser deficitario, generando un creciente gasto fiscal, el cual aumentaría en el futuro, compitiendo con otras urgencias de las políticas sociales. Por tal motivo se hace necesario introducir reformas que atenúen el creciente desequilibrio futuro. Sin embargo, medidas como incorporar al personal activo a las AFP tendrían efectos lentos y de largo plazo, tal como ocurrió con el comienzo de esas entidades.
- c. Según cifras presupuestarias para 2013 y 2014, el aporte fiscal ha seguido subiendo y llegó a \$ 810 mil millones en la Caja de Previsión de la Defensa Nacional en este año y \$ 477 mil millones en la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, mientras los aportes laborales llegaban al 19 y 23% respectivamente.

Si bien este es un tema políticamente sensible, ha llegado el momento de conversar una política de largo plazo para normalizar esta situación e incorporar progresivamente a estos trabajadores al régimen general.

Funcionarios públicos

A diferencia de lo que ocurre en el caso anterior, el gasto fiscal en las pensiones del antiguo sistema de reparto ha empezado a caer. De acuerdo a las leyes de presupuestos de 2013 y 2014 los pagos del Instituto de Previsión Social por jubilaciones, pensiones y montepíos disminuyeron en términos nominales, llegando a \$ 2.189 mil millones. Lo mismo ocurre con los bonos de reconocimiento que suman \$ 927 mil millones.

Por otra parte, la situación laboral y previsional del personal activo del Sector Público es extremadamente compleja, ya que coexisten varios mecanismos que operan simultáneamente, generando desigualdades, ineficiencias e inequidades, de tal manera que se requiere una modernización integral, en la que modificaciones previsionales vayan de la mano con las laborales. La compleja situación va más allá de la conocida separación entre el personal de planta, a contrata y a honorarios, con las consiguientes diferencias en sus calidades de imponentes a la previsión.

La alternativa del Sistema de Reparto

Se ha presentado el Sistema de Reparto como una alternativa para realizar una reforma de fondo al actual mecanismo en que la capitalización individual determina la pensión futura.

Los argumentos que se esgrimen son básicamente que por su naturaleza es solidario, ya que las personas activas financian a las pasivas, a lo cual se agrega que permite mejorar la equidad en la sociedad. Sin embargo, ambos factores dependerán de la naturaleza de las contribuciones que se realicen, que pueden ser más o menos equitativas, y de la estructura del sistema de pensiones.

En los países en que se ha implantado ha ido presentando serias dificultades, generando déficit crecientes que han llevado a modificaciones. La causa principal son los mismos factores demográficos que fueron descritos para Chile:

aumento de la longevidad, tardanza en la incorporación al trabajo y variaciones en el ciclo de vida.

En el caso de Chile el sistema de reparto permaneció hasta 1981, momento en que se reemplazó por la capitalización individual y las AFP. Varios motivos explican su término:

- 1.- El creciente déficit que obligó al Fisco a realizar aportes cada vez mayores, contribuyendo a la mayor inflación del país y a postergar otras necesidades fiscales.
- 2.- El aumento de las facilidades para jubilar que desfinanciaron las cajas de previsión que administraban el sistema. Estas entidades funcionaban en forma paralela, otorgando diferentes condiciones para cotizar y para jubilar, lo cual generó reclamos por la desigualdad con que operaban y la presión para igualar sus ventajas relativas.
- 3.- El sistema trabajaba sin reajustabilidad en sus ingresos y gastos (sin UF), en medio de una alta inflación, lo cual desestabilizó el régimen, provocó un substancial deterioro de las pensiones a través del tiempo y serios problemas de equidad.
- 4.- Los mencionados factores demográficos.

Una propuesta sobre pasar de un sistema de capitalización individual a otro de reparto debe partir por definir sus características centrales y no por una absurda comparación con el existente antes de 1981. Habría que establecer quiénes serían los activos que financiarían a los pasivos. Es claro que los recursos fiscales que hoy financian el Pilar Solidario, pero se enfrenta el escollo de la imposibilidad legal y política de expropiar los actuales fondos de pensiones para crear un pozo común. Por lo tanto, los actuales imponentes deberían continuar con su actual sistema hasta su extinción en un período por definir: ¿10, 20 años de imposiciones? Los actuales beneficiarios del Pilar Solidario continuarían acogidos a él aunque incorporados al régimen de reparto. Los más jóvenes se incorporarían al nuevo sistema de reparto, pero tendrían remuneraciones y aportes menores que los que permanecerían con aportes individuales. Sin embargo, los "quedaditos" en las AFP tendrían pensiones similares a las actuales.

El otro lado es el de los recursos disponibles en el sistema de reparto: actuales aportes fiscales para el Pilar Solidario, cotizaciones previsionales de sus integrantes y los nuevos incorporados al sistema, ya que se supondría que la puerta de entrada al antiguo estaría cerrada. Las nuevas pensiones del sistema de reparto serían uniformes y definidas por el Estado. Aquí no se han analizado los problemas institucionales y de gestión de la convivencia de dos sistemas paralelos. Por lo tanto, se está llegando a una ampliación del Pilar Solidario, financiado en parte por las cotizaciones de los imponentes jóvenes que no pueden participar del antiguo sistema. ¿No es una mejor alternativa mejorar el actual sistema solidario con crecientes recursos del Estado e ir integrando ambos en el largo plazo?

Los factores demográficos seguirían estando presentes, limitando su aplicación en Chile. Además, instalarlo implicaría un enorme esfuerzo fiscal durante los años de puesta en marcha hasta que pueda estabilizarse, y serios problemas administrativos y de gestión para ajustarlo al actual sistema de capitalización individual que tendría que subsistir durante varios años. En todo caso, se mantienen las incógnitas sobre las soluciones de las actuales bajas pensiones que debería financiar el Estado.

Se requerirían definiciones a las preguntas de si solamente se aplicaría a las nuevas incorporaciones a la fuerza de trabajo, independiente de la edad del favorecido y qué sucedería con las personas que entran varias veces al trabajo. Además, sería necesario definir el destino de los actuales fondos de inversión capitalizados individualmente, ya que la "argentinización" no parece factible.

Inversión de los fondos previsionales

Otro tema que se requiere examinar es el destino de los ahorros acumulados. La importancia del saldo señala que estas decisiones afectan a algunas variables macroeconómicas importantes. En especial, el proceso ahorro-inversión, la balanza de pagos y el tipo de cambio.

Al respecto, el destino y composición de los fondos no solo debe estar regulado por la autoridad, sino que se requiere una estrecha coordinación entre el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y la Superintendencia de Pensiones. Un

ejemplo importante es la inversión de fondos en el exterior. Por una parte, esta alternativa puede significar que aumente la rentabilidad de estos recursos, con lo cual mejoraría el nivel de las pensiones. Sin embargo, hay que señalar que introduce elementos anticíclicos en el sector externo, especialmente inestabilidad al tipo de cambio, tal como ha ocurrido en algunos tiempos pasados. Adicionalmente, la mantención de estos recursos en el país contribuye a incrementar la tasa de inversión de Chile.

En todo caso, más que la Superintendencia, quienes deben adoptar las decisiones en este campo son el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, especialmente respecto a los fondos en el extranjero.

➔ Audiencia Fundación Chile 21

PARTICIPANTES:

Carlos Ominami
Eugenio Rivera
Jaime Ensignia
Gonzalo Matner

En estos días arrecia el debate sobre la reforma tributaria y empiezan las definiciones sobre la reforma educacional, haciendo efectiva aquella máxima ciclista según la cual el que no pedalea se cae. Pero no debe perderse de vista otra área muy importante para el futuro de Chile: la necesaria reforma del sistema previsional.

¿Pero será tan necesaria? ¿No existe ya una agenda muy recargada? De acuerdo a la OCDE, Chile exhibe una tasa de reemplazo -diferencia entre las últimas remuneraciones y la pensión por vejez- de 51,8%. Es decir, en Chile el sistema de capitalización tiene quebrados a la mayoría de los jubilados actuales y futuros de las AFP. No es el caso de éstas entidades, las que han obtenido una rentabilidad sobre patrimonio de 23% promedio entre 2005 y 2011, según cálculos de Eduardo Titelman (en Revista de Políticas Públicas Usach 2013 N° 2). Y sin moverse mucho de su escritorio, en base a la remuneración de los trabajadores, que no tienen pito que tocar en este baile. Las AFPs tienen el raro privilegio de competir por un gigantesco flujo de ingresos obligatorios garantizados por el Estado. Mientras tanto, la OCDE agrega que aproximadamente el 20% de los adultos mayores en Chile vive en situación de pobreza, superando el promedio de 13% de los países miembros de ese organismo.

Realizada la ampliación de cobertura y revalorización de las pensiones básicas en el primer gobierno de Michelle Bachelet (aunque siempre según la OCDE Chile sigue siendo el país de ese grupo en el que los mayores de 65 años reciben el menor aporte estatal como proporción de sus ingresos), quedaba pendiente reformar el sistema de AFP creado por José Piñera en 1981. La Presidenta convocó a fines de abril de 2014, como estaba contemplado en su programa, una comisión de expertos que debe rendirle un informe en enero de 2015. Entre estos expertos se encuentran conocidos defensores de las AFP que

harán las habituales loas interesadas al sistema, pero también reputados académicos, como Nicholas Barr, de la London School of Economics and Political Science, quien con Peter Diamond, del MIT y Premio Nobel de Economía 2010, ha sido uno de los más consistentes críticos de las supuestas ventajas de los sistemas de capitalización. Ellos han rebatido diversos mitos al respecto, como además lo ha hecho en profundidad el muy de moda Thomas Piketty de la Escuela de Economía de París ("Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition", 2008, CEPREMAP), cuyos argumentos vale la pena reseñar.

Mito 1: "Los sistemas de reparto están quebrados por la evolución demográfica y no son viables".

El envejecimiento demográfico provoca una mayor dificultad de financiar las pensiones bajo el sistema de reparto, bajo el sistema de capitalización o bajo cualquier otro sistema que pueda imaginarse. No obstante, existen sistemas de reparto perfectamente compatibles con este proceso en tanto la carga financiera del pago de pensiones se vaya adaptando a las disponibilidades presupuestarias definidas. El sistema de reparto puede absorber el cambio demográfico: a) ajustando los parámetros (tasa de cotización, años de cotización, edad de retiro, tasa de reemplazo), lo que han hecho casi todos los países que mantienen este tipo de sistema, entre los que se cuenta Estados Unidos y la mayoría de los europeos, o b) estableciendo "cuentas nocionales", es decir una contabilidad de derechos según cotizaciones acumuladas a lo largo de la vida activa, indexadas por la evolución de la masa salarial (Suecia) o el PIB (Italia), lo que da lugar a una cuenta de capital acumulado que refleja los derechos pensionales, que son convertidos en renta con un coeficiente que depende de la esperanza de vida de la generación y del esquema de revalorización de pensiones escogido, evitando la discriminación hombres-mujeres o c) estableciendo una pensión uniforme universal a la neozelandesa financiada por reparto a través de impuestos, establecida en este caso como un 60% del salario medio. Ninguno de estos sistemas está "quebrado" en absoluto.

Mito 2: “Con la capitalización individual las pensiones son mayores que con el reparto”.

De acuerdo a la llamada “regla de Samuelson”, la tasa real de rentabilidad en un sistema de reparto maduro es equivalente a la suma de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y la tasa de crecimiento en la productividad (ver “An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money”, Paul Samuelson, *Journal of Political Economy*, diciembre 1958), lo que se refleja en la evolución de la masa salarial y en la del PIB. Si ésta crece más (o menos) que el rendimiento de los fondos privados de pensiones, las pensiones serán mayores (o menores) en un sistema de reparto o en uno de capitalización. Para Barr-Diamond, (“The Economics of Pensions”, *Oxford Review of Economic Policy*, 22, 1, 2006) en definitiva el rendimiento de ambos sistemas es similar, sin considerar además las diferencias en riesgo y costo de administración. En sus palabras, “algunos analistas comparan el retorno de largo plazo sobre activos con la tasa de crecimiento, que es el retorno de largo plazo en los sistemas de reparto(...) Desde que las tasas de retorno de largo plazo exceden las tasas de crecimiento, el retorno más alto de los mercados de acciones es presentado en ocasiones como pura ganancia. Este argumento es débil porque no compara cosas comparables. Un análisis más completo considera a) los costos de transición desde el reparto a la capitalización, b) los riesgos relativos de los dos sistemas y c) sus respectivos costos de administración. Si se cuenta adecuadamente los costos de transición del reparto a la capitalización existe generalmente una equivalencia entre las tasas de retorno en los dos esquemas”. No hay ventaja probada de la capitalización sobre el reparto, y el segundo tiene menos riesgos y menores costos de administración.

Cabrá a la comisión constatar que no tiene sentido mantener en Chile un sistema obligatorio caro e incierto de cotizaciones en cuentas individuales administradas privadamente, con muy elevadas ganancias rentistas y parasitarias. La tasa de crecimiento por habitante ha sido del orden de 4% anual en las últimas décadas, cifra mayor al rendimiento de los fondos de pensiones. Una AFP estatal no disminuirá en nada

la incertidumbre de los mercados de capitales, aunque podría regular mediante competencia el costo administrativo (se puede ser escéptico al respecto, en todo caso, visto el escaso rol del Banco del Estado entre los bancos, que como los demás cobra unas y otras comisiones que aseguran utilidades parasitarias de dos dígitos, es decir de 22% promedio entre 2005 y 2011, lo que provocaría un escándalo en cualquier país capitalista normal.

En el caso de Chile, un mejor sistema a adoptar sería uno de reparto sustentado en una pensión uniforme universal establecida como un porcentaje del sueldo medio y concebida como un derecho para todos los ciudadanos mayores de 65 años, financiada por impuestos progresivos que amplíe sustancialmente y reemplace la actual Pensión Básica Solidaria (que cuesta menos de un 1% del PIB, es decir menos que las pensiones militares), a la neozelandesa, y manteniendo el fondo fiscal de reserva de pensiones para asegurar su sustentabilidad en el tiempo. O bien con pensiones basadas en cuentas individuales que registren las cotizaciones obligatorias, a la sueca, polaca e italiana, e indexadas por el desempeño de la economía, distribuidas en proporción a los derechos registrados.

En cualquiera de estos esquemas mixtos, las AFPs debieran transformarse en entidades que operen en el mercado privado de capitales, sin recibir cotizaciones obligatorias sino que compitan de verdad por los ahorros de los chilenos. Debiera además permitirse el retiro anticipado de fondos de esas cuentas -en adelante voluntarias- para fines como la adquisición de una primera vivienda, enfrentar dificultades financieras significativas o una enfermedad grave, aumentando la seguridad económica de las personas que viven de su trabajo.

La idea de que la solución a la baja tasa de reemplazo del sistema actual sea subir la cotización a ser entregada obligatoriamente a las AFPs, haría poco por aumentar las pensiones de los chilenos y chilenas, salvo que sea sustancial, con la consecuencia de encarecer todavía más el sistema, y mucho por aumentar aún más las sobreutilidades ilegítimas de las AFPs, que simplemente deben terminar pues existen mediante coerción a costa de los ingresos presentes y futuros de la gran mayoría de los chilenos.

➔ Audiencia Centro Nacional de Desarrollo Alternativo (CENDA)

PARTICIPANTES:

Manuel Riesco
María Pía Romero
Francisco Durán
Francisca Navarro
Josefina Haberle

Minuta Previsional

Las bajas pensiones de los jubilados en el sistema de AFP, que se agravan por la discriminación en contra de las mujeres (CENDA 2011a) y otros factores, no se pueden mejorar mediante el esquema de capitalización individual. Éste no ofrece solución a los jubilados de hoy y la década siguiente, y sólo promete incertidumbre respecto del futuro lejano (CENDA 2014a, 2010). Por la magnitud de recursos involucrados, tampoco resulta posible incrementar significativamente las pensiones de sectores medios con cargo a impuestos generales, como se hizo antes con las más bajas. Ello no se debe a la demografía ni los aportes insuficientes, sino al hecho que las AFP desvían siempre la mayor parte de éstos al ahorro forzoso. Los propietarios de AFP y otros grandes grupos financieros han sido los grandes beneficiarios de este mecanismo, impuesto mediante la represión. La solución es destinar dichos aportes a pagar pensiones, reconstruyendo el sistema público basado en el esquema solidario, también llamado de reparto. Ello resulta factible con holgura y es sustentable en el tiempo (CENDA 2013a).

Demografía

La situación demográfica del país, que usualmente se esgrime para justificar esta situación, en los hechos es la más favorable de su historia. Gracias al bono demográfico que todas las sociedades experimentan en el curso de su urbanización, la proporción entre población pasiva y activa, conocida como tasa de dependencia, se ha reducido en Chile a la mitad de lo que era hace cincuenta años y será más favorable a fines del presente siglo que lo que era a mediados del recién pasado (CENDA 2014b, c).

La tasa de dependencia es la base demográfica sobre la cual se debe fundar el análisis racional

de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Quienes esgrimen “envejecimiento” como un espantajo, gustan de comparar exclusivamente el número de adultos mayores con el número de personas en edad de trabajar. Asimilan éste aquel con los cotizantes en las AFP, sin considerar que los descuentos a los salarios no son la única manera en que las personas activas transfieren recursos a sus mayores.

Por otra parte, gustan de los cálculos actuariales en horizontes muy prolongados, en los cuales mantienen constantes los parámetros que determinan los recursos transferidos, al tiempo que se incrementa la proporción entre los adultos mayores y los activos. Llegan de esta forma a todo tipo de conclusiones catastróficas, que demostrarían la supuesta inviabilidad de... los esquemas de reparto.

El incremento progresivo de los adultos mayores debido a la favorable expectativa de vida general, más que se compensa con la disminución paralela de los niños, mientras el número de personas en edad activa superará ampliamente a ambos durante la mayor parte del siglo que se inicia (CENDA 2014c). Gracias a la demografía, los trabajadores del siglo XXI pueden dedicar una fracción menor de su jornada que los del siglo XX, para sostener bien a sus niños y adultos mayores. Adicionalmente, el aumento de la productividad del trabajo permitirá que todos dispongan de bienes y servicios en abundancia creciente, como sucede hoy en los países más avanzados (Riesco 2012).

El deber moral de sostener a sus mayores resulta ineludible para cada generación humana puesto que, evidentemente, siempre y en cualquier sociedad, sólo los que trabajan en cada momento pueden proveer el pan a quienes no están en condiciones de hacerlo. El pretender crear la ilusión de romper esta cadena de solidaridad natural es el aspecto más perverso de la capitalización individual.

Los cambios demográficos afectan por igual a todos los esquemas de pensiones. Éstos son sólo mecanismos de cálculo, simples o enrevesados, generosos o mezquinos, explícitos o invertidos, que determinan la cantidad de bienes y servicios que cada generación proporciona a la

precedente y ayudan en parte a transferirlos. Si las pensiones en Chile resultan bajas, ello no se debe a la demografía, que es muy ventajosa, sino a que algo está fallando en el mecanismo de cálculo y transmisión.

Exigencia Mínima

La Presidenta Bachelet ha comisionado el estudio de alternativas para dar a los chilenos y especialmente a las chilenas, “pensiones dignas y adecuadas a sus necesidades” (La Tercera 30/4/2014).

Parecería de mínima justicia, por ejemplo, al menos intentar aproximar las pensiones de los jubilados AFP con las de sus colegas de similares historias laborales que lograron permanecer en el antiguo sistema público; quizás con un pequeño ajuste que de cuenta de las diferencias de cotizaciones efectuadas. Adicionalmente, habría que corregir situaciones que afectan a algunos de estos últimos, así como incrementar las pensiones solidarias.

Las diferencias entre ambos sistemas resultan abismantes para decenas de miles de jubilados. En el caso real de una jueza (CENDA 2011b), por ejemplo, ella obtiene al cumplir su edad legal de retiro, una pensión AFP que es menos de la tercera parte de la que percibe una colega que se jubila por el Instituto de Previsión Social (IPS) con la pensión máxima inicial (CENDA 2013b). La misma situación se verifica en el caso real de dos profesoras de la misma edad, que trabajaron toda su vida en colegios públicos (CENDA 2011b). En ambos casos, sería necesario triplicar las pensiones de las primeras para igualarlas a las segundas.

Los casos anteriores corresponden a mujeres, que son discriminadas al ser el único grupo al que se calculan sus pensiones mediante tablas de mortalidad diferenciadas, las que resultan en menores pensiones en razón de su mayor expectativa de vida al momento del retiro. En el caso de sus colegas jueces o profesores hombres, con el mismo fondo acumulado al cumplir su edad legal de jubilar, su pensión AFP resulta un tercio más elevada. Por lo tanto, sería necesario doblar éstas para aproximarlas a las que perciben sus colegas hombres de similares historias laborales que jubilan en el IPS.

Los casos anteriores son representativos de todos

los empleados públicos (EE.PP.), cuyas pensiones AFP se ven aún más disminuidas por la sub cotización efectuada por el Estado a sus funcionarios durante los años 1980, situación que se conoce como “daño previsional”. Sin embargo, los trabajadores del sector privado también resultaron perjudicados con el cambio de sistema. En el real caso de una médico (CENDA 2011b), por ejemplo, que trabajó toda su vida en el sector privado, cotizando siempre por el tope y sin “lagunas”, su pensión AFP al cumplir la edad legal de retiro alcanzó a menos de la mitad de la pensión máxima inicial (CENDA 2013b), que hubiese obtenido de permanecer en el antiguo sistema público. Sus colegas varones con el mismo fondo acumulado al jubilar, obtienen una pensión AFP un tercio superior, por lo cual tendrían que incrementarse en un 50 por ciento para igualar la pensión máxima inicial (CENDA 2013b) del IPS. De este modo, el igualar las pensiones AFP con las del IPS para historias laborales similares, en el caso de los EE.PP. significa aproximadamente triplicar las pensiones de las mujeres y doblar las de los hombres. En el caso de los trabajadores del sector privado que no tuvieron “daño previsional”, dicha igualación significa aproximadamente duplicar las pensiones de las mujeres y aumentar las de los hombres en un 50 por ciento. Considerando unos y otros casos, puede estimarse en forma aproximada que la igualación de las pensiones AFP con las del IPS para historias laborales parecidas, requiere aproximadamente doblar el monto de las primeras.

Evidentemente, el cálculo anterior es muy aproximado, depende de cada caso concreto y puede no resultar útil en algunos casos en que por distintas razones los afiliados no han tenido remuneraciones imponibles en sus últimos años. El método de cálculo de las pensiones¹ que hoy utiliza el IPS puede y quizás debería perfeccionarse en un nuevo esquema de reparto. Por ejemplo, siguiendo reformas recientes de algunos países europeos como Suecia, se puede considerar de alguna manera no sólo las últimas remuneraciones sino toda la historia laboral, al momento de calcular las pensiones.

1 En el IPS, las pensiones se calculan por lo general dividiendo por treinta y cinco y multiplicando por el número de años cotizados, las últimas remuneraciones, estimadas por el promedio de los últimos tres años en el caso de los EE.PP. y cinco en el caso de los trabajadores del sector privado.

Sin embargo, difícilmente el resultado de un nuevo método para definir el monto de las pensiones podrá resultar en pensiones inferiores a las actuales del IPS, de modo que la comparación anterior puede dar una idea aproximada del orden de magnitud de la mejoría requerida, para que las pensiones AFP alcancen niveles "dignos y adecuados a las necesidades".

Discriminación Contra las Mujeres y Otros Problemas

Adicionalmente, es necesario corregir el problema general de discriminación contra las mujeres en las AFP, la que no puede continuar. Significa que los hombres obtienen pensiones un tercio mayores, para igual fondo al cumplir su edad de retiro. Como resultado, dos tercios de las pensiones AFP las perciben hombres, en circunstancias que ellas representan dos tercios de los adultos mayores, proporción que se mantiene en las pensionadas públicas.

Es inconstitucional que las mujeres sean el único grupo al que se calculan las pensiones mediante tablas diferenciadas, estimadas por el propio Estado, en circunstancias que hay muchos otros grupos - como las comunas de altos ingresos, por ejemplo -, que presentan también esperanza de vida superior al promedio. Por ejemplo, la Corte Europea de Justicia lo prohibió para cualquier seguro, en un dictamen de febrero del año 2011. Este problema podría tener solución al interior del esquema de capitalización, si se establece una tabla única de cálculo de pensiones basada en la expectativa de vida promedio de toda la población al cumplir la edad legal de retiro. Sin embargo, ello significaría rebajar aún más las pensiones de los hombres, lo que evidentemente no resulta posible dado su bajo nivel actual. Ello exigiría nuevos subsidios públicos que resultan asimismo onerosos (CENDA 2011a).

Adicionalmente, hay que considerar mejorar las pensiones de los EE.PP. que jubilaron por el sistema antiguo en los años 1980 y principios de los años 1990, las que también resultan afectadas por el "daño previsional". Por otra parte, el nivel de la pensión máxima inicial (CENDA 2013b), que actualmente es poco más de un millón de pesos mensuales, resulta insuficiente en el caso de los jueces y otros funcionarios de alto nivel, cuyas remuneraciones en actividad triplican esa cifra o más. Al menos, habría que elevar la

pensión pública máxima civil al nivel de la militar, que es más del doble.

Finalmente, se requiere aumentar los montos del sistema solidario, puesto que sus niveles actuales son asimismo muy bajos. Todo lo anterior debe ser el resultado de un estudio detallado y una discusión que tome en cuenta la participación de todos los afectados.

De cualquier modo que se lo mire, el desafío planteado por la Presidenta representa una cantidad de recursos muy significativos. Por lo bajo, como se ha visto, se necesita un monto similar al costo de las actuales pensiones pagadas por las AFP y compañías de seguros. Éste equivale a más a la mitad de los recursos que busca recaudar la actual reforma tributaria cuando esté operando en régimen.

Imposibilidad de Mejorar las Pensiones en el Esquema Actual

Aumentar los aportes a las AFP, como proponen sus partidarios, e incluso mejorar su competitividad, lo que puede lograrse en parte con una AFP del Estado, no aliviaría absolutamente en nada a aquellos jubilados de hoy que quedan al margen del sistema solidario. Tampoco mejoraría de manera significativa a los que jubilarán en las dos décadas venideras y en el mejor de los casos incrementaría las pensiones al cabo de dos o tres décadas.

Ello resulta asimismo incierto por la volatilidad de los mercados financieros, los que proyectan rentabilidades futuras muchísimo más bajas que las pasadas. Es lo más probable, puesto que estas últimas se explican principalmente por la coincidencia de la creación del sistema de AFP en 1981, con el inicio de un largo ciclo alcista en los mercados financieros mundiales, que en los mercados emergentes y la bolsa chilena se extendió hasta el inicio de la crisis a mediados del año 2007. En los hechos, la rentabilidad en los siete años transcurridos desde entonces resulta nula para el fondo en su conjunto y negativa para el más riesgoso fondo A. Lo más probable es que las pérdidas y rentabilidades bajas se extiendan hasta que la rentabilidad del fondo de pensiones se reduzca a los niveles que exhiben los mercados financieros en el muy largo plazo, que son inferiores al dos por ciento anual real, en promedio (CENDA 2014a, 2010).

Elevar la edad legal de jubilación no representa mejora alguna, sino por el contrario una pérdida adicional de derechos, aunque éstos sean por ahora formales. En los hechos, los chilenos se retiran cerca de los 70 años y aún después en el caso de las mujeres, debido al bajo nivel de las pensiones AFP. Las chilenas ostentan el triste record mundial de ser las que se retiran más tarde de todos los países registrados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) (CENDA 2014d).

La Solución: Reconstruir el Sistema de Pensiones Público Basado en el Esquema Solidario o de Reparto

Para mejorar las pensiones de hoy, hay que buscar soluciones en un espacio más amplio o, más bien fuera del sistema de AFP. Hay dos caminos posibles de explorar: incrementar los subsidios públicos y/o recurrir a las cotizaciones para pagar pensiones. El primero se hizo el 2006 y puede ayudar en parte a las pensiones bajas. Pero no permite resolver el problema de los sectores medios, dada la magnitud de los recursos involucrados.

Por lo tanto, resulta ineludible analizar la factibilidad de reconstruir el sistema público basado en el esquema solidario o de reparto; es decir, utilizar las cotizaciones para pagar pensiones. Ello cambia el foco de análisis, desde los ahorros y su manejo, hacia los flujos de aportes y gastos. Esto último es la clave de la solución, puesto que los primeros son muy superiores a los segundos, excedente que resulta sustentable en el tiempo. Ello es evidente en el corto plazo, puesto que los actuales aportes de los afiliados más que duplican las pensiones pagadas por el sistema de AFP, incluyendo aquellas a cargo de compañías de seguros. Un mínimo análisis de los flujos en el mediano plazo, muestra que resultan más que suficientes para incrementar sustancialmente las pensiones de hoy y las de mañana.

Los flujos de cotizaciones obligatorias anuales son el doble del monto de beneficios pagados por las AFP y compañías de seguros. Vienen aumentando a una tasa creciente, que en los últimos siete años promedia más de un diez por ciento anual. Dicha tasa es asimismo superior al aumento del flujo de beneficios. En otras palabras, los aportes de los afiliados son el doble de

los beneficios pagados y crecen más rápido que éstos en la actualidad (CENDA 2013c).

Hacia el futuro, los flujos de cotizaciones continuarán creciendo muy rápido, puesto que dependen del incremento de la fuerza de trabajo, de los salarios y del porcentaje de cotizantes. Los dos primeros factores crecen rápidamente en una economía emergente con demografía favorable como la chilena.

A ello hay que agregar la creciente formalización del mercado laboral, que es todavía muy precario. En promedio, la fuerza de trabajo cotiza un mes de cada dos. Las personas que cotizan cambian constantemente, a medida que acceden y dejan trabajos asalariados de muy corta duración, con períodos de trabajo por cuenta propia y cesantía intermedios. Las mujeres entran y salen constantemente de la fuerza de trabajo.

Por todos los motivos anteriores, los aportes continuarán aumentando muy rápido. Los beneficios, en cambio, van disminuyendo su ritmo de crecimiento, puesto que su tasa de largo plazo tiende a igualar el ritmo de aumento en el número de adultos mayores, que en Chile promedia alrededor de tres por ciento por año.

De este modo, el reemplazo total del esquema, permitiría doblar el monto de las pensiones actuales, que es aproximadamente lo que se requiere. Adicionalmente, liberaría recursos similares a las pensiones de hoy, para solventar las pensiones así incrementadas en el mediano plazo, mejorar otras pensiones contributivas y las pensiones solidarias. Aun así quedaría un importante ahorro, ahora en beneficio fiscal.

Todo ello manteniendo la tasa de cotización actual, la que sería conveniente compartir entre trabajadores y empresarios (CENDA 2013a).

Inequidad

Las AFP constituyen en los hechos un sistema de ahorro forzoso, puesto que vienen recaudando recursos en dinero efectivo de los afiliados y el fisco, que triplican el monto de los beneficios pagados. Está diseñado para que siempre de ese modo, lo que se demuestra en el intento actual de aumentar las cotizaciones, en circunstancias que el monto de estas más que dobla el de pensiones pagadas.

El excedente anual de los aportes sobre los beneficios pagados alcanzó el año 2012 a más de 3,5 billones de pesos, que equivalen a un 60 por ciento de los aportes en dinero efectivo realizados por los afiliados y el fisco. Esta suma equivale aproximadamente a un 2,8 por ciento del PIB de ese año, cifra similar a lo que busca recaudar la reforma tributaria en curso.

Dicho excedente fue extraído de los salarios e impuestos y apropiado por las AFP y compañías de seguros o traspasado a terceros en forma de préstamos y capital accionario, en su mayor parte a grandes grupos económicos, empezando por los propietarios de las AFP. Constituye una de las causas principales de la desigualdad en la distribución del ingreso en el país, (CENDA 2013c, b).

Con todo, cabe preguntarse si el término de las AFP y su reemplazo por un esquema de reparto pueda afectar el ahorro nacional y por lo tanto la actividad económica. La respuesta es que dicho impacto sería muy limitado, en caso de existir. Más de la mitad del mismo es sacado del país por las AFP y por lo tanto no aporta al ahorro nacional. Otra parte está constituida por aportes fiscales, los que quedarían liberados para otros destinos que el Estado decida darles. Sin duda, éstos contribuirán más al desarrollo del país que aquellos que hoy les dan las AFP.

► Audiencia Fundación Libertad y Desarrollo

PARTICIPANTES:

María Cecilia Cifuentes (Encargada de Programa Económico)
Alejandra Candia (Encargada Programa Social de L y D)

Introducción

En la actualidad existen a nivel mundial diversos esquemas de pensiones, enfrentados a los mismos problemas y desafíos. El problema previsional es de índole mundial, no escapan a él tampoco los países más desarrollados. Las dificultades se pueden resumir en la sostenibilidad financiera de los esquemas de reparto, por una parte, y el aseguramiento de ingresos de retiro adecuados en los esquemas de capitalización. La causa fundamental de los problemas es el envejecimiento de la población, producido por el aumento en la expectativa de vida y la caída de la tasa de natalidad.

La crisis financiera de 2008-09 acentuó los problemas, producto del deterioro de la situación fiscal en los países desarrollados, que puso mayor presión sobre los déficits previsionales, y por pérdidas generadas en los sistemas de capitalización.

En este contexto global, podemos afirmar que los desafíos de nuestro país no son más apremiantes que los de otros países. En general, la situación previsional de Chile es mejor que la de países con igual nivel de desarrollo, y similar en promedio a la de los países de la OECD.

La gran mayoría de los países de la OECD se ha embarcado en reformas previsionales, en general aumentando las edades de retiro, reduciendo los beneficios en los sistemas de reparto, y aumentando las tasas de contribución. Nuestro país ya hizo lo propio en 2008, con una reforma que permitió en líneas gruesas resolver el problema previsional de los grupos más vulnerables, e introdujo además mayor competencia en el sistema. Sin duda, la evaluación posterior de esa reforma es positiva, a pesar de que soslayó el problema que está generando el envejecimiento de la población, ya que no fueron modificadas las edades de retiro ni la tasa de cotización.

Hoy nos vemos enfrentados al desafío de lograr mejores pensiones, tanto para los actuales como para los futuros jubilados. Este desafío debe ser enfrentado con una mirada integradora, ya que las bajas pensiones no se explican por problemas del sistema previsional en sí, sino por situaciones del mercado laboral principalmente, por problemas de educación previsional, y por una caída generalizada del retorno de los instrumentos de largo plazo. Es clave mirar también si los actuales parámetros del sistema referidos a tasa de cotización, remuneración imponible y edad de jubilación deberían ser o no objeto de modificación.

Como punto de partida plantearemos un breve diagnóstico de la situación actual, para luego señalar algunos posibles perfeccionamientos al sistema.

Diagnóstico del Sistema Previsional Chileno

1. ¿Son las pensiones del sistema de capitalización individual bajas?

La siguiente información corresponde al monto de la pensión autofinanciada de los pensionados al 31 de marzo de 2014. En esta tabla se puede apreciar una pensión promedio para el sistema de capitalización individual y antiguo de \$185.595 y \$189.835. La segunda tabla, muestra las mismas pensiones autofinanciadas al sumarle lo que reciben por Aporte Previsional Solidario. Con éste, los promedios señalados alcanzan \$199.326 y \$208.215, respectivamente. (Ver Tablas N°1 y N°2 del Anexo)

Dichos promedios esconden distintas realidades:

- » La primera es la brecha por género: en ambos sistemas los hombres reciben en promedio una mayor pensión que las mujeres, siendo la brecha de 28% y 36% para el caso de capitalización individual y antiguo sistema, respectivamente.
- » En segundo lugar los promedios entre ambos sistemas NO son comparables. La tabla muestra el total de quienes reciben pensión en ambos sistemas. Para el caso del sistema antiguo,

sólo reciben pensión quienes cumplen con un número mínimo de aportes¹. De acuerdo a información del IPS, el número de imponentes sin pensión en las ex-cajas de previsión, por no cumplir la densidad de aportes, es cercano al 50% del total. Como la tabla muestra la pensión promedio de quienes efectivamente obtuvieron pensión (no incluye los ceros), la real pensión promedio del sistema antiguo sería de $\$189.835/2 = \$94.917,5$.

» Por su parte, el sistema de capitalización individual otorga pensión a sus afiliados sin importar la densidad de cotizaciones en el sistema. El promedio de pensión de \$185.595 muestra la pensión promedio obtenida por quienes presentan una gran varianza de densidad de cotización. Por ejemplo, incluye la pensión de las mujeres que sólo cotizaron una vez de tal modo de obtener el bono por hijo en 2008.

El siguiente ejercicio, realizado por la Superintendencia de Pensiones, permite conocer una mejor realidad del monto de las pensiones que entrega el sistema de capitalización individual. Se presentan a continuación las pensiones promedio por género de los pensionados por el sistema entre enero de 2012 y mayo de 2013, excluyendo a quienes se después aprobarse la Reforma Previsional y sólo incluyendo a quienes se afiliaron al sistema con 35 años o menos.

Como se podrá ver, si bien la brecha por género persiste, las pensiones promedio obtenidas al aplicar los filtros señalados son superiores al promedio global, incluso considerando que estas son previas a marzo de 2014.

Es más, claramente se puede apreciar que las pensiones se incrementan fuertemente al aumentar el número de años cotizados.

Lo anterior NO contempla los aportes del pilar solidario, el que a través del APS incrementa aún más la pensión.

¹ En el caso del SSS se requieren como mínimo 10 años de impositivos para las mujeres y 20 años para los hombres, mientras que en CANAEMPU y EMPART son 10 años como mínimo, tanto para hombres como mujeres, además de tener la calidad de imponente activo al momento de solicitar la jubilación.

2. ¿Podrían ser más altas? ¿Qué ha entrampado el que las pensiones sean más altas?

2.1: Baja densidad de cotizaciones

Estimamos que existen diferentes barreras que han impedido que las pensiones sean más altas. La primera y más relevante son las lagunas previsionales, las cuales se ven reflejadas en una baja densidad promedio de cotización. De acuerdo a la última información de la Superintendencia de Pensiones (para abril de 2014), la densidad de cotizaciones promedio en los últimos doce meses de los afiliados fue de 52,5%. Esto quiere decir que los afiliados al sistema de pensiones sólo cotizaron 6,3 meses del último año, generando 5,7 meses de lagunas previsionales.

Tras este promedio se esconden diferentes realidades. En general, la literatura muestra que la tasa de densidad de cotización tiene un comportamiento bimodal (alta concentración de afiliados cotizando poco y alta cotización de afiliados con una elevada densidad de cotización). Además, se comporta distinto según género, concentrando en el tramo de baja cotización a concentrar a más mujeres que hombres², y viceversa en el tramo de mayor densidad de cotización.

Existen varias fuentes que pueden explicar la baja densidad de cotización de nuestra población, todas las cuales están relacionadas con nuestro mercado laboral, y no precisamente con el desempeño del sistema de pensiones vigente. Básicamente, la razón por la cual un individuo puede tener baja densidad de cotización es porque NO cotiza en algún momento de su vida activa, lo que se puede deber a varias causas: desempleo, inactividad o evasión previsional. Se puede inferir el siguiente diagnóstico de las fuentes de origen de la no cotización:

- » Una importante fuente de no cotización es el desempleo y la inactividad: sólo 12,1 y 13,7% de los desempleados e inactivos cotiza.
- » Sin embargo, de los ocupados, 16,1% no cotiza.

² Este comportamiento puede estar influenciado por el Bono por Hijo, el cual para ser cobrado sólo exige una cotización por parte de la mujer beneficiaria. Éste comenzó a regir en julio de 2009.

Al separar los resultados anteriores por género, vemos que existen diferencias que resaltar:

- » Mientras 76,3% de los hombres en edad activa cotizan, este porcentaje se reduce a 61,8% para las mujeres.
- » Una diferencia relevante tiene que ver con el porcentaje de mujeres inactivas: 26,4% versus sólo 7,5% en el caso de los hombres.
- » En ambos casos un alto porcentaje de los inactivos no cotiza, lo que explicaría el mayor porcentaje de no cotizantes (baja densidad de cotización) en el caso de las mujeres.

Al revisar el comportamiento de los ocupados en el sistema previsional con respecto a su relación de dependencia se ve que:

- » La baja densidad de cotización está más bien asociada a los trabajadores independientes, de los cuales sólo 37,4% cotiza.
- » Ahora bien, cerca de 8% de los trabajadores dependientes no cotiza, lo que es una posible forma de dar cuenta de la evasión previsional existente³.
- » Al analizar la relación entre situación contractual y cotización en el sistema previsional se observa que:
 - » Un 8,5% de los trabajadores asalariados no tiene contrato. 36,3% de éstos cotizan, probablemente por un monto inferior a sus ingresos, lo cual también puede afectar el valor final de su pensión.
 - » A su vez 3,4% de los trabajadores asalariados que sí tienen contrato no cotizan, otra forma de ver la evasión previsional.
 - » En suma, 8,8% de los trabajadores asalariados no cotiza.

2.2: Cotizar por menos.

La segunda barrera que puede afectar el monto de las pensiones a la hora del retiro es sencillamente cotizar por menos que el valor de los in-

gresos. Esto a su vez puede tener dos caudas: informalidad y elusión previsional, que en palabras simples es cotizar por menos pero "con permiso de la ley".

Informalidad:

Según lo señalado, un 8,5% de los trabajadores asalariados no tiene contrato. Existe un porcentaje de ellos (36,3%) que sí cotiza. Sin embargo, la informalidad de su relación laboral probablemente los impulsa a cotizar por menos.

Cabe destacar que de los trabajadores que sí cotizan y si tienen contrato, muchos de ellos cotizan por un monto menor al de su remuneración. Uno de los grandes incentivos a este comportamiento está relacionado con la política social (el trabajador tiene incentivos a cotizar por menos o no cotizar de tal modo de no perder beneficios sociales). Es imposible estimar a cuanto corresponde dicha subcotización, sin embargo es una materia que se considera relevante de explorar.

Elusión Previsional:

Hoy el Código del Trabajo permite entregar a los trabajadores regidos por éste (sector privado) asignaciones no imponibles⁴, las que en su mayoría corresponden a asignaciones por movilización y colación. Esto permite que de manera legal, los trabajadores reciban un ingreso mensual que incluye dichas asignaciones, pero que sus cotizaciones sean por un monto menor.

Sobre la base de información del SII, se estima que el 55% de las empresas del sector privado paga asignaciones no imponibles, que representan un total aproximado de 9 puntos porcentuales de la renta imponible bruta.

En el caso del Estatuto Administrativo, no hay claridad sobre el monto y número de asignaciones no imponibles que reciben los trabajadores del sector público, puesto que éstas pueden ser transitorias y están relacionadas con la dependencia en la que el trabajador se desempeña. Existe una estimación que las sitúa en el orden del 18% de las remuneraciones brutas⁵, sin embargo, no hay información oficial al respecto. En ambos casos el efecto es el mismo: durante su

3 De acuerdo a las cifras del INE para el trimestre móvil febrero-abril 2014, 19% de los trabajadores dependientes no cotiza para previsión.

4 Inciso 2° del artículo N° 41 del Código del Trabajo

5 Fuente: DIPRES.

vida activa, el trabajador NO cotiza por todo lo que gana, lo cual se verá reflejado en una menor pensión a la esperada.

2.3: Aumento de las expectativas de vida.

El envejecimiento de la población es un fenómeno a nivel mundial, el cual tiene su origen en dos claras tendencias demográficas existentes: la disminución de la tasa de natalidad y el aumento en las expectativas de vida. La primera de éstas afecta a la relación entre población activa y pensionados, con un efecto en nuestro sistema previsional más bien relacionado con el Sistema de Pensiones Solidarias (menor recaudación de impuestos para financiar el Pilar Solidario). Sin embargo, el aumento en las expectativas de vida nos golpea directamente, pues implica que (todo lo demás constante) los ahorros que recaudamos durante nuestra vida activa deben ser capaces de financiar un mayor número de años de pensión al momento de retirarse.

De acuerdo al último informe de la OCDE en materia de pensiones⁶, en los países desarrollados el promedio de expectativa de vida al nacer es de 77,2 y 82,7 años para hombres y mujeres, respectivamente. Los más altos son 86,9 años promedio para mujeres en Japón y 80,2 años promedio para los hombres en Islandia. Con respecto a la expectativa de vida a los 65 años, el promedio de los países desarrollados es de 19,1 años.

Nuestro país en promedio registra una expectativa de vida al nacer de 79,8 años (el promedio de la OCDE es de 79,9 años). Por su parte, la expectativa promedio de vida a los 65 años es levemente superior a la de la OCDE: 19,5 años.

Respecto a la evolución de la expectativa de vida a la hora de jubilarse, podemos afirmar que para el caso de Chile ésta ha mostrado un incremento considerable desde el inicio del sistema de capitalización individual. Más específicamente, el año 1981 los hombres que se pensionaban a los 65 años de edad tenían una expectativa de vida de 13,03 años; actualmente tienen una expectativa de vida de 19,06 años. En igual período la expectativa de vida de las mujeres a los 60 años de edad ha aumentado desde 21,14 años a 28,40 años. Así, con el ahorro acumula-

do durante la vida de trabajo, los pensionados hombres hoy deben financiar 6 años más de pensión respecto a la situación a comienzos de la década de los '80, mientras que las mujeres deben financiar 7,3 años más⁷.

2.4. Disminución de la rentabilidad del Sistema Previsional

Se ha producido una caída muy significativa en el retorno de los instrumentos financieros de largo plazo. Los bonos de gobierno de 10 años en dólares (T-bills) ajustados por inflación han caído de niveles en torno a 8% a principios de los 80's, a cifras levemente por sobre 0% en los últimos años. Parte de esta caída es consecuencia de la crisis financiera, pero parte también es estructural, generada en un aumento de la tasa de ahorro mundial. No es razonable pensar que se puedan recuperar niveles por sobre un 5% real en adelante. Este fenómeno impacta fuertemente los niveles de las jubilaciones actuales y futuro (cada punto de caída en la tasa de renta vitalicia significa aproximadamente un 11% menos de pensión).

3. Pensiones bajas versus pensiones más bajas que lo esperado

La principal crítica al sistema de capitalización es que las pensiones que entrega son bajas. Habiendo ya analizado cuales son las fuentes que podrían entrapar el obtener una elevada pensión a la hora del retiro, vale la pena también analizar dos posibles fuentes que incrementan la expectativa de los cotizantes de obtener una pensión mayor a la que finalmente obtienen:

3.1: Desconocimiento del Sistema de Capitalización Individual

Ampliamente documentado es el hecho que nuestro sistema es de escaso conocimiento para los trabajadores. Así al menos lo señalan los resultados de la Encuesta de Protección Social 2009. De acuerdo a ésta:

- » 85% de las personas no sabe cuánto es el porcentaje de su salario que destina al ahorro para sus pensiones;
- » Sólo 1 de cada 3 sabe en qué fondo están sus ahorros previsionales;

⁶ OECD (2013), Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing.

⁷ Propuestas Para Mejorar las Pensiones de Vejez ("Libro Blanco de las Pensiones"), 2014

- » Un poco más de 40% conoce el monto acumulado en su cuenta de capitalización individual; y
- » 80% desconoce la fórmula de cálculo de las pensiones.

Esto es relevante en un contexto donde el nivel de conocimiento sobre el sistema de pensiones afecta la disposición a contribuir en él, de acuerdo a los resultados de Martínez y Sahm (2009)⁸.

Así, el desconocimiento del sistema de capitalización individual afecta a través de dos caminos el nivel de la pensión final: disminuye el potencial de cotizaciones del trabajador y podría generar expectativas de obtener un nivel de pensión superior a la que efectivamente se obtendrá como resultado del ahorro durante la vida activa.

3.2: Tendencia creciente de las remuneraciones

Otra posible causa de la brecha entre pensión esperada y pensión recibida es el comportamiento que han tenido las remuneraciones en los últimos años. Durante 2013, el Índice de Remuneraciones Reales promedió cerca de 4% de variación en 12 meses. Si bien esta tendencia ha ido disminuyendo, igualmente las remuneraciones continúan mostrando un crecimiento en términos reales.

¿Cómo puede esto afectar la expectativa de pensión? Mientras la pensión se obtiene con los ahorros de toda la vida activa de una persona, la tasa de reemplazo por lo general se calcula con respecto a las últimas remuneraciones del individuo. Como la pensión se determina en base a los ahorros de la persona durante toda su vida laboral, ésta resultará en promedio baja en relación a la remuneración que el trabajador obtuvo al final de su vida laboral.

El argumento anterior se apoya en dos razones. La primera es que en promedio, los salarios año a año crecen para, en general, individuos en todos los tramos de edad analizados. Y la segunda es que si miramos el ingreso imponible de un hombre en edad de jubilarse en 2014, podemos apreciar que sus salarios (analizados como cohorte artificial) en los últimos 10 años han mostrado un in-

cremento que puede alimentar el que la pensión finalmente obtenida sea inferior a la esperada (si la compara con su última remuneración).

3.3: Aumento de la tasa de impuestos de Primera Categoría

Otro aspecto que ha impactado el nivel de las pensiones y que lleva a una brecha entre pensión esperada y efectiva, es el aumento de la tasa de impuestos de Primera Categoría, que entre 1990 y 2014 subiría de 10% a 25%. Dado que los fondos de pensiones no son sujetos de crédito para el pago de este impuesto, su tendencia alcista ha impactado negativamente el ahorro de los trabajadores, a pesar de que la gran mayoría de estos está exento de impuesto a la renta (de los cotizantes actuales, un 65% se encuentra en el tramo exento de impuesto de 2da.Categoría).

4. ¿Es el antiguo sistema de reparto mejor que el sistema de capitalización individual?

Habiendo analizado por qué nuestro actual sistema puede entregar pensiones inferiores a lo esperado, vale la preguntarse si el antiguo sistema de reparto habría sido capaz de entregar pensiones más altas las que hoy entrega el sistema de capitalización individual. Por las razones que se exponen a continuación, creemos que NO.

4.1. Costos comparados:

Cotización en sistema de capitalización individual (+- 13%) es más baja que cotización sistema de reparto (+- 20%). Con dicha cotización el sistema de capitalización individual entregaría pensiones aún mayores a las hoy vigentes.

4.2. Los problemas que hoy enfrenta el sistema de capitalización individual tendrían un (incluso un mayor) impacto negativo en un sistema de reparto:

El derecho a obtener pensión en el antiguo sistema de reparto exige un mínimo número de años cotizados de a lo menos 10 años. Se estima que sólo 47% de los cotizantes alcanza ese número de años⁹. Eso quiere decir que 53% de los cotizantes no tendría derecho a pensión alguna bajo el sistema de capitalización individual y perdería todos los ahorros realizados durante su vida activa. Además, sólo podría optar al Pilar Solida-

8 "Conocimiento del sistema de pensiones en Chile", Documento de Trabajo n°296, Departamento de Economía, Universidad de Chile. Julio, 2009.

9 Estimación en base a información administrativa de la Superintendencia de Pensiones con respecto a los pensionados entre enero de 2012 y mayo de 2013.

rio (recibir Pensión Básica Solidaria) en caso de cumplir con los requisitos de focalización.

De esto mismo se desprende que el nivel de la pensión otorgado por el antiguo sistema depende del número de años cotizados. Esto es, en caso de cumplir con el número de años cotizados, el nivel de pensión dependerá de la densidad de cotización que haya alcanzado el trabajador en su vida activa.

De lo anterior, también se obtiene que la pensión a recibir en el antiguo sistema también depende de la remuneración imponible ("sueldo base"). Por ende, los problemas asociados a la subdeclaración (cotizar por menos) hoy vigentes, como la informalidad y la elusión previsional originada en las asignaciones no imponibles, también disminuyen la pensión a recibir en el sistema de reparto.

En conclusión, bajo un sistema de reparto, y al igual que en el caso del sistema de capitalización individual, quien cotiza por menos plata o por menos tiempo también recibirá una menor pensión. Es más, de acuerdo a las reglas del antiguo sistema de reparto, una baja densidad de cotización incluso podría llevar al afiliado a no recibir pensión al momento del retiro.

Por último, mientras el sistema de capitalización individual se ve afectado por las mayores expectativas de vida de las personas (puesto que una misma persona debe financiar en su vida activa una pensión para un mayor número de años), el sistema de reparto se ve afectado tanto por las mayores expectativas de vida como por la menor tasa de natalidad, esto es por el envejecimiento de la población como un todo. Lo anterior por cuanto el financiamiento de un sistema de reparto depende de la población activa y su relación con la población pasiva. Como resultado del envejecimiento de la población, esta relación es cada vez más baja, lo que podría afectar el equilibrio financiero de un sistema de reparto.

De tal modo de ejemplificar la situación descrita: si tomamos la foto actual del total cotizantes y pensionados de ambos sistemas, la recaudación del 10% alcanzaría para cubrir una pensión de aproximadamente \$160.000. En 10 años más, dado el acentuado envejecimiento de la población que presenta nuestro país, dicha pensión caería en más de 30%.

Concluyendo: los riesgos a los cuales se ve expuesto el sistema de capitalización individual también perjudican a un sistema de reparto. La diferencia está en que un sistema de reparto puede cubrir dichos riesgos con un mayor déficit fiscal, generando en sus afiliados una falsa sensación de seguridad con respecto a los beneficios que obtendría. El déficit en el que debe incurrir el Estado tiene un costo alternativo, tanto con respecto a políticas públicas que se deben dejar de hacer en otras aéreas (por ejemplo en educación o salud) como en relación con el menor ahorro público que puede terminar en un menor crecimiento económico.

Una vez que el sistema colapsa, tal como ha ido ocurriendo en los países europeos, el sistema de reparto se ve obligado ya sea a ajustar sus beneficios (disminuir la pensión entregada), aumentar las exigencias para recibir los beneficios (exigir, por ejemplo un mayor piso de años cotizados) o aumentar la tasa de cotización de sus afiliados de tal modo de asegurar su estabilidad presupuestaria.

III. Propuestas

La mejoría del sistema previsional debe abordarse en varios frentes. El actual sistema consta de tres pilares; pilar solidario, pilar contributivo obligatorio y pilar voluntario, lo que plantea la necesidad de políticas diferentes para cada uno de ellos. A su vez, se deben enfrentar dos universos de personas; los actualmente activos y los pasivos.

1. Pilar Solidario

Este pilar funciona con la lógica del sistema de reparto, financiado con ingresos generales de la Nación. La reforma del año 2008 se tradujo principalmente en una profundización muy significativa de este pilar, con efectos positivos en la situación socioeconómica de los adultos mayores de los deciles inferiores. Como resultado de esa reforma, se logró resolver el problema de pobreza extrema del adulto mayor en Chile. Por otra parte, las tasas de reemplazo que logran actualmente los deciles inferiores están por sobre el promedio del país, y también por sobre el promedio de países de la OECD.

El pilar solidario se divide en la PBS (pensión básica solidaria) y en el APS (aporte previsional solidario). En ambos casos los incentivos llevan a

solicitar el aporte a la edad de jubilación, siendo factible plantear un esquema que incentive la postergación de la jubilación a cambio de un mayor subsidio posterior. Si se aumenta, por ejemplo, en 0,6% por mes, en un año aumenta en 7,4%. Esta medida no tiene costo fiscal, por cuanto se paga totalmente con la postergación. Evidentemente es posible plantear un mayor incentivo, con algún costo fiscal asociado, lo cual sería recomendable, ya que es una forma de profundizar este pilar, pero induciendo también a un mayor esfuerzo laboral voluntario.

Por otra parte, si se plantean incentivos a postergar jubilación, es necesario actuar también por el lado de los costos laborales de contratar adultos mayores. Un tema que parece de toda justicia es que los adultos mayores laboralmente activos obtengan los mismos beneficios en términos de cotización de salud que los adultos mayores pasivos. Esto significa que se les aplique el descuento total del 7% o la rebaja a 5% según sea el caso, de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas. Existen en la actualidad algo más de un millón de hombres mayores de 65 años, de los cuales 355 mil forman parte de la fuerza laboral. Por otra parte, hay 1,6 millones de mujeres mayores de 60 años, de las cuales algo más de 300 mil forman parte de la fuerza de trabajo. El 60% más pobre de estos segmentos que no trabaja, ya recibe el descuento, la idea sería que para los que opten por trabajar junto con los que ya trabajan, el fisco pague ese 7% de salud. En términos aproximados, si se piensa en 500 mil adultos mayores que lo recibieran en forma adicional a lo que ya existe, es decir, suponiendo un gran aumento de trabajadores adultos mayores, con un sueldo promedio de \$200.000, el costo anual estaría en torno a US\$ 170 millones, aunque ese sería el monto en estado de régimen. Este mismo criterio se puede aplicar para otros beneficios que recibe el sector pasivo de los quintiles inferiores, de tal forma de que sigan siendo sujeto de los beneficios sociales si optan por mantenerse laboralmente activos.

Otro incentivo a la contratación de adultos mayores sería eliminar la obligación de acumular indemnización por años de servicio para trabajadores hombres mayores de 65 y mujeres mayores de 60 años. Las IAS sólo se devengarían hasta esa edad.

2. Pilar Contributivo Obligatorio

Es evidente que entre el establecimiento del sistema hace 33 años y el momento actual se han producido cambios demográficos y económicos muy significativos, los cuales fueron descritos anteriormente (aumento en la expectativa de vida, disminución de la rentabilidad de los fondos, incremento en las remuneraciones reales, aumento de la tasa de impuestos de primera categoría). Las propuestas en el ámbito del pilar obligatorio son las siguientes:

- a. Subir en forma gradual la tasa de cotización en un 20%, es decir a 12% en un período de dos años, un punto por año. Esta alza sería compartida por el trabajador y el empleador, a pesar de que desde el punto de vista económico esto tiene poca relevancia, ya que la incidencia final depende de las elasticidades. El compartir el ajuste en la tasa tiene un rol educativo, en el sentido de que para el trabajador la cotización no es un cargo, es sólo un cambio de consumo presente por consumo futuro. En términos macroeconómicos este aumento de cotización es positivo, y tiende a contrarrestar en algún grado los efectos de la reforma tributaria, ya que el mayor ahorro previsional impacta positivamente la tasa de ahorro interno. Esta propuesta se complementa con el sistema de APVC que se describe más adelante, y que determina que finalmente la tasa de cotización podría quedar en 14%.
- b. Aumentar también en forma gradual la edad de jubilación para las generaciones activas de menos de 50 años, con una velocidad de ajuste algo superior para las mujeres, con el objetivo de llegar a 67 años para ambos, ajustándonos así a la tendencia que han mostrado los países desarrollados. Esto sería consistente también con el objetivo de mayor igualdad de género en el campo laboral. La idea sería subirla en seis meses por año para los hombres durante cuatro años, y en un año por año para las mujeres durante un período de 7 años.
- c. Establecer que los fondos de pensiones tienen derecho, al igual que el resto de los contribuyentes, al crédito del Impuesto de Primera Categoría pagado por las sociedades de las que son dueños a través de su fondo. En

la práctica esto significa que se debería devolver a los fondos el impuesto de Primera Categoría pagado por sus inversiones. Esta medida no sólo favorece a los cotizantes actuales, sino también a los jubilados acogidos a retiro programado. Esto podría incrementar las pensiones en aproximadamente 15%.

Por otra parte, como mencionamos anteriormente, uno de los problemas más serios que enfrenta el sistema previsional son las llamadas “lagunas previsionales” que a su vez se explican en el mercado laboral. En este sentido es importante también plantear incentivos a cotizar en quienes tienen una mayor probabilidad de registrar una baja densidad de cotización (inactivos, independientes, desempleados), por una parte, enfocados en los grupos de menores ingresos, y por otra, poner también el foco en lo que actualmente son ingresos no imponibles. Las propuestas en este ámbito es la siguiente:

- a. Subsidio a la cotización previsional para trabajadores vulnerables¹⁰: entrega de subsidio a la cotización previsional a jóvenes y mujeres que reciban el subsidio al empleo juvenil (SEJ) y el bono al trabajo femenino (BTM), respectivamente. Sugerimos transformar el SEJ y el BTM, ambos subsidios al empleo formal de jóvenes y mujeres vulnerables, en subsidios que no sólo entreguen un monto adicional a la remuneración de los trabajadores, sino en un aporte estatal que también contribuya con el ahorro previsional de éstos.

De esta forma, proponemos que para el beneficio que recibe el trabajador (joven o mujer, en el caso de SEJ o BTM, respectivamente), el Estado contribuya adicionalmente con la cotización previsional y el valor del SIS calculado sobre el valor del subsidio a la remuneración bruta entregado.

De esta forma, el subsidio al empleo de jóvenes y mujeres vulnerables sería también, de manera directa y no a solicitud del trabajador, un subsidio directo a su cotización previsional, lo que permitiría por una sola vía fomentar la formalización laboral de este segmento y mejorar sus pensiones futuras.

La propuesta también sugiere la eliminación del

SPJ. Dado que este instrumento beneficiaba a jóvenes de hasta 35 años, el límite de edad del SEJ se aumentaría de 25 a 35 años, y el límite inferior del BTM subiría a mujeres mayores de 35 años. Las demás características del SEJ y BTM (requisito de focalización, subsidio al empleo al trabajador y empleador, etc.) permanecerían constantes.

- a. Estudiar la posibilidad de hacer imponibles las asignaciones no imponibles.
- b. Estudiar los efectos de las políticas sociales en la subcotización de los individuos.
- c. Hacer imponible el seguro de cesantía, de tal modo de minimizar las lagunas durante el desempleo.

3. Pilar Voluntario

El ahorro previsional voluntario (APV) ha mostrado un desarrollo importante en estos años, constituyéndose en una herramienta atractiva para los cotizantes de altos ingresos, producto del incentivo tributario. Es así como actualmente existen cerca de 250 mil cotizantes que tienen una cuenta de APV en las AFP's, con un ahorro total de US\$ 700 millones. Esta realidad contrasta con la del ahorro previsional voluntario colectivo (APVC), que no ha logrado ser un aporte a las futuras jubilaciones. A la fecha existen 514 cuentas de APVC con algo más de US\$ 1 millón de saldo acumulado total. A este respecto, la propuesta es la siguiente:

Se propone establecer la obligación de los empleadores de ofrecer un plan básico de APVC a sus trabajadores¹¹. Con todo, el plan conservaría su carácter “voluntario”, pues el trabajador podría optar por aceptarlo o retirarse del mismo. En este último caso el empleador quedaría exento de la obligación de cotizar. Trabajador y empleador cotizarían, cada uno, el 1% de la remuneración imponible a este “plan básico”. Durante cada relación laboral los trabajadores podrían retirar, por una sola vez, el 25% del saldo que se haya constituido por las cotizaciones enteradas por el trabajador y empleador durante el período respectivo. Los aportes del empleador pasarían a ser propiedad del trabajador desde la fecha

10 Basado en Propuestas Para Mejorar las Pensiones de Vejez (“Libro Blanco de las Pensiones”), 2014

11 Basado en Propuestas Para Mejorar las Pensiones de Vejez (“Libro Blanco de las Pensiones”), 2014

en que se enteren, cualquiera sea la permanencia del trabajador en la empresa. Esta condición marca una diferencia importante con la normativa vigente, que permite a los empleadores entregar una oferta con un período mínimo de permanencia en la empresa para que el trabajador adquiera la propiedad de los aportes realizados por el empleador al plan APVC.

4. Otras Propuestas de Perfeccionamiento

Es importante también enfrentar la situación de los actuales jubilados, especialmente de sectores medios, que no son sujetos del pilar solidario, pero que igualmente se ven afectados por los problemas de lagunas previsionales y de remuneraciones imponibles inferiores a las efectivas. Al mismo tiempo, se pueden sugerir modificaciones a nivel de industria y de información y educación previsional. Al respecto, tres ideas deberían ser estudiadas:

- a. Vivienda como renta vitalicia: la OECD en su último informe previsional, "Pensions at Glance 2013" plantea que, dadas las bajas pensiones, es razonable que el foco se dirija también hacia otras fuentes de ingreso distintas al ahorro previsional, que empiezan a ser consideradas. Agrega que la propiedad puede significar una gran diferencia para muchos pensionados, por lo que puede jugar un rol importante en el debate. Esta es una alternativa interesante para el caso de Chile, considerando que de acuerdo a la CASEN el 83% de los adultos mayores en Chile son dueños de sus viviendas. En términos de propiedad de vivienda, la situación de nuestro país es superior al promedio de la OECD. La posibilidad de utilizar la vivienda en la forma de un flujo de pensiones es particularmente atractiva para sectores medios y medios altos, que son los que tienen actualmente las tasas de reemplazo más bajas.
- b. Estudiar la posibilidad de una estructura de comisiones mixta, entre flujo y saldo. Ambos esquemas de tarificación tienen ventajas y desventajas. La comisión por flujo lleva a que todos los trabajadores sean atractivos para las administradoras, y no sólo los que lleven un buen número de cotizaciones que genere un saldo atractivo a ser administrado. La comisión por saldo es atractiva en términos redistributivos, ya que pagan más los que tienen

mayor saldo acumulado, aunque también pagan poco trabajadores jóvenes de ingresos altos. Una ventaja adicional de la comisión por saldo es que la administradora comparte de manera más directa el riesgo de caída del fondo, ya que afecta directamente los ingresos por comisiones. En ese sentido puede ser positivo avanzar hacia una estructura mixta de comisiones.

- c. Cartola para afiliados que dejan de cotizar¹²: Actualmente la normativa señala que la entrega de la Cartola podrá suspenderse en caso que el afiliado no registre movimientos como resultado de cese de relación laboral. En ese caso, la AFP debe comunicar al afiliado el estado de sus cuentas de contribución personales sólo una vez al año.

Proponemos mejorar la información entregada a aquellos afiliados que caen en situación de desempleo o inactividad laboral. En concreto, se propone entregar al afiliado que dejó de cotizar, información más frecuente sobre el efecto de los períodos sin cotización en su pensión proyectada y sobre cómo superar dicha situación. Específicamente, proponemos mantener la entrega de la Cartola cuando se interrumpan los movimientos de la cuenta individual por causa de cese de la relación laboral. En estos casos, y de manera cuatrimestral, la idea es seguir entregando al afiliado información detallada sobre cómo seguir cotizando, y de los efectos de interrumpir el ahorro previsional sobre la futura pensión de vejez.

¹² Basado en Propuestas Para Mejorar las Pensiones de Vejez ("Libro Blanco de las Pensiones"), 2014

➔ Audiencia Fundación Jaime Guzmán

PARTICIPANTES

Julio Pertuzé	(Experto en Innovación y Emprendimiento)
Guillermo Ramírez	(Director del Área de Políticas Públicas)
Jorge Jaraquemada	(Director Ejecutivo)

1. Introducción

En Chile se ha generalizado la percepción de que las pensiones son bajas. Citando a la presidenta “las pensiones no están a la altura de lo que esperarían los trabajadores y trabajadoras” (Bachelet, 2014). Para elaborar un diagnóstico preciso del funcionamiento del sistema de pensiones, sin embargo, se requiere tomar en consideración tanto los datos duros sobre rentabilidad, cobertura y tasas de reemplazo, como también los aspectos cognitivos que afectan la percepción sobre el funcionamiento del sistema y cómo cada individuo enfrenta sus decisiones de previsión. La siguiente presentación tiene ese objetivo y está estructurada de la siguiente forma. En primer lugar revisaremos algunos datos objetivos sobre el sistema de pensiones en Chile, destacando los aspectos positivos y negativos del sistema actual. En segundo lugar, definiremos cuáles son los aspectos cognitivos relevantes a tomar en consideración para una reforma previsional. En tercer lugar realizaremos una crítica a los sistemas de reparto para finalizar con propuestas concretas para mejorar el sistema de capitalización individual.

2. Situación actual del sistema de pensiones en Chile

El objetivo de la siguiente sección es enumerar algunos datos objetivos sobre el sistema de pensiones en Chile, sobre todo cuando lo comparamos con los sistemas de otros países miembros de la OECD. Los datos objetivos son:

- La tasa de cotización de Chile (10%) es la más baja de los países miembros de la OCDE (OECD, 2012)
- El sistema de AFP en Chile exhibe de los retornos más altos de sistemas comparados a nivel mundial (8.7% de rentabilidad anual entre

1981 y 2012). De acuerdo a la OECD, entre los años 2002-2010, Chile lideró en los retornos al sistema de pensiones, en comparación con los otros países miembros (OECD, 2012). Similarmen- te, a pesar de la peor crisis económica mundial desde 1929, los fondos de pensiones de Chile se vieron menos afectados que los fondos de los otros países miembros de la OECD (OECD, 2012).

- Las edades de jubilación en Chile son bajas. Las mujeres chilenas, en particular, tienen la edad de jubilación más baja de los países miembros de la OECD y también exhiben un promedio de vida por sobre la edad de jubilación que está por sobre el promedio de los países de la OECD.
- El sistema de capitalización individual ha contribuido al desarrollo económico del país.

Diversos estudios han encontrado que el actual sistema de pensiones ha contribuido a aumentar el ahorro e inversión, el empleo, y también a la profundización del mercado financiero en Chile. El estudio de Corbo y Schmidt-Hebbel (2003), por ejemplo, estimó que aproximadamente un 20% del crecimiento del PIB entre 1982 y 2001 se debe al cambio en el sistema de pensiones. Otros autores han encontrado resultados similares, tanto para Chile en el período post 2001, como para otros países latinoamericanos (Acuña, 2013).

La pregunta de fondo es ¿por qué un sistema que es sustentable y que objetivamente ha generado beneficios tanto para los afiliados como para el país es considerado malo? Para pregunta es necesario entender la forma en que tomamos nuestras decisiones en materia previsional.

3. Aspectos cognitivos de la toma de decisiones previsionales

Existen tres factores cognitivos necesarios para entender cómo las personas toman decisiones sobre material previsional. Estos factores son el “descuento hiperbólico del tiempo”, “el efecto magnitud” y la “trampa del anclaje”. En esta sección nos referiremos en detalle a estos tres sesgos y cuáles son sus consecuencias para las propuestas de reforma al sistema previsional. El “descuento hiperbólico del tiempo” se refiere a

cómo las personas procesan temporalmente las recompensas. La teoría dice que dadas dos recompensas similares, las personas elijarán la que ocurre antes (Ainslie, 1975). Por lo mismo, cuando evaluamos nuestro monto futuro de pensión, tendemos a descontar esa información por un factor que aumenta en función de los años que quedan para la jubilación.

El problema es que los humanos no somos consistentes en la forma en que descontamos el tiempo. Por ejemplo, dada la opción de recibir 90.000 pesos hoy versus 120.000 en un año, la mayoría de las personas prefiere los 90.000 hoy. Sin embargo, si cambiamos la formulación de la pregunta y ofrecemos recibir 90.000 en 7 años o 120.000 en 8 años (nótese que la diferencia temporal sigue siendo un año), las personas eligen la segunda opción (Prelec, 2004). Esta inconsistencia temporal implica que las personas exhibimos un sesgo por lo inmediato, y que descontamos el tiempo no de manera compuesta (como los intereses bancarios), sino que de manera hiperbólica¹. En otras palabras, la tasa de descuento disminuye en función del tiempo (ver Frederick et al., 2002 para una revisión crítica de la literatura).

Descuento hiperbólico del tiempo tiene dos implicancias para las decisiones sobre pensiones:

a. Factibilidad de aumentar la edad de jubilación

Para los más jóvenes, dado a que la tasa de descuento disminuye en función del tiempo, no debiese ser un mayor problema el aumentar la edad de jubilación. Empíricamente, esto se podría testear a través de encuestas. Por ejemplo, si el cotizante tiene 30 años, se le puede preguntar: "¿usted prefiere recibir una pensión de 20 UF en 35 años, o una de 26 UF en 38 años²?" De acuerdo a la teoría, la mayoría de las personas jóvenes deberían optar por lo segundo, por lo que sería factible aumentar la edad de jubilación del sistema, partiendo por los más jóvenes.

1 El descuento hiperbólico del tiempo también ha sido observado en animales (ej. palomas, monos) ya que tiene una raíz neurológica: los neurotransmisores (dopaminas) exhiben un descuento temporal del tiempo (Shultz, 2010).

2 De acuerdo a la Superintendencia de Pensiones, postergar la edad de jubilación en tres años más allá de la edad legal tiene un retorno de un 30% por sobre la pensión a la edad legal (Miranda, 2013).

Los cotizantes que están próximos a jubilar, sin embargo, pueden exhibir un comportamiento distinto. En su caso, las personas próximas a jubilar tienden a elegir lo inmediato, por lo que un aumento en la edad de jubilación para ese grupo etario sería poco factible.

» **Propuesta 1:** Aumento de la edad de jubilación para las personas más jóvenes, a 67 años para los hombres y 65 años para las mujeres. Estudios de la Superintendencia de Pensiones han calculado que esto aumentaría un 17% en las pensiones de los hombres y un 48% las pensiones de las mujeres (SP, 2012).

b. Implicancias sobre la "educación previsional"

La forma en que descontamos el tiempo implica que la efectividad de una campaña de educación será inversamente proporcional a la cantidad de años que le quedan para jubilar al cotizante. Es decir, las campañas educacionales serán poco efectivas para modificar el comportamiento de los más jóvenes.

Para las personas que están próximas a jubilar, sin embargo, las campañas educacionales pueden ser efectivas, como lo ha demostrado el envío de información sobre la proyección de pensión personalizada (PPP) a los afiliados de los fondos de pensiones. Un reciente estudio de la Superintendencia de Pensiones encontró que afiliados cercanos a la edad legal de jubilación³ que recibieron información periódica (al menos durante 2 años) sobre las implicancias de postergar su edad de jubilación en 3 años, eran más susceptibles de aumentar su edad de jubilación (Miranda, 2013).

» **Propuesta 2:** Focalización de la educación previsional en las personas en edad próxima a jubilar. Se sugiere aumentar la tasa de envío de información sobre la proyección de pensión personalizada (PPP), pasando de cartolas cuatrimestrales a bimestrales para todas las personas que estén a 10 años de jubilar.

La pregunta es ¿por qué una persona que está a menos de 10 años de jubilar podría no privilegiar la inmediatez, como indica la teoría? Para

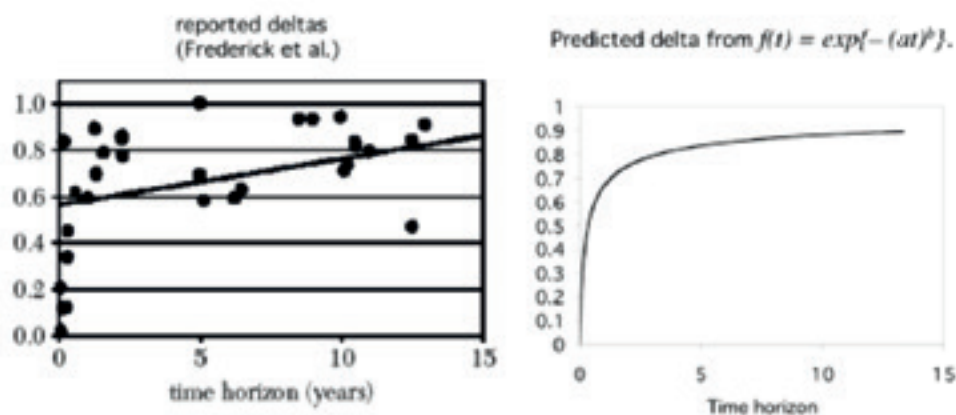
3 Hombres desde 56 hasta 63 años de edad, y mujeres desde 51 a 58 años de edad.

contestarla, hay que tomar dos factores en consideración. El primero es que la evidencia empírica ha encontrado que la tasa de descuento varía fuertemente con el horizonte de tiempo. Sin embargo, como se muestra en la Figura 1, este aumento en la tasa tiende a ocurrir sobre

todo cuando el horizonte de evaluación es corto (menor a un año), luego del cual la tasa de descuento permanece más estable (Frederick, 2002). Es decir, a menos que la persona esté a uno o dos años de jubilar, esta preferirá postergar su edad de jubilación.

Figura 1:

Tasas de descuento en función del tiempo (Frederick et al., 2002)



Un segundo factor cognitivo que puede explicar por qué personas que están próximas a jubilar estarían dispuestas a postergar esta decisión se refiere al “efecto magnitud.” De acuerdo a la literatura, las personas tienden a descontar montos mayores a una tasa menor que montos pequeños (Frederick et al., 2002). En el clásico estudio de Thaler (1981), las personas mostraron, en promedio, ser indiferentes en recibir \$15 ahora o \$60 en un año; \$250 ahora o \$350 en un año; y \$3000 ahora o \$4000 en un año, lo que implica una tasa de descuento de 139%, 34% y 29% respectivamente (Thaler, 1981). Es decir, mientras más grande sea el fondo de pensión individual, menor será la tasa a la que la persona descontará la decisión de postergar la edad de jubilación.

Esto es consistente con los resultados del estudio de la Superintendencia de Pensiones, que encontró que quienes más postergan la edad de jubilación son afiliados de alto ahorro acumulado en su cuenta de ahorro obligatoria, de mayores pensiones proyectadas a la edad legal y de mejores habilidades cognitivas y no cognitivas (Miranda, 2013).

Finalmente, un tercer aspecto cognitivo que afecta nuestra percepción sobre el sistema de

pensiones son las “trampas de anclaje”. Diversos estudios han encontrado que los humanos tendemos a ponderar más la información que se nos presenta primero, que sirve como ancla al momento de tomar decisiones (Tversky y Kahneman, 1974).

En Chile existe la percepción que las pensiones son bajas y esta percepción está anclada con respecto a lo que fue el último sueldo de la persona. Es decir, mentalmente tendemos a calcular la tasa de reemplazo del sistema con respecto a nuestro último sueldo, y no consideramos el promedio de los sueldos durante nuestra vida laboral.

Hay varios factores que contribuyen a aumentar la percepción negativa sobre la tasa de reemplazo de las pensiones. Estos son:

- a. Rápido crecimiento económico, sobre todo el experimentado en los últimos años, que hace que los sueldos de las personas en edad de jubilar sean más altos que los que anteriormente habían obtenido durante su vida laboral.
- b. La presencia de lagunas previsionales.

- c. La crisis económica mundial que afectó negativamente los fondos de pensiones (sobre todo los más riesgosos). Esta crisis también ha afectado distintas variables macroeconómicas a nivel mundial, y actualmente nos encontramos en un período histórico donde hay abundante liquidez en los mercados y las tasas de interés son bajas. Esto último afecta la rentabilidad de los fondos de pensiones más conservadores, con el consiguiente impacto en las personas que están cerca de jubilar.
- d. El aumento de la longevidad de los chilenos que ha hecho que el monto de las pensiones disminuya por cuanto hay que hacerlo rendir más años. Dicho lo anterior, la “trampa de anclaje” puede ser caldo de cultivo para proponer cambios radicales al sistema de pensiones, como puede ser un sistema de reparto, que ha demostrado no solo ser insostenible, sino que también injusto desde una perspectiva de la justicia intergeneracional.

4. Sistemas de reparto y justicia intergeneracional

Ante las propuestas de volver a un sistema de reparto, es necesario primero clarificar algunos datos objetivos sobre estos sistemas:

- a. Los sistemas de reparto requieren una tasa de cotización mayor a la actual. Es decir, conservando la actual tasa del 10%, en un sistema de reparto las pensiones promedio serían más bajas.
- b. Los sistemas de reparto son proclives a ser capturados por grupos organizados con capacidad de lobby.
- c. Volver a un sistema de reparto tiene consecuencias para el crecimiento del país por cuanto el sistema actual de capitalización individual contribuye a aumentar el ahorro e inversión. Hay diversos estudios que muestran la contribución del sistema actual al crecimiento de los países (Corbo y Schmidt-Hebbel, 2003; Acuña, 2013). En consecuencia, si el país deja de crecer, un sistema de reparto demandará tasas aún mayores por parte de los cotizantes (ver punto a)
- d. En situaciones de envejecimiento de la población (como es el caso de Chile donde la tasa de natalidad está por debajo de la tasa de reposición (1,89 hijos por mujer durante su vida fértil, INE 2011), los sistemas de reparto se hacen insostenibles, lo que requiere volver a aumentar las tasas de cotización (ver punto a) o disminuir el monto de las pensiones o disminuir la cobertura (ver punto b)
- e. En situaciones de aumento de la expectativa de vida de la población (como es el caso de Chile), los sistemas de reparto demandarán tasas mayor de cotización por parte de la población laboralmente activa (ver punto a).

En consecuencia, es evidente que los sistemas de reparto no son sostenibles en el tiempo, dadas las características demográficas, económicas y políticas de Chile. Más aun, un sistema de reparto podría no ser justo, sobre todo en consideración de las futuras generaciones

4.1. Aspectos legales y de justicia

Hay aspectos tanto legales como de justicia atingentes a la instalación de un eventual sistema de reparto que conviene considerar.

En primer lugar, los Estados deben ser responsables respecto a las cosas que le prometen y ofrecen a las personas. En este sentido, durante los últimos 34 años se ha dicho que los fondos de pensiones son de capitalización individual, es decir, lo que acumula un trabajador es de su propiedad. Por consiguiente, desde un punto de vista legal, se pueden considerar las actuales cotizaciones como parte del patrimonio de las personas. La primera pregunta, entonces, es si ¿es legal y justa una posible expropiación de estos recursos para volver a un sistema de reparto? Al respecto, hay que tener en consideración que el derecho de propiedad no solo está consagrado en la Constitución de Chile, sino que también en el Pacto de San José de Costa Rica. En consecuencia, la posibilidad de tomar los recursos existentes para financiar un sistema de reparto podría afectar el derecho de propiedad y eventualmente dar causa a demandas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Existen precedentes sobre pronunciamientos de esta Corte en casos de pensiones. En particular, el caso de los “Cinco Pensionistas vs. Perú”, que si bien es un caso diferente a la hipotética expropiación de los fondos de las AFP en Chile, ha hecho que la Corte Interamericana se pronuncie

sobre el derecho de propiedad en materia de jubilación (Corte IDH, 2003).

Pero más allá de las consideraciones legales, el problema subyacente de los sistemas de reparto es de justicia. Todos los sistemas previsionales merecen ser revisados cada 30 o 40 años, porque los cambios sociodemográficos son gigantescos. En Chile, el aumento de la longevidad y la baja tasa de natalidad demandarán contribuciones cada vez mayores para mantener a los pensionados bajo una lógica de reparto. Entonces, reinstaurar un sistema de reparto no solo es irresponsable, ya que el sistema es poco sustentable, sino que también es injusto para las generaciones que vendrán.

La única forma de que un sistema de reparto no sea injusto, desde la óptica de la justicia intergeneracional, es que a los cotizantes actuales se les exija una tasa de cotización mayor de manera de no recargar a las generaciones futuras (ver Cui et al., 2011). Es decir, dadas las proyecciones actuales de longevidad y las tasas de reemplazo de la población, cada persona en edad laboral debería provisionar un porcentaje adicional de su sueldo de manera de alivianar las cotizaciones de las generaciones venideras. De no tomarse en cuenta esta provisión, podríamos generar situaciones de riesgo moral en que los cotizantes actuales tomen riesgos innecesarios (ej. subcotizar y no ahorrar) a sabiendas que los costos de esta decisión serán pagados por las generaciones venideras.

La propuesta de generar un fondo de compensación para las generaciones futuras es técnicamente factible (Valdés, 2014). Sin embargo, desde la perspectiva de la ciencia política, es posible inferir que esta propuesta será frágil por cuanto las futuras generaciones carecen de articulación o representación política. Entonces, cualquier tipo de fondo de compensación tenderá a ser capturado por las generaciones actuales, por lo que lograr una justicia intergeneracional a través de este mecanismo será en la práctica inviable.

4.2. Ineficiencia de sistemas híbridos

El último punto se refiere a la existencia de sistemas híbridos de pensiones, donde coexisten sistemas de cotización individual y de reparto. Lo primero que debemos preguntarnos es ¿cuál es

el objetivo de un sistema de pensiones? Si el objetivo es lograr las pensiones más altas al menor costo posible, entonces está claro que el sistema de AFP es más eficiente que un sistema de reparto, por cuanto las tasas de retorno al capital (r) crecen más rápido que la economía (g), de acuerdo a la tesis de Piketty (2014).

¿Por qué, entonces, debiésemos querer un sistema híbrido? Si dejamos de lado la eficiencia del sistema, la pregunta es si las personas estarían voluntariamente dispuestas a optar por un sistema de reparto a sabiendas que 1) es menos eficiente y 2) que se les exigiría una tasa de cotización mayor a la de un sistema de capitalización individual (esto para compensar la ineficiencia del sistema, y además para compensar a las futuras generaciones). La respuesta, desde un punto de vista racional, es que nadie debiese elegir un sistema de reparto bajo estas condiciones. Por consiguiente, es mejor enfocarnos en cómo mejorar el sistema de pensión actual.

5. Sistemas de capitalización individual: propuesta de mejoras

a. Propuesta para mejorar la información del sistema

Las encuestas indican que existe poca información por parte de los cotizantes sobre el sistema de pensiones (ver tabla 1). Esta falta de información tiene dos causas raíz. La primera es que tendemos a poner poca atención a eventos que sucederán en el futuro (recordar sección 3 sobre sesgos cognitivos). La segunda es que la forma en que nos presentan la información sobre el sistema hace difícil la comparación. Al respecto proponemos:

- » **Propuesta 3:** Cambiar la forma en que se cobran las comisiones de administración. En vez de un porcentaje sobre el sueldo, un porcentaje sobre el monto administrado. Esto permitirá comparar a las AFP no sólo entre sí, sino que también con respecto a otras administradoras de fondos.

Tabla 1: Conocimiento del sistema de pensiones (Miranda, 2013)

Edad	Resp	Sabe como se calcula su pensión		Conoce su saldo en la CCICO		Sabe en que tipo de fondo estan sus ahorros		Conoce cual es el fondo más riesgoso de los 5	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Grupo 1: hombres y mujeres 20-30 años	sí	15.47%	18.55%	43.04%	35.05%	39.55%	35.23%	48.55%	40.04%
	no	84.53%	81.45%	56.96%	64.95%	60.45%	64.77%	51.45%	59.96%
Grupo 2: Hombres 30-55, 30-50 mujeres	sí	24.14%	17.02%	49.67%	40.65%	41.55%	32.13%	45.74%	36.41%
	no	75.86%	82.98%	50.33%	59.35%	58.45%	67.87%	54.26%	63.59%
Grupo 3: Hombres 56-63, 51-58 mujeres	sí	21.30%	16.75%	46.98%	46.11%	32.40%	31.81%	39.76%	36.25%
	no	78.70%	83.25%	53.02%	53.89%	67.60%	68.19%	60.24%	63.75%

Fuente: Encuesta de protección social (EPS) 2009

b. Propuestas para aumentar eficiencia del sistema

Si analizamos los cobros de comisión de las AFP, nos daremos cuenta de que existe mucha más variabilidad en las comisiones que estas cobran a los cotizantes, pero esta varianza disminuye en el mercado de los pensionados (ver tabla 2). Esto sucede por dos factores. El primero es que el mercado de los pensionados es más competitivo por cuanto las AFP compiten con las compañías de seguro que ofrecen rentas vitalicias. El segundo factor es cognitivo, y se refiere a la inercia que exhiben los cotizantes que tienden a permanecer con su opción inicial, lo que se conoce en la literatura como el “default effect” o la “opción por defecto” (Choi et al, 2004; Beshears et al., 2009).

Tabla 1: Comparación de cobros de comisión AFP

	% de la remuneración o renta imponible	% sobre la pensión
CAPITAL	1.44	1.25
CUPRUM	1.48	1.25
HABITAT	1.27	0.95
MODELO	0.77	1.2
PLANVITAL	0.47	1.25
PROVIDA	1.54	1.25
Varianza	0.16	0.01

No se trata de que existan grandes costos de transacción asociados a cambiarse de AFP. De hecho, uno puede cambiarse fácilmente a través de internet. El problema es el esfuerzo cog-

nitivo para comprender el funcionamiento del sistema. Además, las personas tienden a ser adversas al riesgo y castigan más las pérdidas que las ganancias (Khaneman & Tversky, 1979). En consecuencia, a pesar de que una AFP cobre una comisión menor (con el consecuente premio por liquidez en el sueldo), el temor a que esta AFP ofrezca una menor rentabilidad tiende a reforzar el status quo.

La estructura del sistema de pensiones, sin embargo, hace que la posibilidad de perder rentabilidad sea acotada. En efecto, las rentabilidades de los fondos administrados por las distintas AFP tienden a ser parecidas. Esto sucede porque las AFP comparten las mismas opciones de inversión y además porque existe un “comportamiento de rebaño” o “herding effect” en el cual las AFP tienden a copiar los portafolios de inversión de su competencia (Raddatz, 2013). Este efecto ocurre porque existen penalizaciones para las AFP que tengan fondos con rentabilidades por debajo del promedio de la industria⁴. Es decir, los administradores de pensiones son adversos para invertir en activos que, aunque sean potencialmente rentables, sean muy diferentes a los activos que poseen sus competidores (ver el estudio de Raddatz, 2013, sobre el “efecto rebaño” en las AFP chilenas).

» **Propuesta 4:** Para disminuir la inercia de la “opción por defecto” y para aumentar la competencia del sistema, se propone crear un protocolo que permita automatizar, a través de un mandato a la Superintendencia de

4 Las AFP deberán responder con su patrimonio en caso de que la rentabilidad de su fondo (A o B) sea inferior en 4 puntos porcentuales a la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses promedio de la industria. Este rango se reduce a 2 puntos porcentuales para los fondos C, D, y E.

Pensiones, el cambio de AFP de acuerdo a criterios objetivos tales como:

- Cambiar a la AFP que ofrezca los costos de administración más bajos (la ganadora de la licitación de la cartera de clientes nuevos)
- Cambiar a la AFP que haya obtenido la mejor rentabilidad en el fondo elegido por el cotizante en los últimos 36 meses (se pueden estudiar otros rangos temporales).
- Cambiar a la AFP que ofrezca la mejor calidad de servicio.

Lo importante es que las personas puedan estar siempre en la AFP que cumpla de mejor manera con los criterios que el cotizante establezca. Hay que recalcar que este mandato debe ser voluntario, que los criterios a privilegiar deben ser objetivos y que el mandato debe ser revocable por cuanto la gente puede privilegiar distintas estrategias a lo largo de su vida (es posible que los más jóvenes prefieran AFPs con comisiones bajas, mientras que los próximos a jubilar privilegien la rentabilidad).

c. Aumento de la tasa de cotización en función de la edad del cotizante

Como observamos en la sección 2, la tasa de cotización de Chile (10%) es la más baja de los países miembros de la OCDE (OECD, 2012). Con el objetivo de aumentar las pensiones, proponemos:

- » **Propuesta 5:** Aumentar la tasa de cotización y estudiar si este aumento puede ser variable en función de la edad del cotizante. Para los más jóvenes, por ejemplo, se puede estudiar una tasa de cotización baja (ej. 3-5%) de manera de no afectar la contratación de estas personas. Esta propuesta también permitiría aumentar la liquidez de sus sueldos, bajo el entendido que cuando una persona es joven es también más pobre, términos comparativos, que cuando es adulto. Con posterioridad esta tasa puede ir subiendo, por ejemplo, hasta aproximadamente un 20% para los mayores de 60 años. Los valores específicos deberán ser optimizados en función de las proyecciones de vida y tasas de reemplazo esperadas por los cotizantes, pero el punto central de la propuesta es que el aumento de las pensiones no tiene por qué ser uniforme, sino que puede variar en función de la

pobreza relativa del cotizante y de su edad. Adicionalmente, se propone establecer premios para quienes coticen más cuando jóvenes (en forma voluntaria), para que eventualmente ellos puedan descontar estos ahorros de su tasa de cotización posterior.

Similarmente, se puede estudiar el impacto de reducir la tasa de cotización por hijo menor de 18 años, siempre y cuando este sea carga del cotizante. Propuestas similares han sido presentadas por otros expositores (ej: Salvador Valdés, 2014) y cuentan con respaldo en la literatura especializada.

d. Propuestas para aumentar el monto de las pensiones

Las siguientes propuestas ya han sido presentadas por otros expositores ante la comisión, por lo que no profundizar en detalle su justificación. Algunas propuestas que permiten aumentar el monto de las pensiones son:

- » **Propuesta 6:** Devolver el impuesto de primera categoría correspondiente a los fondos que invierten en acciones nacionales. Esta idea ya fue propuesta por la Comisión Marcel (2009) y cobra particular relevancia a la luz de la reforma tributaria que aumentará sustantivamente el impuesto de primera categoría. No aprobar esta propuesta, en consecuencia, puede significar un deterioro en las pensiones de entre un 6-11%⁵ (Schmidt-Hebbel, 2014)
- » **Propuesta 7:** Aumentar del tope imponible.
- » **Propuesta 8:** Reembolsar de las comisiones cobradas por las AFP cuando los fondos obtienen rentabilidad negativa (esta propuesta ha sido elaborada en extenso por AFP Habitat).

Finalmente, dado a que las propuestas antes descritas tardarán en manifestarse, proponemos mejorar el pilar solidario del sistema de pensiones:

- » **Propuesta 9:** Aumentar la Pensión Básica Solidaria a \$100.000 y ampliar el aporte previsional solidario hasta los que reciban \$350.000.

e. Disminuir incentivos a la evasión y elusión previsional

5 Asumiendo una tasa de impuesto de un 25% más el 10% de retención propuesto en el proyecto de reforma tributaria presentado por el gobierno.

Aproximadamente un 25% de los trabajadores en Chile no declaran o subdeclaran el monto de sus sueldos (Schmidt-Hebbel, 2014). Muchas veces la causa raíz de esta subdeclaración corresponde a programas sociales mal diseñados que incentivan a las personas a subdeclarar para no perder beneficios sociales (ej: salud, subsidios, etc). Al respecto proponemos:

- » **Propuesta 10:** Revisar el diseño los distintos programas sociales de manera de proveer transiciones menos abruptas entre quienes acceden y quienes no a sus beneficios.
- » **Propuesta 11:** aumentar la fiscalización y las sanciones al empleador en el caso de que se detecten subcotizaciones.

En Chile, aproximadamente un 18% de las remuneraciones de los trabajadores no son imponibles (Schmidt-Hebbel, 2014), con el consecuente perjuicio en las pensiones. Al respecto proponemos:

- » **Propuesta 12:** Hacer imponibles los bonos y gratificaciones, por cuanto esto podría aumentar las pensiones aproximadamente en un 20% promedio (Schmidt-Hebbel, 2014).

f. Mejora de pensiones para las madres

Finalmente, no podemos dejar de considerar que las mujeres chilenas tienen peor pensión que los hombres. Esto se debe a varios motivos. Primero, las mujeres exhiben una baja densidad de cotizaciones (en promedio 6.2 años) y existe un grupo importante de ellas que tienen menos de un año de cotizaciones, que se asocian principalmente al bono por hijo nacido vivo. Si excluimos este grupo de mujeres, el promedio de cotizaciones aumenta a 15.7 años, que es significativamente inferior a los 19.8 años que cotizan en promedio los hombres (Paredes, 2012). Para mejorar la jubilación de las mujeres proponemos:

- » **Propuesta 13:** Aumentar el monto del beneficio por hijo nacido. El monto específico de este aumento, deberá ser calculado en función del resultado de la propuesta 1 (aumento de la edad de jubilación).

6. Propuestas complementarias

Las siguientes propuestas pueden complementar las anteriores, pero no tienen mayor valor

para mejorar las pensiones por sí mismas. La primera propuesta complementaria se refiere a la creación de un nuevo multifondo a ser incorporados como opción dentro del ahorro previsional voluntario. Este multifondo deberá invertir sólo en empresas que sean social, económica y ambientalmente sustentables (Multifondo S). La creación de este multifondo complementa los esfuerzos de la Bolsa de Comercio de Santiago por crear un Índice de Sustentabilidad. Al respecto, dependiendo de la preferencia (demanda) de los cotizantes y de la rentabilidad de este índice, se pudiese estudiar a futuro la incorporación de este multifondo al portafolio actual de las AFP (Fondos A,B,C,D,E y S). El objetivo de esta propuesta es testear si a futuro las personas estarían dispuestas a invertir en este tipo de fondos, asumiendo que la rentabilidad de estos es adecuada en función del riesgo. Esta propuesta sirve, además, como válvula de escape, de manera que las personas que están realmente interesadas en promover la sustentabilidad puedan hacerlo contribuyendo con sus fondos.

- » **Propuesta 14:** Creación de un Multifondo sustentable (Fondo S) a ser incorporado como una opción dentro del ahorro previsional voluntario. La segunda propuesta guarda relación con las características que debiese tener una AFP estatal, en el caso de que esta idea prospere. Al respecto, creemos necesario resguardar la competencia del sistema y evitar la competencia desleal por parte de una AFP estatal. Esto último podría llevar a disminuir la competencia del sistema, si es que esta AFP incurre en prácticas predatorias.

Al respecto:

- » **Propuesta 15:** En caso de que prospere la idea de una AFP estatal, esta deberá ser autónoma al estilo del Banco Estado. Deberá tener un patrimonio propio y ser responsable de cuidarlo. Deberá competir en igualdad de condiciones con el resto de las AFP. Deberá tener un giro único, es decir, deberá tener prohibido invertir en empresas del Estado.

Tenemos claro, sin embargo, que una AFP estatal no resuelve el problema de fondo, que son las lagunas previsionales y la precariedad del empleo en Chile. Al respecto, hay que revisar la legislación laboral, pero eso está fuera del ámbito del presente informe.

➔ Audiencia Instituto Igualdad

PARTICIPANTES

Jaime Illanes (Investigador)
Jaime Ruiz-Tagle (Coordinador del Tema de Pensiones)

Introducción

Los sistemas de pensiones están en crisis en todo el mundo. Las causas son bien conocidas y diversas: el aumento del trabajo informal, asociado a la globalización; la mayor presencia femenina en el mercado laboral, que se asocia a mayores lagunas previsionales; la disminución de la fertilidad y en consecuencia la disminución relativa de la fuerza de trabajo joven; la prolongación de los estudios superiores, que implica una entrada al mercado laboral más tardía. Pero, sin duda, la causa principal de la crisis ha sido, es y será el fuerte incremento de la longevidad. Cada vez es necesario financiar más años de pensiones a partir de la edad de jubilación.

La reforma de 1981 en Chile (DL 3500) fue presentada como una respuesta original frente a los problemas del sistema de reparto. Se pensó que con la capitalización individual, aun suponiendo una tasa de interés moderada, se podrían obtener pensiones muy superiores a las que entregaba el sistema antiguo. Fue, ciertamente, una apuesta extremadamente optimista, por decir lo menos, ya que las cotizaciones se fijaron en un 10% de las remuneraciones, mientras que en el sistema de reparto bordeaban el 20%.

A. Las principales falencias del sistema de AFP privadas.

Lamentablemente, existe un consenso generalizado en la población chilena, y sobre todo en las organizaciones laborales, de que el sistema de AFP privadas carece de legitimidad. Estas son sus principales falencias:

1. No ha cumplido la promesa inicial de entregar pensiones equivalentes al 70%, aproximadamente, de las remuneraciones de los últimos años. Las tasas de reemplazo han sido muy inferiores a ese porcentaje. Los ejecutivos de las AFP atribuyen esto al aumento de

la longevidad y a las deficiencias del mercado de trabajo. Esto es cierto, pero ya era conocido en 1980. Además, al rebajar al 10% las cotizaciones previsionales, para atraer a los trabajadores, que tendrían un mejor sueldo líquido, se cometió un grave error de diseño.

2. No ha logrado rebajas generalizadas de los altos costos de administración. La AFP más grande (Provida) cobra todavía un 1,54%, siendo así que Planvital, ganadora de la última licitación, cobra solamente 0,47%.
3. No ha reducido las ganancias de las AFP a un porcentaje razonable. De hecho, han tenido ganancias sobre capital de 20% a 30% en los últimos decenios, aproximadamente el doble que el sistema bancario.
4. No ha logrado una cobertura suficiente de la población ocupada. Esta llegó a 8.439.150 personas en marzo de 2014, mientras que los cotizantes fueron solamente 5.030.927 (59,7%). Esto, a pesar del fuerte aumento de los cotizantes en los últimos años: + 57,6% entre diciembre de 2005 y diciembre de 2013.
5. No ha logrado una forma adecuada de participación de los trabajadores afiliados. Se trata de trabajadores "propietarios sin poder". El rol del Comité de Usuarios no es relevante.
6. No ha logrado rentabilidades netas de largo plazo claramente superiores al 4% garantizado por los Bonos de Reconocimiento. La rentabilidad neta entre 2002 y 2014 bordea el 4,5%, con tendencia a la baja.
7. Además de su ilegitimidad de origen, el sistema no ha logrado ganar la confianza de los afiliados ni de los trabajadores en general, que se sienten explotados por las AFP. Esto hace muy difícil plantear un aumento significativo de las cotizaciones dentro del sistema de administración privada.
8. No ha logrado cumplir las normas mínimas de Seguridad Social planteadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De hecho, el sistema de AFP constituye más bien un ahorro individual obligatorio para la vejez.

B. Criterios éticos y políticos para establecer las reformas previsionales.

A nuestro juicio, los principales criterios deben ser los siguientes:

1. Contribuir a la disminución de las desigualdades socioeconómicas, privilegiando especialmente a los más pobres, a los sectores marginados, a las mujeres y a los jóvenes.
2. Mejorar la equidad del sistema, de tal manera que se retribuya a cada uno según su aporte, sin privilegios injustificados.
3. Incluir la solidaridad intra-sistema (que existe en los sistemas de reparto, a través de los topes superiores de las pensiones).
4. Lograr una mayor eficiencia en la gestión, disminuyendo el rol de las instituciones con fines de lucro.
5. Limitar el poder económico y político de los grandes conglomerados financieros.
6. Instalar un sistema de participación efectiva de las organizaciones laborales. Los representantes de los afiliados deben poder, al menos, contribuir a definir criterios para la inversión de los fondos.
7. Conseguir que las pensiones estén vinculadas al desarrollo socioeconómico del país, pero que no dependan significativamente de los vaivenes del mercado.

C. Propuestas de reforma para fortalecer el Sistema Solidario

El cambio más importante en la ley 20.255, de 2008, fue la construcción de un sólido Pilar Solidario. En julio de 2008 el sistema solidario tenía 483.200 beneficiarios; en marzo de 2014 alcanzaba a 1.238.500, el 62,5% mujeres y el 37,5% hombres. Se trata de una política social bien lograda. Sin embargo, se requiere perfeccionarla.

Las reformas en esta área son las que pueden tener un efecto más rápido en el mejoramiento de las pensiones, ya que dependen de los fondos generales de la nación. El Estado deberá aportar más recursos que los destinados en la actualidad.

1. Mejorar el sistema de reajuste de los beneficios del Pilar Solidario. No basta con que se reajusten conforme al IPC, porque los pensionados se van quedando atrás con relación a los ingresos de los trabajadores activos, lo que profundiza las grandes desigualdades que existen en nuestro país.
2. Mejorar los montos de los beneficios del Pilar Solidario, que se han mantenido congelados en términos reales desde la reforma de 2008. Puede tomarse como referencia el aumento experimentado por el sueldo mínimo legal.
3. Ampliar la cobertura del Pilar Solidario, extendiéndola al cuarto quintil de ingresos (empezando eventualmente por los mayores de 75 años).
4. Mantener una perspectiva de universalidad, que sólo excluya a los ciudadanos de más altos ingresos.
5. Ampliar a todas las madres el Bono por Hijo (no limitándolo a las que han jubilado a partir de cierta fecha) y mejorar su monto.
6. Entregar los montos del Bono por Hijos a una institución pública, que les asignará una rentabilidad fija (como a los Bonos de Reconocimiento).
7. Entregar el subsidio a la contratación de los trabajadores jóvenes a una institución pública, que establecerá una rentabilidad fija garantizada.

D. Propuestas de reforma al sistema de capitalización individual.

1. Crear una AFP estatal, con las siguientes características principales: sin fines de lucro, con bajas comisiones, orientada especialmente a los marginados, con garantía de rentabilidad mínima para los fondos D y E.
2. Suprimir la declaración y no pago de las cotizaciones, que los trabajadores consideran un fraude legalizado.
3. Aumentar el tope superior de las cotizaciones (reajustando las 60 UF de 1981 conforme a la variación del índice de Sueldos y Salarios).
4. Establecer la contribución de los afiliados de más altos ingresos a un Fondo Solidario. Esto

se justifica porque ellos se benefician más del sistema, sobre todo por las ventajas del Ahorro Previsional Voluntario.

5. Fijar un límite máximo a las comisiones, relacionado con el monto de las AFP más baratas y eficientes.
6. Establecer una rentabilidad mínima garantizada en los fondos menos riesgosos (D y E), mediante un Fondo de Compensación. De hecho, la pérdida de ahorros previsionales, aunque sólo sea en un año calendario, es uno de los problemas que provoca más indignación a los trabajadores contra el sistema de AFP, sobre todo cuando se ven obligados a jubilar.
7. Crear un Fondo de Garantía de las Cotizaciones, que permita pagarlas cuando se produzca cesantía o insolvencia de las empresas.
8. Establecer un sistema de participación efectiva de representantes de los trabajadores en los Directorios de las AFP.

E. Propuesta de creación de un sistema público de pensiones, basado en cuentas nocionales.

1. Crear un sistema solidario de pensiones, basado en cuentas nocionales que consideren la fecha y los montos aportados, manejado por una institución pública, para todos los

nuevos trabajadores que se integren al mercado laboral (una vez que termine el período de la última licitación).

2. Este sistema manejará también el incremento de las cotizaciones previsionales, a cargo de los empleadores, respecto a los trabajadores afiliados al actual sistema de AFP. El aumento del porcentaje de cotizaciones, por ejemplo de 10% a 15%, deberá realizarse en forma gradual.
3. El monto de la capitalización individual en las AFP más el monto de las cuentas nocionales, constituirán la base de cálculo para las futuras pensiones.
4. Las pensiones deberán reajustarse en relación al progreso económico del país (según el aumento del Índice de Sueldos y Salarios o del ingreso nacional per cápita).
5. Las AFP podrán seguir recibiendo aportes previsionales voluntarios, con los mismos beneficios que existen actualmente, de todos los trabajadores chilenos.

En consecuencia, se contará con un sistema de pensiones mixto, esencialmente público, pero que dejará espacios para las administradoras privadas.

En el debate respecto a esta propuesta, debe plantearse la pregunta sobre la fuerza política y social necesaria para realizar una reforma de esta envergadura.

► 8. Autoridades estatales y políticos



- » Diputado Tucapel Jimenez
 - » Solange Berstein (Ex Superintendente de Pensiones)
 - » Diputado Juan Luis Castro
 - » Juan Arizfía (Ex Superintendente de AFP)
 - » Senador Eugenio Tuma
 - » Augusto Iglesias (Ex Subsecretario de Previsión Social)
 - » Diputados Daniel Farcas y Gabriel Silber
 - » Senadora Lily Pérez
 - » Guillermo Larraín (Vicepresidente Bancoestado. Ex Superintendente de Pensiones)
-

➔ Audiencia Solange Berstein (Ex Superintendente de Pensiones)

PARTICIPANTES

Solange Berstein

El presente documento tiene por objeto presentar a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, creada por la Ilustre Presidenta de la República Señora Michelle Bachelet, la visión personal de una persona que encabezó la Superintendencia de AFP y luego la Superintendencia de Pensiones por un período de 8 años. Como parte de la gestión en el período de referencia se implementó la Reforma impulsada por el gobierno anterior de la Presidenta Bachelet, continuando con esta labor durante el siguiente mandato presidencial.

Esta visión se construye a partir de esta experiencia, así como también del trabajo previo encabezando a la División Estudios de la Superintendencia de AFP entre los años 2003 a 2006 y anteriormente perteneciendo a la misma institución como analista entre los años 1994 y 1997. Asimismo, durante el período de estudios de doctorado el tema de pensiones fue mi principal tema de investigación, así como también durante el resto de la carrera que he construido durante los últimos 20 años.

A pesar de ser una visión personal, quisiera mencionar que está fundamentada de manera importante en el trabajo al interior de la Superintendencia, llevado a cabo por profesionales de primer nivel con los cuales tuve el privilegio de trabajar en las distintas etapas de mi carrera profesional. Las propuestas propiamente tal están basadas especialmente en el trabajo de la División Estudios de la Superintendencia de Pensiones, liderada por Olga Fuentes durante los últimos 5 años, y el Intendente de Regulación, Luis Figueroa.¹

¹ Los distintos estudios fueron abordados en conjunto con el Departamento de Investigación de la División Estudios con la participación de Ximena Quintanilla, Andrés Otero, Jorge Miranda, Pamela Searle, George Vega, Eugenio Salvo, Isabel Poblete y Felipe Menares.

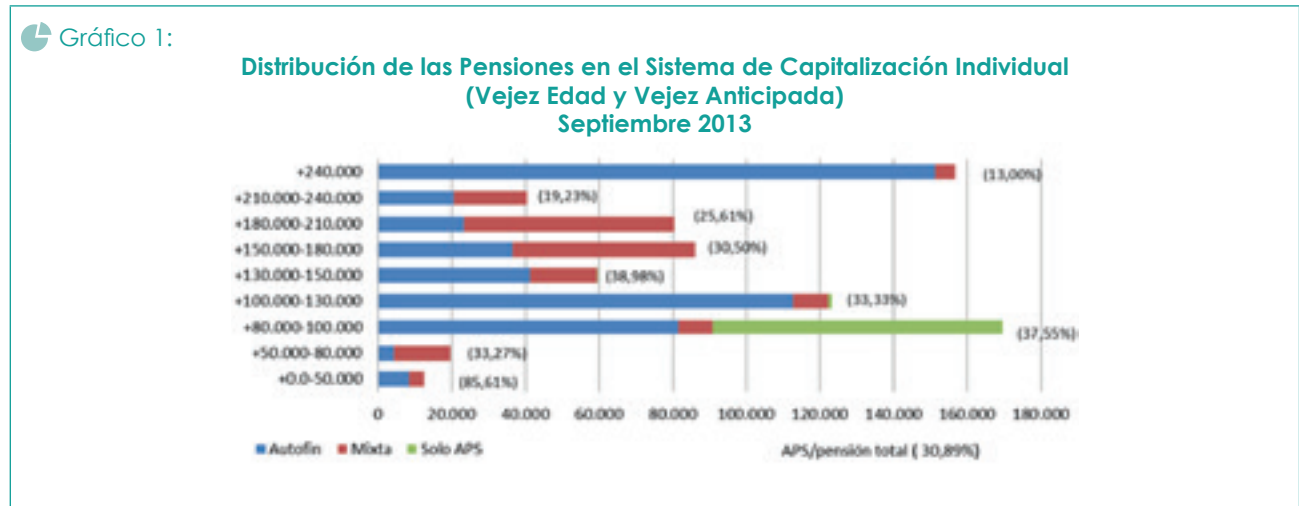
1. La Reforma de 2008 y Nivel de las Pensiones Hoy en Chile

El Sistema de Pensiones en Chile está conformado por tres pilares fundamentales: un pilar solidario no contributivo, un pilar obligatorio contributivo de ahorro individual y administración privada y un pilar de ahorro voluntario. Este sistema fue fortalecido de manera importante el año 2008 con la incorporación de reformas estructurales ("Chile 2008: Una Reforma Previsional de Segunda Generación", Solange Berstein, Pablo Castañeda, Eduardo Fajnzylber y Gonzalo Reyes. Superintendencia de Pensiones. Diciembre, 2009).

La Reforma del año 2008 ha cumplido con los objetivos que perseguía respecto a dar sustento a nuestros adultos mayores más vulnerables, esto deberá ser re-evaluado en el contexto de las decisiones de política que se adopten en términos de potencialmente aumentar su cobertura y montos. Se están otorgando más de 1.200.000 beneficios, lo que está en línea con lo que se esperaba y el gasto fiscal ha estado también acorde a las proyecciones que se hicieron.

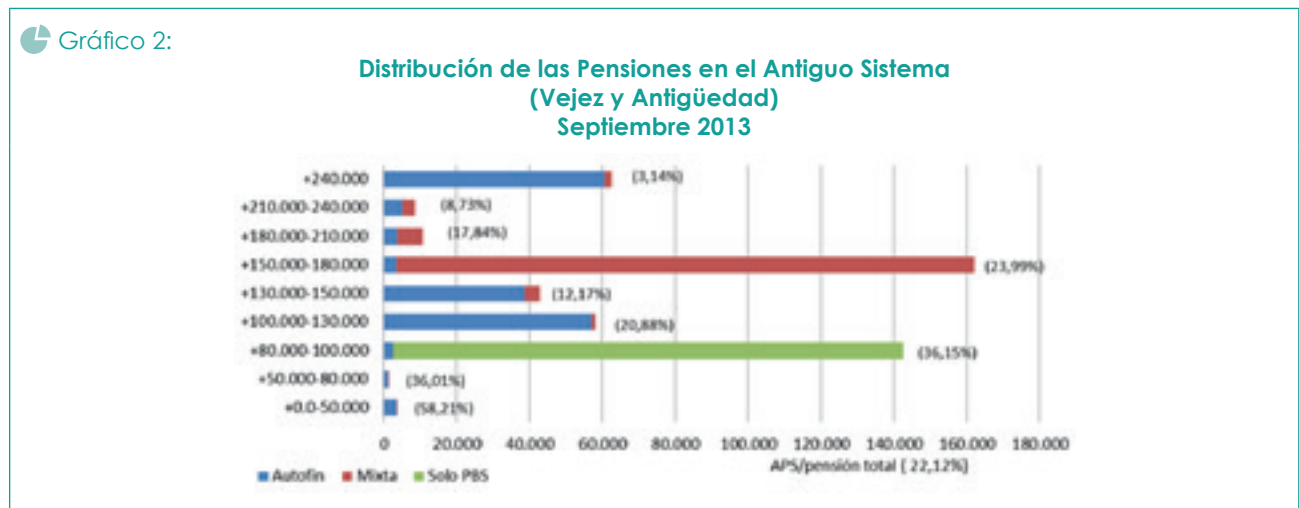
También la Reforma avanzó en la mejora al pilar de ahorro obligatorio y el pilar voluntario. Sin embargo, hoy existen desafíos importantes que dicen relación especialmente con el nivel de las pensiones de la clase media. El financiamiento del retiro en la sociedad actual, en que la longevidad de la población es significativamente mayor y continuará aumentando, requiere de un esfuerzo importante de los distintos estamentos de la sociedad. En Chile los beneficios son financiados principalmente a través del ahorro individual y luego de la reforma de 2008 con un componente Estatal de mayor proporción. Este apoyo del Estado se da principalmente a las personas de menores ingresos, fundamentalmente a través del Pilar Solidario, pero también a las personas de mayores ingresos a través del diferimiento del pago de impuesto a la renta, tanto para el ahorro obligatorio como el voluntario. En el caso de este último, a través de la Reforma del año 2008 se incorporó también un subsidio a la clase media, que si bien ha sido utilizado, no tiene al día de hoy una extensión significativa. (Informe de Seguimiento de la Reforma, Superintendencia de Pensiones, Segundo Semestre 2013)

En el gráfico siguiente se muestra la distribución por monto de pensión en el sistema de ahorro individual a septiembre del año 2013 y la fuente de financiamiento. Como se puede observar existe un importante número de personas con pensiones inferiores a los \$240.000. Esta es una realidad tanto en el caso de los pensionados del sistema de ahorro individual como aquellos pensionados del antiguo sistema de reparto, de acuerdo a lo que se muestra en el Gráfico N° 2.



Fuente: Superintendencia de Pensiones

Cabe destacar que en el caso del Sistema de Ahorro se muestra en verde a aquellas personas cuya pensión es financiada exclusivamente por el pilar solidario, ya que agotaron su saldo. A su vez, existen incluso pensiones de montos inferiores a la PBS que son fundamentalmente pagos producto del Bono por Hijo, pensiones que se han ido ajustando en el tiempo sin solicitud de APS, y casos en que con APS la persona es a su vez beneficiaria de viudez, pensión que no se refleja en el gráfico.



Fuente: Superintendencia de Pensiones

En el caso del Gráfico N° 2, este no considera a personas que si bien fueron imponentes del sistema antiguo, se cambiaron al sistema de AFP, y reciben de este una pensión. En estos casos se puede dar que no hubiesen tenido derecho en el sistema antiguo o que hubiesen tenido derecho a una pensión mayor o menor de acuerdo a las reglas de cálculo de pensiones de la Caja a la cual pertenecían. En el gráfico se presenta un importante número de personas con PBS que fueron imponentes del sistema antiguo pero no cumplían requisitos para tener derecho a una pensión.

Durante mi período en la Superintendencia, en la labor diaria, nos encontrábamos con una multiplicidad de situaciones que son el reflejo de la realidad de quienes se acercan al retiro o se encuentran ya en esa etapa. Realidades respecto de las cuales intentamos contribuir a mejorar, pero que muchas veces no nos era posible. Hoy si vemos una radiografía de nuestros pensionados, tenemos a más de 600.000 personas con pensión básica solidaria, una pensión no contributiva que se hace cargo de la precariedad de nuestro sector trabajador y de personas que si bien no tuvieron un trabajo remunerado sin duda aportaron a la sociedad. Dadas las condiciones de vida de estas personas se puede presumir que tuvieron una baja capacidad de aportar al financiamiento de su vejez y es deber de la sociedad hacerse cargo de ello. Estas pensiones son financiadas con presupuesto fiscal general, por lo tanto, no existe hoy un impuesto específico al trabajo para financiar las pensiones de quienes son más vulnerables, lo que tiene sentido si pensamos que un impuesto específico, al aumentar el costo del trabajo formal, podría precarizar aún más nuestro sector trabajador.

Con todo, muchas de estas personas que hoy reciben una PBS alguna vez trabajaron formalmente y cotizaron en el antiguo sistema de reparto durante algunos períodos a tasas que podían alcanzar a más de un 20% de sus salarios, pero que no lograron el número de cotizaciones suficientes para cumplir los requisitos de 10 o 20 años de cotizaciones para recibir una pensión.

Otro conjunto de personas, se pensionaron en el sistema de ahorro pocos años después de que este comenzara, puesto que aun teniendo más de 20 años de contribuciones no tenían derecho a pensión por no ser imponentes activos al momento de cumplir la edad legal para pensionarse. Un importante porcentaje de las pensiones mínimas que hoy paga el sistema de AFP fueron de imponentes del antiguo sistema, que participaron en este un número significativo de años.

Luego tenemos a un conjunto de personas con APS de Vejez, en torno a otras 600.000, de los cuales cerca del 60% son pensionados del antiguo sistema que habiendo cotizado en algunos casos más del 20% del salario y por más de 10 o 20 años sus pensiones eran relativamente bajas y se encontraban dentro del 60% de menores ingresos: lo mismo ocurre con el 40% de beneficia-

rios restante, quienes en promedio cotizaron un 13% de sus salarios por un determinado número de años, que en algunos casos pueden ser incluso unos pocos meses, y por lo tanto el ahorro individual era insuficiente para financiar una pensión adecuada.

En muchos de estos casos se cotiza durante escasos períodos y contribuyen en la medida de lo posible al financiamiento de sus propios beneficios, pero sin duda son personas que sin solidaridad no hubiesen tenido posibilidad alguna de financiar beneficios dignos y es una responsabilidad social el concurrir con recursos fiscales al financiamiento de estas pensiones.

Siguiendo con esta radiografía de los pensionados en Chile, nos encontramos con aquellos pensionados del ex-INP, cuyas pensiones autofinanciadas por vejez y vejez anticipada en promedio alcanzan en torno a \$215.000 a abril de 2014 (Ficha Estadística Previsional, Superintendencia de Pensiones). Sin embargo, esto no incluye a quienes no califican para tener derecho a una pensión y su pensión autofinanciada es cero. Pero los promedios esconden distintas realidades, lo que vemos es que existen algunos trabajadores con beneficios relativamente mayores, dependiendo no solo de su historia laboral, sino también de la caja a la cual pertenecían.

Es así como, en algunos casos la pensión se calculaba sobre el total del salario, en otros sobre una parte, en algunos como el promedio del salario del último año y otros de los últimos 5 años nominales, en algunos casos había incompatibilidad de beneficios y en otros no. Con estas realidades nos encontrábamos a diario cuando veíamos casos en la Superintendencia. En Cajas como la del Banco del Estado o la de Empleados Públicos, las pensiones promedio llegan hoy a valores entre \$1.000.000 (caja de relativo menor tamaño) y \$650.000 para el caso de la Caja de Empleados Públicos (mayor tamaño que la anterior): en tanto en el Seguro Social el promedio de Pensión se ubica en torno a los \$150.000 (que es la caja de mayor tamaño).

Así como también nos encontramos con aquellos afiliados al sistema de AFP que en algunos casos reciben pensiones relativamente bajas y en otros más altas, dependiendo básicamente de su historia laboral y eventualmente del ahorro voluntario que hayan efectuado. Hay realidades

respecto de las cuales es poco lo que se podía hacer cuando nos presentaban un caso, como por ejemplo cuando la persona se cambió de fondo en un mal momento y no pudo recuperar una caída en el valor de los mismos, o casos en que se escogió la modalidad de retiro programado y se acabó el saldo sin que la persona hubiese realmente comprendido lo que significaba esa modalidad de pensión, o personas que optaron por pensionarse anticipadamente, sin haber tenido una real necesidad de hacerlo y desconociendo las consecuencias, y luego se ven enfrentados a una menor pensión que la que hubiesen obtenido al esperar la edad legal de retiro. Entonces, en el sistema de AFP hay también distintas realidades, y con un promedio de pensión similar al caso de las pensiones del ex-INP, pero incluyendo en este promedio a personas que están recibiendo una pensión autofinanciada producto del Bono por hijo o personas que cotizaron durante muy escasos períodos y lo que reciben es su contribución más el retorno de ésta en unos pocos pagos. En el caso del sistema de AFP todos están en este promedio, exceptuando a quienes ya se les agotó su saldo.

El sistema de pensiones en Chile enfrenta entonces desafíos importantes, lo que no es muy distinto a lo que está pasando en muchos otros países. La muy buena noticia de una mayor longevidad de la población se contrasta con la necesidad de financiar una calidad de vida adecuada para los adultos mayores, aquí y en el resto del mundo.

2. Marco Conceptual

Para abordar el desafío de mejorar las pensiones de manera sustentable el marco conceptual que se aplica, en este documento, considera que existen distintas alternativas de financiamiento que combinan elementos de ahorro y seguro con solidaridad, lo que se aparta un poco de la forma más habitual de mirar el financiamiento de pensiones. A continuación describo como del enfoque tradicional se deriva la conceptualización de alternativas de seguro versus ahorro.

Tradicionalmente el financiamiento de pensiones se define alternativamente como de reparto o fondeado, donde el primero significa que los aportes de los trabajadores activos financian a los pasivos, sin acumulación de reservas. En el caso de los sistemas fondeados, las contribu-

ciones son invertidas en instrumentos financieros que respaldan el pago de los beneficios futuros. Existen sistemas intermedios que se encuentran parcialmente fondeados, o sistemas fondeados donde en la realidad es simplemente la explicitación de un compromiso de pago por parte del Gobierno respaldado con títulos del mismo Gobierno. El pilar solidario de nuestro sistema de pensiones es un componente de reparto no contributivo, es decir, las generaciones activas, a través del pago de impuestos, financian a quienes se encuentran en retiro y son más vulnerables. En otros países los componentes de reparto son contributivos y se financian entonces con un impuesto al trabajo de las generaciones activas. En Chile también existe un pilar fondeado, el pilar de ahorro individual, como componente contributivo que financia en forma importante el retiro de aquellos que superan el umbral del 60% de menores ingresos en el país.

El otro elemento tradicional en el análisis es la forma en que se determinan los beneficios, hay sistemas de contribución definida y de beneficio definido. En el primer caso los beneficios son determinados a partir del historial completo de contribuciones del individuo, más la rentabilidad imputada o generada a partir de esas contribuciones y la expectativa de vida. Si esto se combina con financiamiento de reparto se le ha llamado a estos esquemas contribución definida nocional, si se combina con fondeo se le ha llamado capitalización individual. Por su parte, los esquemas de beneficio definido consideran una fórmula explícita para el cómputo del beneficio que puede tener mayor o menor relación con el historial de contribuciones. Cuando el beneficio se deriva directamente de lo que la persona contribuyó y su propia expectativa de vida se dice que el esquema es actuarialmente justo, en caso contrario existen subsidios inter e intra-generacionales que en general son implícitos. En el caso de Chile el beneficio depende directamente del ahorro individual, siendo entonces de contribución definida, en lo que se refiere al pilar contributivo obligatorio y voluntario.

A partir de lo anterior podemos pensar en que los sistemas pueden tener un mayor o menor componente de ahorro y seguro dependiendo de la forma de financiamiento y la determinación de los beneficios. Es así como un esquema de capitalización individual como el caso de Chile este es un sistema de ahorro y el componente de seguro proviene del pilar solidario. Este último solo

cubre a quienes tienen menores ingresos, reflejando así su carácter re-distributivo. En los casos de sistemas de beneficio definido contributivos, al desviarse el beneficio del valor de lo contribuido nos encontramos con elementos de seguro y de solidaridad, donde es importante identificar estos elementos para ver a quien se está cubriendo, a que costo y cuál es la dirección en que se realizan las transferencias solidarias. Por ejemplo, cuando se establecen requisitos de número mínimo de contribuciones puede haber personas que habiendo contribuido un número importante de años no tengan derecho a beneficio, siendo la contribución un impuesto. A su vez, el costo del seguro debe ser adecuadamente evaluado, ya que tradicionalmente los seguros son eficientes cuando se pretende financiar un evento de baja probabilidad, pero hoy en Chile para una persona de 25 años la probabilidad de llegar a los 65 años es de cerca de 90%. Este aumento de longevidad no es exclusivo de Chile y ha implicado que el costo de financiamiento a través de seguro haya crecido de manera muy importante en el mundo.

En 1950 el porcentaje de la población según CE-LADE mayor de 60 años era de 6,9%, en el 2025 llegaría a más de 20% y en el 2050 a un 28%. A su vez, la esperanza de vida a los 60 años en 1970 era de 15,7 años en el caso de los hombres, y sube a 22,6 en el 2050; y en el caso de las mujeres era de 18,4 años y sube a 27,3.

Estos datos muestran como con el tiempo, la longevidad ha aumentado de manera muy significativa. A su vez, la etapa de retiro es valorada por la sociedad como retribución a una vida de trabajo que bien merece estar seguida por tiempo que se pueda dedicar a actividades diversas, en condiciones económicas y de salud razonables. Esta etapa de retiro de alta probabilidad de entre los 65 y 85 años es seguida por aquella, que continúa siendo de más baja probabilidad, en que ya el estado de salud no permite desarrollarse normalmente y que además requiere de cuidados especiales con un alto costo económico. Un esquema de seguros puede ser aún una forma eficiente de hacernos cargo como sociedad de esta última etapa.

3. Tendencias a nivel internacional

Ha surgido en muchos países la necesidad de discutir no sólo como se financia el retiro en la

primera etapa ya mencionada, sino también en la segunda etapa de edad avanzada en que muchas ocasiones existe un estado de dependencia y altos costos de salud.

Muchos países han avanzado hacia esquemas de contribución definida o de ahorro individual, que en algunos casos tienen características de reparto al ser esquemas nocionales y no de ahorro efectivo. Pero que de alguna manera se hacen cargo del alto costo de otorgar un seguro. Chile no es ajeno a estas discusiones, nuestro sistema de pensiones tiene sin duda el desafío de responder adecuadamente al financiamiento de la etapa de retiro.

En varios países, incluida América Latina y Chile en particular se han fortalecido los pilares no contributivos. Se aumentaron beneficios por una sola vez a la población en retiro de menores ingresos en países desarrollados como Australia, Canadá y Corea, o se incluyeron nuevos beneficios a la población de menores ingresos en países como Finlandia, o se dieron beneficios tributarios a población de adultos mayores (Finlandia y Suecia).

En términos de la edad legal de pensión en 2/3 de los países de la OECD es de 65 años y sólo en 4 países la edad de mujeres es menor que la de hombres, incluyendo Chile. La mayoría de los países han aumentado la edad o lo harán en el futuro. Sólo 4 países no han cambiado la edad de pensión, incluyendo Chile. En 7 países no permiten retiro anticipado y en los que se permite, los beneficios son reducidos para reflejar periodos de pago más largos.

Además de los aumentos en la edad de pensión se han implementado medidas para proteger la sustentabilidad de los sistemas tales como: congelar montos de pensiones (Finlandia, Grecia, Eslovenia, Austria, Italia), cambios en reglas de indexación y se hacen ajustes a beneficios tributarios (Reino Unido, Noruega, Hungría, Austria), se continúa avance hacia sistemas de contribución definida nocionales o contribución definida de ahorro (Australia, Italia, Noruega), se cambian fórmulas para cálculos de beneficios en sistemas de beneficio definido, considerando en algunos casos ajuste por aumento en expectativa de vida (Noruega, Finlandia).

En países donde se había implementado un pilar de contribución definida se han disminuido tem-

poralmente las contribuciones en sistemas privados (Estonia, Lituania) y se han revertido parcial temporal o permanente las reformas (Polonia, Latvia) y completamente (Hungría, Argentina), principalmente por problemas fiscales y de desempeño de las reformas en época de crisis. A su vez, en los sistemas de Beneficio Definido se han flexibilizado los requerimientos de solvencia para planes de recuperación (Holanda, Finlandia) o se ha avanzado a esquemas de menor compromiso o garantía ("Defined Ambition" en Holanda). (Ver Pensions at a Glance 2013 para antecedentes sobre reformas en países OECD).

Independiente del tipo de sistema existen desafíos importantes a la hora de enfrentar el financiamiento de pensiones: la mayor longevidad, inversión de los recursos previsionales con adecuada rentabilidad y seguridad, en los casos de sistemas de reparto parcialmente fondeados se deben constituir reservas y en el caso de ahorro individual se debe invertir el fondo, la toma de decisiones informadas por parte de las personas respecto del retiro y como se comparte el riesgo entre generaciones, entre otros. La forma de abordar estos desafíos debe tener muy claro cuál es el problema real y cuál es la solución indicada, de tal manera de no crear un problema mayor a futuro o de vender una ilusión.

4. Propuestas

El objetivo de las propuestas es el aumento de las pensiones esperadas para la población en general, resguardando la sustentabilidad del sistema en su conjunto. Estos planteamientos tienen distinto nivel de desarrollo, pero las ideas matrices tienen fundamentos claros. Para ello se combinan elementos que afectan a los distintos pilares actuales del sistema y potencia su rol en el financiamiento de las pensiones futuras. En la presentación se pueden encontrar mayores detalles respecto a estas propuestas, ya que en este documento se recogen los principales elementos.

El primer elemento de la propuesta considera aumentar la cobertura del Pilar Solidario a través de subir el 60% a un 80% como umbral para determinar elegibilidad, y a su vez aumentar moderadamente el monto de la pensión máxima con aporte solidario (en torno a \$300.000). Este es un cambio que si bien es deseable debe ser evaluado cuidadosamente para asegurar su sustentabilidad, pero se considera que las pro-

puestas siguientes abren espacio para contribuir a la viabilidad de esta propuesta.

En la discusión de la sección 2 sobre aumento de expectativa de vida se concluía que podría existir espacio para financiar de manera eficiente la etapa de retiro que sobrepasa la edad promedio de expectativa de vida (edad avanzada) a través de un seguro. Por lo que el segundo elemento considera la incorporación de un seguro de longevidad. Este seguro se financia con una contribución que puede ser administrada por el Estado o por las mismas Administradoras de Fondos de Pensiones durante la etapa activa y Compañías de Seguro durante la etapa pasiva. Un seguro de este tipo favorece en mayor medida a personas de mayores ingresos por tener una más alta expectativa de vida, es por ello que la combinación con la medida anterior resulta especialmente importante, por un lado contribuye a su viabilidad al significar mayor financiamiento contributivo para las pensiones y por otro aumenta la solidaridad del sistema en su conjunto.

Estas propuestas podrían llevar, dependiendo de los parámetros que se fijen a un aumento considerable de las pensiones futuras, sin embargo, es probable que aún sea insuficiente para alcanzar de mejor manera las expectativas de las personas. Por lo tanto, el fortalecimiento del ahorro previsional voluntario colectivo es crítico para lograr un aumento sustantivo de las pensiones futuras. Los empleadores en Chile han tenido un rol menor en el financiamiento del retiro, a diferencia de otros países del mundo. El que se contribuya de manera más importante al financiamiento de esta etapa de la vida de los trabajadores es un tema de especial relevancia. En este sentido la experiencia de Inglaterra ha sido hasta ahora muy favorable con niveles de adhesión extremadamente altos. La propuesta consiste en establecer el deber de los empleadores de ofrecer estos planes de APVC a sus trabajadores, en los que tanto el empleador como el trabajador contribuirían, y el trabajador podría eventualmente si lo prefiere salirse del plan, reduciendo el potencial impacto en formalidad. En caso de salir del plan se le volvería a incorporar cada año y tendría que volver a expresar su voluntad de salirse. Esto debería ir acompañado de medidas que hagan más atractivo el plan de APVC para los trabajadores y empleadores. Estas medidas consisten en dar mayor liquidez al

APVC que a la cuenta individual y simplificar significativamente la adhesión a un plan y su costo, ya que habría una licitación para el proveedor por defecto de estos planes.

En lo que se refiere a la edad legal de retiro y las condiciones para pensión anticipada, la experiencia internacional muestra la necesidad de abordar este tema para en algunos casos asegurar la sustentabilidad de los sistemas y, en otros, para mantener niveles de pensiones adecuados. Sin embargo, se debe tener en consideración la empleabilidad de personas que han alcanzado edades en las cuales es más difícil encontrar una oportunidad de empleo o bien el tipo de trabajo que realizaban ya no lo pueden seguir efectuando y no es posible la reconversión laboral.

En el caso particular de las mujeres, cada vez son menos los países que hacen distinción por género en la edad de retiro, tal como se mencionó antes, y esto dice relación con el rol de la mujer en la sociedad de hoy, pero también con su expectativa de vida, la que es mayor que la de los hombres a través del mundo. En el caso de Chile el pensionarse 5 años antes y vivir en promedio 5 años más, implica tener que financiar en torno a 10 años más que un hombre en la etapa de retiro (28 años una mujer y 18 un hombre). Por lo tanto, para tener pensiones similares se requeriría de un subsidio muy importante o de un esfuerzo de ahorro enorme, ya que aun con todas las medidas anteriores se mantendrían en desventaja. A su vez, es una señal para el mercado laboral el que la edad legal de pensión de las mujeres sea de 60 años, lo que reduce su empleabilidad a esa edad y, por último, aún en esta situación las mujeres que se pensionan por vejez edad lo hacen en promedio dos años después de cumplidos los 60 años. Por todo lo anterior, se justificaría aumentar la edad legal de pensión de las mujeres a 65 años en forma gradual. Este proceso puede tomar 10 o más años.

Con todo, entendiendo los problemas laborales que enfrentan hombres y mujeres de entre 60 y 65 años, se propone también flexibilizar el requisito de jubilación anticipada para personas que se encuentren en este rango etáreo. Hoy en día, después de que se aumentó el requisito de 50% a 70% de tasa de reemplazo, resulta una meta extremadamente difícil de cumplir para muchos trabajadores que pueden encontrarse desem-

pleados a edades cercanas a la edad de pensión. En este sentido, el que una persona que se encuentre sin ingresos tenga que esperar uno o dos años para pensionarse puede ser social e individualmente no deseable. Por lo que la propuesta considera hacer un tránsito gradual de este requisito desde 70% para quienes tienen 60 años a 50% para quienes tienen 64 años. Es decir, que la probabilidad de poder pensionarse en un plazo más breve aumenta para una persona mayor porque por un lado sube su saldo acumulado, disminuye el número de años a financiar y además baja el requisito, por lo que aun cuando no cumpla a los 60 años el nivel requerido tendrá una mayor probabilidad de cumplirlo antes de los 65 años. Esta medida debe ir acompañada de información clara respecto del impacto en la pensión que tiene el hecho de jubilar anticipadamente, para que de esa forma se trate de situaciones que efectivamente lo ameriten.

Medidas adicionales que permiten mejorar el sistema de contribución obligatorio en Chile incluyen el perfeccionamiento del esquema de multifondo para alinear de mejor manera la forma en la cual se invierten los Fondos con los objetivos de los afiliados, así como medidas que permitan aumentar la competencia y eficiencia. Respecto al primer punto, se propone restringir el Fondo A como alternativa para el componente de ahorro obligatorio (solo queda disponible para el ahorro voluntario) tal que permita resguardar una adecuada tasa de reemplazo. También se propone extender hasta el Fondo E la estrategia por defecto y que este sea el Fondo por defecto de quienes están ya pensionados. Para lo segundo se propone potenciar la licitación incluyendo la incorporación voluntaria de trabajadores que podrían ser traspasados en el momento de la licitación, bajando los costos de transacción para esas personas.

Un elemento importante en lo que se refiere a competencia es la relación entre la AFP y sus cotizantes, en esta dimensión se considera pertinente incorporar una Comisión de Usuarios por AFP. Esta comisión sería una instancia que le permitiría a las AFP una rendición de cuentas directa a sus cotizantes respecto a temas tales como comisiones, calidad de servicio y rentabilidad. Esta comisión debe ser representativa de los cotizantes a una determinada AFP, por lo que sus miembros pueden ser elegidos a través de un concurso público en el que se establezcan ciertos requisitos

a quienes participen, tal que efectivamente representen a cotizantes y pensionados promedio y a su vez tengan las capacidades para cumplir este rol. Para resguardar el proceso, puede participar en el comité de selección un funcionario de la Superintendencia. Esta instancia contribuiría a una mejor comunicación entre la AFP y sus cotizantes y pensionados.

Otras propuestas que se consideran importantes a evaluar son:

- » El perfeccionamiento del subsidio a la cotización de trabajadores jóvenes, lo que puede tener un impacto muy importante en generaciones futuras.
- » El aumentar el tope imponible, considerando que la variabilidad en salarios hace que efecto en pensiones no solo se de en rentas altas.
- » Educación financiera y previsional – Campañas educativas a gran escala podrían ser beneficiosas (Nueva Zelanda)
- » Elaborar carteras de referencia para cada fondo, similar a lo que se hace hoy en el caso de la AFC con un esquema de premios y castigos por desempeño.

» Institucionalidad – gobierno colegiado con nombramientos escalonados, perfil técnico, independencia presupuestaria y capacidad para retener a altos ejecutivos.

» Tipos de pensión default al momento de hacer selección en SCOMP, por ejemplo RV simple más alta.

» Aumentar efectividad en fiscalización del no pago de cotizaciones.

5. Reflexiones Finales

Proveer de pensiones adecuadas y sustentables es un desafío cada vez mayor e impostergable para Chile y para otros países del mundo. Lo que hoy existe en Chile es un sistema sustentable financieramente que tiene importantes fortalezas al compararlo con otros países. Aun así el nivel de las pensiones no está a la altura de las expectativas de la gente y muchas personas ven caer en forma importante su ingreso al enfrentar el retiro. Es necesario definir cuál es ese nivel que como país queremos alcanzar y cuál es la forma más eficiente de lograrlo, preservando lo bueno que hoy tiene el sistema, corrigiendo las falencias y buscando la manera de lograrlo sin hipotecar el futuro de las generaciones siguientes.

➔ Audiencia Diputado Juan Luis Castro

PARTICIPANTES

Juan Luis Castro (Diputado)
 María Fernanda Hermosilla (Asesora Jurídica)
 Glenda Inostroza (Periodista)
 Juan Eduardo Soza

Reforma a la Pensión de Invalidez

Se entiende por contingencia social a “Aquel acontecimiento que da origen a un estado de necesidad específico, frente al cual actúa la Seguridad Social como un instrumento político social”.

El convenio número 102 de la OIT contiene una suerte de enumeración de aquellas contingencias sociales, no obstante la amplia gama de ellas que ocurren con más frecuencia y que generan importantes consecuencias para las personas afectadas por ellas, y entre estas podemos encontrar a la invalidez, la que puede ser parcial o total. Como asimismo transitoria o definitiva. Es por lo anterior que se entiende que la invalidez está considerada como parte integrante de la seguridad social, teniendo esta última como objetivo o finalidad principal: Dar satisfacción a los estados de necesidad provenientes de las contingencias sociales, a esta acción se le denomina cobertura.

Se entiende por Cobertura: “La defensa de la previa y/o acción inmediata, coetánea o posterior dirigida a prevenir la ocurrencia de contingencias sociales generadoras de estados de necesidad o de impedir sus consecuencias, una vez producidas estas últimas. Esta cobertura implica acciones preventivas, curativas y rehabilitadoras.

Tiene así por ende la seguridad social como objetivo principal dar materialización o concreción a la cobertura, lo que se traduce en el otorgamiento de prestaciones a las personas protegidas.

En estricto rigor las prestaciones deben reemplazar a las remuneraciones, dar cobertura general al estado de necesidad y completar los recursos o ingresos.

El Decreto Ley 3.500

Tiene como bases la capitalización individual, se sustenta en el hecho de que cada afiliado al régimen se costea el beneficio de pensión por vejez y demás que ofrezca el régimen, en consecuencia no existe solidaridad y la administración es privada, ya que los recursos con los que se financia el régimen son de cargo de instituciones privadas con fines de lucro, debiendo estas administradoras de fondos de pensiones organizarse de forma obligatoria como sociedades anónimas a diferencia de las Isapres.

Entre las características de una afiliación a la AFP encontramos que es única, obligatoria. Voluntaria, permanente.

Se entiende por fondos de pensiones “Un patrimonio de los Afiliados independiente y distinto del patrimonio de la administradora, de cuyos recursos no puede disponer ni la AFP, ni ninguna otra persona natural o jurídica, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley”.

El fondo de pensiones, es además, inembargable, por cuanto si se entabla un juicio ejecutivo en contra del afiliado no se pueden embargar los recursos que éste mantenga en su cuenta de capitalización individual, situación que en efecto debe mantenerse dentro de la normativa.

Pensión de Invalidez en el Decreto Ley 3.500

Es aquella que corresponde a los afiliados a las administradoras de fondos de pensiones, que son afectados por la pérdida o disminución de la capacidad de ingreso, a consecuencia de alguna enfermedad o debilitamiento de su fuerza física o intelectual, siempre y cuando no se hayan cumplido los requisitos para pensionarse por vejez.

Es invalidez cubierta, aquella que se le otorga al afiliado que se encuentra beneficiado por el seguro de invalidez y sobrevivencia al momento de declararse la invalidez. Se entiende cubierto por este seguro si dicha invalidez se declara en circunstancia de encontrarse el afiliado afecto a

un contrato de trabajo. Si no encuentra afecto a un contrato de trabajo, al momento de declararse la invalidez está cubierto por el seguro de invalidez y sobrevivencia si no han pasado más de 12 meses desde que perdió su empleo, registrando 6 meses de cotizaciones en el año anterior a la cesantía.

La declaración de invalidez, es efectuada por las comisiones médicas regionales, cuyo dictamen es apelable ante la Comisión Médica Central

Estas comisiones dictaminan la declaratoria de invalidez, en principio por tres años y la pensión en este caso se denomina pensión de invalidez transitoria. Al cabo de los tres años, la Comisión Médica Nacional somete al afiliado a un segundo dictamen, y como consecuencia de ello podrá o no, dependiendo del caso mantener la declaratoria de invalidez pasando a ser una invalidez definitiva.

La pensión transitoria de invalidez del afiliado no cubierto por el seguro se financia con cargo a la cuenta de capitalización individual, pero el afiliado tiene derecho a que la AFP le otorgue el aporte individual que se calcula teniendo presente el ingreso base, que se denomina aporte individual.

Proceso Actual de Calificación de la Invalidez

En la actualidad existen disposiciones que permiten a las Administradoras de Fondos de Pensiones jugar un rol central en el proceso de calificación de la invalidez, en absoluto desmedro de la participación de los afiliados respecto del mismo. En efecto, estas Aseguradoras tienen las siguientes responsabilidades:

- 1.- Contratación y regulación de los peritos evaluadores, interconsultores, los que proponen los impedimentos y menoscabos que tendría quien solicita la pensión. Esto incluye el financiamiento de todos los estudios complementarios que se requieren además para realizar este proceso.
- 2.- Tienen una importante participación en la redacción tanto inicial como especialmente final de la normativa Chilena que pondera la incapacidad laboral de los afiliados; puesto que forman parte importante de la Comisión final que depura la normativa vigente.

Es importante destacar para una mejor comprensión: Que esta normativa fue elaborada con una metodología que no es concordante con aquella que es empleada por instituciones internacionales de alto prestigio. Siendo estas últimas las que fundan sus normas, en la normativa emitida por la Organización Mundial de la Salud y la Asociación Médica Americana.

- 3.- Promover y financiar al personal administrativo que asiste a las Comisiones Médicas.

Por lo anteriormente expuesto, podemos destacar que este esquema de gestión y financiamiento híbrido existente entre una institución reguladora del Estado, y una institución privada que tiene sus propios intereses no ofrece las garantías de imparcialidad que requiere un proceso de evaluación de la invalidez, aspecto que de manera necesaria debe garantizar esta repartición del Estado.

Por otra parte las normativas que permiten de manera técnica precisar el grado de menoscabo debieran ser redactadas de forma especial por médicos expertos, y sus demás profesiones afines, empleando para ello los recursos humanos técnicamente apropiados y con inequívoca independencia de terceros. Este es el problema central que debiese ser resuelto de forma institucional y reestablecerse el rol hegemónico del Estado en la regulación y evaluación de algo tan sensible como lo son los derechos de los afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones.

De forma secundaria, debería evaluarse la crónicamente deteriorada situación laboral de los médicos que integran las Comisiones Médicas, condiciones que se agravaron con las recientes disposiciones emitidas por la anterior Superintendente, donde se resaltan los siguientes puntos: En primer término carrera funcionaria, situación contractual, incompatibilidades y pérdida reciente de derechos adquiridos.

Desde al año 1891 la Comisión Médica Central es la entidad revisora de las apelaciones a las solicitudes de pensión de invalidez, esta entidad como tal carece de carrera funcionaria, lo cual determina que las más altas responsabilidades se asignan por confianza. A lo que es importante igualmente agregar, la influencia no sólo indirecta de las aseguradoras en el quehacer de

las Comisiones Médicas al encontrarse a cargo de la administración, asignación, regulación y capacitación de los peritos médicos interconsultores, y del diseño y participación más que relevante de los cursos de formación de los médicos integrantes.

Por último, y no por eso menos importante, juegan un rol central en la elaboración de la norma que regula la asignación de invalidez a los afiliados. Es decir existe claramente un conflicto de interés, pues según mi entender corresponde a la entidad Pública la responsabilidad de precisar estos aspectos que a todas luces son indelegables.

Las Comisiones Médicas Regionales

Las Comisiones Médicas Regionales, fueron creadas en el año 1980, a través del Decreto Ley 3.500, con el objeto de calificar la invalidez solicitada por los trabajadores del sistema de previsión A.F.P. Dichas Comisiones están conformadas por tres médicos cirujanos designados por el Superintendente de A.F.P. en cada región, su número depende de la cantidad de trabajadores que en ella labora o de las distancias de sus centros poblados. En cada Comisión Médica Regional puede asistir un médico en representación de las Compañías de seguros, en calidad de observador y sin derecho a voto.

Las apelaciones al dictamen de invalidez, ya sea hecha por el afiliado o por las compañías de seguros contratadas por las A.F.P.; son resueltas por la Comisión Médica Central, la que también están compuestas por tres médicos cirujanos designados por el Superintendente, y su número dependerá de la cantidad de apelaciones a resolver.

La administración de las Comisiones Médicas se encuentra financiada por las Aseguradoras, en proporción al número de afiliados de cada una de éstas, a excepción de los honorarios médicos de los integrantes, que son de cargo del Estado. El Decreto Ley 3.500 no precisa cual es la situación contractual de los médicos integrantes, tanto de las comisiones Médicas Regionales, como de la Comisión Médica Central. Igualmente existe la figura de los médicos interconsultores especialistas, que son quienes apoyan el trabajo de las Comisiones Médicas Regionales, financiados por las Compañías de Seguros.

Al crearse las Comisiones Médicas de invalidez la calificación de las enfermedades o impedimentos generadoras de la incapacidad laboral o menoscabo, se resolvían de acuerdo a la experticia clínica de los médicos integrantes de las comisiones, sin que existiese una normativa clara para la calificación. Por lo que con el transcurso del tiempo debió de manera necesaria crearse un instrumento evaluador denominado: **NORMAS PARA LA CALIFICACIÓN DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA DE AFP.**

Estas normas de acuerdo al Decreto Ley, son aprobadas por una Comisión Técnica integrada por el Superintendente de AFP, quien preside la Comisión Médica Central, un representante de las AFP elegido por éstas, un representante de las Compañías de Seguros, elegido por éstas y el Decano de una Facultad de Medicina. Se establece además que la Superintendencia recibirá los proyectos de modificación de las normas que realicen las AFP, las Compañías de Seguros, o algún Presidente de una comisión médica, no estando definido qué comisión, ni en qué forma. Es importante hacer presente que en esta comisión técnica no existe representación del afiliado, a diferencia de las entidades como las AFP y Compañías Aseguradoras, las que tienen cada una su representante en el Comité.

En principio las Comisiones Médicas fueron autónomas, en su funcionamiento, dependiendo directamente del Superintendente de AFP, y con posterioridad se crea la figura del Jefe de Comisiones Médicas, siendo este último quien representó durante este tiempo al Superintendente en la designación de los integrantes de las comisiones médicas, tanto centrales como regionales, y la de sus respectivos presidentes, actuando además como articulador de la Comisión Técnica para la revisión de las Normas de calificación de la invalidez.

De manera inicial la Comisión Médica Central se consideró un homólogo de la Corte Suprema por lo que sus médicos integrantes siempre eran seleccionados de acuerdo a su experiencia adquirida en las Comisiones Médicas Regionales de donde eran transferidos a la Comisión Médica Central, o bien eran elegidos por su experiencia clínica o académica en su caso, constituyendo un honor ser designado como tal. A su vez el Presidente de la Comisión Médica Central era elegido por el Superintendente, ya sea des-

de el seno mismo de los integrantes de ésta, o bien proviniendo de algún destacado presidente de alguna de las Comisiones Médicas Regionales. Desgraciadamente esta forma operativa aplicada no consideró jamás un concurso interno dentro de la misma Comisión Médica Central para postular al cargo de Jefe de la Comisión Médica Central o como presidente de alguna de éstas.

Principales Objeciones al Proceso Actual

Existe un desconocimiento del rol relevante de última instancia que constituye la apelación ante la Comisión Médica Central, y que por este mismo papel que juega debe dirimir diferencias y decidir de manera argumentada, lo que a su vez también va generando de alguna manera un grado de jurisprudencia.

De manera consecuente y dada su potencial esfera de influencia la Comisión Médica Central debiera ser actor fundamental para el desarrollo y evolución de las normas de calificación, y pese a que la Comisión Médica Central tiene una visión integral del quehacer de todas las Comisiones Médicas Regionales y de los interconsultores, su rol no ha sido aquilatado.

A diferencia del pasado, en el que los integrantes de la Comisión Médica Central provenían de las Comisiones Regionales, y constituyendo esta labor la culminación de un proceso de crecimiento profesional, en la actualidad provienen del exterior, careciendo así de la experiencia que se debiese tener para realizar la función de Juez de última instancia.

De lo anterior se desprende que hacia el futuro sería deseable tener:

- 1.- Transparencia en las respectivas designaciones, o mejor aún, un concurso para llenar las jefaturas de secretarios y presidentes de las distintas comisiones. Esta medida determinaría un estímulo inequívoco al perfeccionamiento de los potenciales candidatos.
- 2.- Que se defina la misión y visión de la Comisión Médica Central, lo que permitiría deducir las características curriculares que requieren sus integrantes, y así poder tomar mejores decisiones en las calificaciones hechas a los afiliados al sistema.

Generación y Bases de las Normas que Regulan la Invalidez

Se hace necesario describir algunos aspectos sobre la generación de las normas en el pasado de nuestro país. La elaboración del anteproyecto que devenía en las normas era generada por miembros integrantes de las Comisiones Médicas, especialmente de la Comisión Médica Central, los que eran distribuidos según su especialidad. De manera ocasional se consultaba a peritos externos especialistas, estrictamente en calidad de consultores, puesto que el documento final era elaborado por miembros activos de la Superintendencia. El potencial conflicto de interés de los médicos integrantes era cautelado por el propio Presidente de la Comisión Médica Central.

En la actualidad las normas se generan en base a un anteproyecto que es distribuido de manera electrónica en el país solicitando ideas y proposiciones para su perfeccionamiento. Dicha información es condensada por el Secretario Ejecutivo quien también recibe y acoge las proposiciones de las aseguradoras. Lo anterior es depurado por una comisión de alto nivel y que sesiona de forma privada.

Puede sugerirse desde ya una eventual actualización de la norma Chilena, la que debe ser producto de un proceso participativo técnico científico, que incorpore especialistas nacionales e internacionales en la materia, y que se desarrolle en distintas fases y dimensiones. Parece y se desprende de la normativa que esta no solo es insuficiente, sino que además es objetable.

Se debe elaborar un sistema de valoración de la discapacidad actualizado y adecuado, empleando para ello para ello como referente conceptual fundamental a la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud; que proporciona, tanto una base científica, como un lenguaje estandarizado para comprender los estados asociados con la salud.

Esta orientación propuesta por la Organización Mundial de la Salud, ha sido el conductor de las guías o normas generadas por Comités Americanos, Españoles, Australianos y Colombianos entre otros. Todos estos países fundamentan su normativa en la quinta o sexta versión de las guías de Evaluación de la Deficiencia Permanente de la

Asociación Médica Americana; la cual contiene directrices y pautas importantes en la elaboración de manuales de calificación de discapacidad en diferentes regiones del mundo.

Medición del Grado de Discapacidad

La medición del grado de discapacidad implica de forma necesaria y urgente un adecuado diagnóstico médico de una alteración funcional crónica ya establecida (impedimento), la severidad del menoscabo debe ser medido en base a criterios idealmente precisos, confiables, reproducibles y válidos. Deben aplicarse métodos de medición de la pérdida funcional, idealmente objetivables y también reproducibles, en la que intervienen diversos actores e instrumentos. En nuestro país actualmente para esta evaluación en diferentes fases se recurre a los peritos especialistas que contratan las aseguradoras. Estos peritajes se traducen en un informe que incluye las sugerencias de los impedimentos y menoscabos que presenta el afiliado o solicitante, este documento es posteriormente evaluado por las comisiones médicas, las que utilizan críticamente como base de sus dictámenes.

En otros países, el peritaje del interconsultor se le denomina Evaluación Médica independiente (Approved Medical Specialist), la que debe ser una opinión médica calificada, realizada por profesionales especializados con fines médico-legales, económicos o laborales. Su finalidad es realizar una evaluación objetiva, exhaustiva, comprensiva e interdisciplinaria acerca de las condiciones físicas o psíquicas de una persona en relación a su enfermedad e igualmente a su entorno social. De manera eventual, si existe litigio, su apreciación, en caso de ser necesario, puede ser corroborada por un segundo evaluador, el cual si difiere del primero, también deberá fundamentar su discrepancia. El perito en nuestro país al igual que en otros, debe hacerse responsable de su informe, esto determinará que no sea inmune a la responsabilidad legal que dicho peritaje conlleva.

El requirente debe entender que el peritaje tiene una finalidad evaluativa y no terapéutica, por lo que no existirá una relación médico paciente tradicional. Dado que la entidad que eventualmente otorga los beneficios económicos al requirente es la Administradora de Fondos de Pensiones, el perito evaluador, no debiera tener ningún vínculo con dicha entidad, y el peritaje

debería ser ajustado a un formato que hoy en día es necesario optimizar y clarificar.

Respecto de la configuración de los impedimentos, en la norma Chilena se hace mención especial a las guías clínicas terapéuticas que ha elaborado el MINSAL y al respecto señala: "Existiendo posibilidades de acceso a tratamiento a través de garantías explícitas de salud (GES) u otros programas ministeriales, estos esquemas de terapias se considerarán exigencias mínimas para configurar excepción de terapias paliativas". Lo anterior ha determinado que una importante cantidad de impedimentos queden NO CONFIGURADOS, pese a que más adelante se consigna: "Para establecer la real accesibilidad a una determinada terapia, la Comisión Médica podrá instruir que por medio de un peritaje socio laboral se obtenga información de la autoridad del centro asistencial que corresponda al solicitante precisando si se tiene en vista la aplicación de tratamientos disponibles y tiempos de latencia o de espera para su eventual realización. Deberá considerarse además la posibilidad de modificación de la conducta terapéutica por parte del tratante, la existencia de red de apoyo, condiciones de ruralidad, distancia de los centros de atención terciarios u otros". En el texto a mi juicio se omite la adherencia o complacencia del paciente con la terapia instaurada que es un factor central de su efectividad.

Por otra parte el cumplimiento de las guías terapéuticas es escasa como se ha ido demostrando. Esta guía se aplica cuando la autoridad sanitaria se encarga de divulgarla, no sólo por la vía escrita, sino que por diversos medios de capacitación activos y auditorías que refuercen las recomendaciones. Lo anterior está en nuestro país en grado de incipiente desarrollo.

Condiciones Contractuales y sus Efectos sobre la Actitud de los Médicos Integrantes de la Comisión Médica Central

- 1.- Carencia de carrera funcionaria
- 2.- falta de instancias periódicas de capacitación
- 3.- Falta de definición de visión y misión de la Comisión Médica Central
- 4.- Las evaluaciones hechas a los afiliados con métodos que no son los adecuados

Reflexiones Finales

La evaluación de la invalidez en Chile, y las normas que regulan tanto la asignación de la invalidez, como el quehacer de la Comisión Médica Central adolece de grandes imperfecciones al igual que los procedimientos, interacciones y dependencia administrativa. Estos deben corregirse, lo cual debe ser iniciado a la brevedad con un procedimiento de reforma, el que debe ser gradual, consensado y transparente con los diferentes actores participantes en el proceso de calificación, y asignación del grado de discapacidad.

Las prácticas actuales tienen defectos de fondo inaceptables e intolerables, y que además se encuentran en muchos casos mostradas a la luz pública por una población que cada día está más consciente de sus derechos, como la actual.

La norma que rige la asignación de los impedimentos y menoscabos debe igualmente perfeccionada, y no necesariamente ser nuevamente elaborada, por cuanto sólo es preciso realizar reformas que requieran un proceso gradual de perfeccionamiento, que tenga una dinámica de análisis científico e igualmente de procedimiento. El papel de las AFP y de las Compañías

de Seguro debiese tener como contrapeso un importante rol de un representante de los afiliados, lo cual hasta la fecha no existe. Esto se debería llevar a cabo a través de sugerencias al Comité Técnico, no en su conformación, ya que se transformarían en Juez y parte de las disposiciones de esta norma.

Al declarar o no la invalidez, debiesen tomarse en cuenta otros factores como es el caso de la Reconversión laboral, generarse un instrumento general de medición de la pérdida de la capacidad de trabajo, que existiera un cambio en los factores complementarios, que los trastornos mentales se evaluaran de una manera distinta a la actual para declarar la invalidez, y ampliar el concepto de interferencia en la vida diaria, considerando no sólo a la autonomía del solicitante, sino también su entorno social y su forma de interacción con quienes lo rodean. La declaración de invalidez debiese recoger realidades locales, de acuerdo al contexto político o social del país. Igualmente la declaratoria de invalidez debiese ser permanente y no necesitar de una revisión en un período superior a tres años.

Es preciso además que exista un mayor conocimiento acerca de la invalidez, y que exista un sistema de medición distinto para cada enfermedad considerada como invalidante.

➔ Audiencia Juan Arizfía (Ex Superintendente de AFP)

PARTICIPANTES

Juan Arizfía

Introducción

A modo de ordenar el análisis en algo tan complejo como la Seguridad Social conviene distinguir en ella dos tipos al menos de programas según sus objetivos.

Un tipo como son los de Pensiones de Vejez, Invalidez, Licencias por enfermedad y otros tienen por objetivo reemplazar una remuneración faltante, objetivo común tanto en el antiguo sistema de "reparto" como en el de ahorro individual.

Otros tipos de programas intentan ayudar a personas necesitadas mediante redistribución de ingresos por el Estado, como son el caso de las pensiones mínimas garantizadas, subsidios ante diversos escenarios y otros.

Esta aclaración es importante porque ni el sistema de "reparto" ni el de ahorro individual han tenido por objeto ni lo han hecho, redistribuir ingresos entre sus cotizantes, lo que a veces tal vez por el nombre "reparto" con que se conoce en algunos países al sistema de las antiguas Cajas, mueva a confusión. El nombre con que se lo conoce en países de habla inglesa "pay as you go" o "paga sobre la marcha" es más cercano a los hechos.

Para confirmar esta ausencia de propósito redistributivo en los sistemas de pensiones de vejez basta ver como calculan las pensiones que pagan:

En el sistema de ahorro individual la pensión se logra por acumulación del 10% mensual del salario y sus ganancias, que a la edad de pensión se divide por la expectativa de vida. Es obvia la relación entre salario y pensión.

En el de "reparto" dependiendo de la Caja la pensión se determina en función del salario y de los años cotizados.

En Empart el salario de los últimos 60 meses se divide por 36 y multiplica por el N° de años de contribución, es decir con 36 años se logra la

pensión equivalente al promedio de últimos 60 meses. Con menos de 10 años no hay pensión. También es evidente la exclusiva relación entre salario, años cotizados y pensión.

En Canaempu es parecido sólo que en vez de 36 son 30 los años necesarios para obtener la pensión correspondiente al salario medio de últimos 36 meses. Tampoco con menos de 10 años hay pensión.

En el SSS la fórmula sigue la misma filosofía y con menos de 10 años tampoco hay pensión.

Es decir en ambos sistemas el objetivo es sustituir la remuneración faltante sin recurrir a subsidios cruzados de ningún tipo por lo cual una invocación a suponer más solidario el sistema de "reparto" es fantasía.

Efectos Demográficos

En cuanto al efecto en ambos sistemas de los fenómenos demográficos actuales, es decir el aumento de la relación pasivos sobre activos y el aumento de las expectativas de vida, el primero no afecta las pensiones en el sistema de ahorro ni provoca desfinanciamiento del sistema, sólo hace disminuir el total acumulado en los Fondos de Pensiones sin ninguna consecuencia para el sistema.

El aumento de las expectativas de vida si hace disminuir las pensiones si se mantienen invariadas las edades de jubilación.

En el sistema de reparto el efecto del aumento de la relación pasivos sobre activos es fundamental y obliga a subir las tasas de cotización si se quiere mantener el sistema en equilibrio, pero ello se hace imposible a corto andar, ya que llegando a 3 activos por pasivo se requiere un 23% de cotización (sólo para vejez), si se quiere mantener una Tasa de reemplazo de 70%, y sube a 35% cuando la relación llega a 2 activos por pasivo. Chile en este momento tiene una relación entre 2 y 3 activos por pasivo.

Por lo tanto si se necesitara financiar un sistema de reparto hoy en Chile con la demografía actual y pensando en una Tasa de Reemplazo del

70% la cotización para sólo vejez debería estar cercana al 30%, es decir 300% más que la actual.

En cuanto al efecto del aumento de las expectativas de vida causa una disminución adicional en la relación activos –pasivos con los efectos señalados, por lo cual también exige aumentar edades de jubilación.

Análisis Resultados Sistema de Ahorro Individual

Rentabilidades

El total de fondos acumulados como ahorro de los trabajadores a la fecha es de 163 mil millones de dólares. Para alguien que empezó cotizando en 1981 y hasta la fecha, el total acumulado en su cuenta individual corresponde en un 73% a ganancias de las inversiones efectuadas y sólo un 27% a aportes efectuados. No deja de llamar la atención esta proporción que ilustra sobre algo que no es evidente y menos en Chile: el impresionante efecto en el tiempo de la tasa de interés compuesta que se traduce en la acumulación de ahorros cuando son invertidos en forma profesional y con reglas adecuadas. Se puede decir que éste es el secreto del éxito de un sistema de ahorro nacional como el de los Fondos de Pensiones.

La rentabilidad anual promedio desde 1981 al 2013 ha sido 8,5% anual, el TIR para el mismo período es del 7,2% anual. Esta cifra es un 67% superior a la de los Depósitos a Plazo del mismo período.

Comparada con la rentabilidad de los Fondos de Pensiones de países OCDE, Chile está entre los tres primeros.

Esto se agrega a la transparencia, profesionalismo y seriedad con que se han manejado las inversiones por 34 años consecutivos.

Pensiones y Tasas de Reemplazo

La Tasa de reemplazo es la relación entre la Pensión y las últimas rentas. Existe un amplia gama de TR según como se midan, es decir cuántos años se consideren de salarios para comparar, si son brutos o líquidos, los años cotizados entre otros. Daremos algunas mediciones de diferentes orígenes.

Según informe de la Subsecretaría de Previsión Social: los pensionados entre 2012-2013 considerando remuneraciones de últimos 10 años y salarios y pensiones líquidas, Hombres: 66% Mujeres 42% con 30 años de cotizaciones.

Según estudio DICTUC(UC): Pensionados 2012, 1 Trimestre, a la edad legal(no anticipadas), 30 o más años cotizados, pensiones y salarios líquidos: Hombres 80%, Mujeres 46%.

Según Estudio Pensionados Habitat: con 30 años cotizaciones, Hombres 79%, Mujeres 42%.

Las diferencias se explican por la cantidad de variables mencionadas que no siempre coinciden en los diferentes estudios.

En materia de Pensiones y TR se pueden cometer errores si se mezclan situaciones que nada tienen que ver con las comparaciones relevantes. Así por ejemplo si se toman las pensiones de un período al barrer y no se separan por los años cotizados, el resultado no dice nada útil. Tampoco se deben mezclar en un mismo período pensiones anticipadas con las de edades legales ni pueden tomarse las pensiones de un período y compararse con las remuneraciones de los activos actuales, y así como esto muchas otras situaciones que obligan a ser cautelosos en el análisis.

Referencias Internacionales de TR

OIT sugiere TR de 45% con 30 años de cotizaciones

Banco Mundial: recomienda 53% del sueldo líquido de últimos 12 meses y/o 78% del sueldo líquido de toda la vida laboral.

OECD: TR promedio 68,8%, (EEUU:50%; Grecia: 101%; NZ:42%)

No siendo éste el lugar para ahondar en los diferentes métodos de medir y comparar tasas de reemplazo, sólo indicamos su amplitud.

Conclusiones sobre Pensiones y Tasas de Reemplazo

Las tasas de reemplazo en hombres que cumplen con los años cotizados normales están dentro de los parámetros, a pesar de los aumentos ocurridos con las expectativas de vida no compensados en las edades de jubilación y que bajan fuertemente las pensiones.

En el caso de las mujeres las TR están bajo lo deseable, la causa es que las mujeres deben financiar pensiones desde los 60 a los 89 años, 7 años más que en 1981, no compensados con aumentos en las edades de jubilación.

Soluciones

En el sistema de ahorro individual existen parámetros que permiten manejar las Pensiones y Tasas de Reemplazo con gran amplitud y rapidez llevándolos a los niveles que se estimen necesarios.

Así por ej. por cada año de cotización de mujeres sobre los 60 años, su pensión aumenta 10% lo mismo que la T de R, con 5 años más de cotización, es decir hasta los 65, la pensión y TR sube 54%.

Si la TR era de 45% llega a 70% sólo por este expediente.

Nunca se ha sabido de una explicación que no sea galante, de porqué las mujeres que tienen mayor expectativa de vida que los hombres, deban jubilar 5 años antes que éstos.

En hombres el efecto es similar al extender las edades de jubilación, si bien no parece justificarse la misma cantidad de años.

El otro parámetro que se maneja en el sistema de ahorro es la tasa de cotización que es del 10% y que por cada punto adicional que se cotice produce un aumento en la pensión y TR del 10% si es desde el inicio, claro que no con la rapidez que actúa el subir las edades de jubilación, ya que requiere actuar durante períodos más largos.

En otras palabras si se requiriese actuar sobre las pensiones del futuro y se estimara que con el 10% no bastaría a pesar de adecuar las edades a las nuevas expectativas de vida, todavía está el recurso de aumentar la tasa de cotización.

La combinación de un años más de cotización con 1 punto más de cotización por todo el período aumenta la pensión en 21% aprox.

En otras palabras el sistema de ahorro cuenta con las herramientas para solucionar y rápido el problema de adecuar las TR de las mujeres (y hombres si se estimara) a niveles más altos.

Esto no significa sin embargo a mi juicio que la modificación deba hacerse sin otras consideraciones a los afiliados.

En primer lugar debe darse espacio a las preferencias de las personas, especialmente a aquellas cercanas a sus edades de jubilación, dado que son únicos dueños de sus ahorros y a diferencia del sistema de "reparto", al jubilar antes no afectan a nadie más que sí mismas.

Sería por tanto ilógico que si una persona está esperando jubilar a los 60 y no quiere esperar a los 65, en pleno conocimiento de las consecuencias sobre montos, impedírsele sólo para mejorar las estadísticas del sistema resulta inaceptable.

Esta discusión ya se dio en los comienzos del sistema con la creación de las pensiones anticipadas las que indudablemente "echaban a perder" las estadísticas, hoy tal vez no tanto con las modificaciones, pero permitían satisfacer necesidades urgentes de personas cercanas a sus edades legales, sin trabajo u otras situaciones aflictivas.

Proposiciones

1. Considerando por una parte que en el caso de las mujeres se presenta la situación que actualmente deben financiar una pensión para 29 años (desde 60 a 89) para lo cual cotizan a lo más 30 y pocos años, lo que se está revelando en las estadísticas, debe por lo tanto proponerse una solución que sin atropellar las expectativas ya formadas, permita corregir las estadísticas en los casos que sea conveniente a la persona afectada.
2. Esto se puede lograr ofreciendo a todas aquellas mujeres que ya puedan estar planeando jubilar, es decir unos 5 a 10 años antes de los 60, un esquema que por una parte si lo prefieren ejerzan su jubilación a los 60 o bien prolonguen su período activo para lo cual se les podría ofrecer algunos incentivos. Esto podría consistir en recibir al momento de jubilar, ya sea 1 o más años después de los 60, un % del mayor ahorro acumulado en ese período, como bono libre de impuestos.
3. Junto al estímulo anterior habría que analizar que no pierda la mujer el beneficio de la pensión solidaria s que podría haberle corres-

pondido de jubilar a los 60, de modo que el esfuerzo que realice no se transforme en ahorro fiscal. Este mismo monto podría contribuir al premio a recibir al jubilar.

4. Respecto a las mujeres de edades inferiores caben dos posibilidades: obligarlas a subir sus edades a los 65 o dejarlas bajo el mismo esquema anterior con los estímulos mencionados, subiendo las edades definitivamente sólo a aquellas que ingresen a la fuerza de trabajo en el futuro. Personalmente me inclino por esta alternativa, que no frustra a nadie ni obliga a determinar caprichosamente una edad de corte.
5. Respecto a los hombres, se podría ofrecer un esquema de alargue voluntario de la edad de jubilación parecido al de las mujeres y para los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo aumentarlas obligatoriamente en lo que se han alargado las expectativas de vida.
6. Después de ofrecidos los incentivos para alargar las edades de jubilación y transcurrido un tiempo prudente, se podría revisar el efecto producido y decidir si fuera necesario ir más allá.
7. Respecto a las tasas de cotización sería partidario de mantenerlas y así preservar las ven-

tajas en el empleo y en las remuneraciones líquidas de un menor costo previsional. Siempre será posible subirlas en el futuro si con los ajustes en las edades no fuera suficiente, pero a mi juicio está bastante claro que el tema viene por las edades y expectativas de vida no corregidas.

8. Existe un tema puntual no corregido que afecta muy negativamente las pensiones de empleados públicos sólo en el sistema de ahorro y se refiere al llamado "daño previsional", ocasionado por la no cotización por parte de sus remuneraciones por el Estado. Pareciera el momento de abordar esta injusta situación.
9. Referente a otras recomendaciones como obligar a cotizar a más trabajadores independientes que no emiten boletas de honorarios, me parece inconsecuente con el principio básico de los sistemas de pensiones que es "reemplazar la remuneración faltante". No habiendo remuneración que reemplazar tampoco puede haber pensión obligatoria. Igualmente ajeno me parece sugerir aumentar los topes imposables hasta el ingreso total: de cierto nivel hacia arriba se debe y puede suponer que las personas adoptan sus propias medidas para el futuro.

➔ Audiencia Senador Eugenio Tuma

PARTICIPANTES

Eugenio Tuma

Presentación del Vicepresidente del Senado, Eugenio Tuma ante Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (Junio, 2014)

La Comisión Especial para el estudio de Reformas al Sistemas de Administración de Fondos de Pensiones, tuvo su origen en un Proyecto de Acuerdo presentado el año 2011 por el Senador señor Tuma, las Senadoras señoras Alvear, Pérez San Marín y Rincón, y los Senadores señores Escalona, Frei, Girardi, Gómez, Lagos, Letelier, Navarro, Quintana, Ruiz-Esquide, Sabag y Zaldívar.

Dicho Proyecto de Acuerdo fue aprobado por la Sala del Senado, con fecha 13 de junio de 2012. Su mandato fue promover reformas al Sistema de Administración de Fondos de Pensiones, que permitieran ampliar la cobertura, aumentar la competencia del sistema, resguardar los fondos de los trabajadores y evaluar la creación de un sistema mixto y universal para los trabajadores que no obtendrán pensiones dignas a través del sistema privado, y cuyas jubilaciones serán de cargo del Estado.

La Comisión tuvo como procedimiento de trabajo la realización de 16 sesiones públicas y un Seminario internacional, el que se llevó a cabo los días 9 y 10 de mayo del 2013, instancia que congregó a 19 expertos sobre la materia. De la exposición de los diversos actores, una primera conclusión que alcanza la Comisión es el amplio consenso de todos los intervinientes respecto a la necesidad de reformar el actual sistema.

Un tema central que se expresa en la exposición de los representantes de los trabajadores, los cotizantes y asociaciones de pensionados y algunos centros de estudios, es la falta de legitimidad política que presenta el sistema.

En efecto, su instauración bajo dictadura, la marginación de los trabajadores en el proceso de reforma previsión, la imposición de un régimen de cotización individual privado y de mercado sin opción de elección y la mantención de un régimen especial para las fuerzas armadas son elementos que afectan la legitimidad del sistema.

A lo anterior, se agrega las bajas tasas de reemplazo que presenta el sistema y la incapacidad de cumplir con las expectativas generadas al momento de su instalación.

La Comisión Especial del Senado se constituyó como el primer espacio de discusión institucional en democracia sobre la reforma del sistema de AFP a 32 años de su imposición. Esperamos que esta nueva instancia generada por el Gobierno de la Presidenta Bachelet se constituya en un espacio de dialogo y debate sobre la reforma política de un sistema previsional privado, que si bien requiere una evaluación técnica, por sobre todo exige una definición del modelo de sistema de seguridad social que el país necesita articular para garantizar pensiones dignas, con apego a los compromisos internacionales y que cuente con la legitimidad de los cotizantes. Esto no será posible mientras la pensión de vejez promedio pagada por las AFP sea de \$165.000, menor al sueldo mínimo, se mantengan comisiones a todo evento y los afiliados perciban que los riesgos son de su cargo y las ganancias a beneficio de las empresas.

Los representantes de la industria destacan la contribución del sistema de AFP a la estabilidad del sistema financiero, al mercado de valores y en general el aporte a la economía. Eso es posible gracias a la inyección de recursos que los trabajadores aportan a la economía y que superan los 160 mil millones de dólares. El problema es que este sistema de gestión previsional no garantiza pensiones dignas para los trabajadores, más bien constituye una transferencia de recursos al sector privado.

Existen diversos aspectos que permiten explicar las limitaciones del sistema de pensiones. La estructura demográfica, el ajuste de las tablas de cálculos de esperanza de vida, la baja densidad de las cotizaciones, tasas de reemplazo, la opacidad de la cartera de inversiones en el mercado de valores y las variaciones de la rentabilidad de los instrumentos financieros frente a los períodos de crisis. Materias que sin duda los expertos podrán abordar.

Pero quiero enfatizar la necesidad de resolver los problemas de legitimidad política que tiene el sistema y a nuestro juicio eso se resuelve im-

plementado un sistema de pensiones sin fines de lucro, público, incorporando el aporte de los empleadores y con mecanismos solidarios.

Los representantes de los trabajadores lo han expresado con claridad, no están disponibles para discutir el incremento en el ahorro previsional, ni modificar la edad de las pensiones o discutir cualquier otra modificación que les afecten sin que antes se garantice el derecho a elegir el sistema donde desean administrar sus ahorros previsionales.

Junto a la falta de legitimidad un error central en el diseño del sistema de la AFPs es que no responde al mercado laboral que opera en Chile. En nuestro país, el 60% de la población recibe ingresos menores a 350.000, el 50% de los trabajadores obtiene menos de \$251.620 al mes y se reduce a \$218.800 si excluimos los empleados fiscales.

Por otra parte el sistema presenta serios problemas de cobertura, de los 9 millones de afiliados sólo el 60% cotiza, a esto se agrega que más del 60% de los trabajadores que cotizan los hacen por sueldos inferiores a \$350.000.

Al final, el sistema de capitalización individual reproduce las condiciones generales de la economía y como en el caso de Chile presenta altos índices de desigualdad, el sistema previsional replica tales condiciones, generando una situación inequitativa en el acceso a la previsión de los afiliados.

Es difícil comprender la permanencia en la AFP de trabajadores con bajos ingresos, inestabilidad laboral y por lo tanto con baja densidad, puesto que sus pensiones con toda seguridad deberán ser complementadas o cubiertas por el Estado. El sistema de capitalización individual tal como lo demostraron diversos expertos funciona bajo un modelo de ahorro permanente, es decir con estabilidad laboral lo que no acontece en gran parte del mercado laboral del país.

Por otra parte, el sistema de AFP presenta otras anomalías. Siendo un sistema de administración de mercado, los mandantes, esto es, los trabajadores dueños de los ahorros, no pueden remover al mandatario, figura que es la esencia en cualquier contrato privado. Cuando un gerente al final del ejercicio financiero informa que tuvo

pérdidas es despedido. En el sistema previsional ello no ocurre.

Mientras el 2008 las pensiones experimentaron una caída de hasta un 40% y un 11% el 2011 los ingresos de las empresas estaban garantizados a todo evento, las utilidades de las pensiones en promedios no superaron el 6% y 8%, pero las rentabilidades de las AFP se empinaron entre el 20 y 30%.

A través de la participación de las AFPs en el mercado de valor los ahorros de los trabajadores participan en un mercado bursátil opaco, sea por el caso chispas, La Polar o Cascadas, los fondos se han involucrado en operaciones donde los intereses de los accionistas minoritarios no han estado debidamente resguardados.

La reforma previsional del año 2008 impulsada por la Presidenta Bachelet, fue un avance sustantivo para garantizar los derechos sociales de los sectores más vulnerables. Ahora el desafío es abordar el problema que enfrentan los trabajadores que están cautivos en el Sistema de Pensiones AFP y la comisión identificó 32 propuestas que están contenidas en el informe final.

A modo de resumen, se puede señalar que las presentadas por el Gobierno anterior, representado por el Subsecretario de Previsión Social, Sr. Augusto Iglesias, y por la Superintendente de Pensiones, Sra. Solange Berstein, Presidente del Consejo Consultivo Previsional, se relacionan con materias de educación e información financiera, aumentar el tope imponible o cotizar por el total de la remuneración, y fomentar el Aporte Previsional Individual y Colectivo.

En relación a las propuestas de perfeccionamiento del sistema, existe coincidencia en el mundo académico, al igual que en los centros de pensamiento, con excepción del Centro de Estudios Nacionales para el Desarrollo Alternativo -CENDA-, respecto a la medida de aumentar la edad de jubilación y aumentar la tasa de cotización.

Respecto a la propuesta de reforma al sistema diversas asociaciones gremiales, sindicales y de usuarios, con excepción de la Asociación de AFP, propone un sistema de pensiones público y de reparto, término al actual sistema de administración a través de las AFP, incorporar el aporte

te patronal, prohibir la declaración y no pago, y mecanismos de Incentivos de Aporte Previsional Voluntario Colectivo, entre otros.

Posteriormente, la Comisión puso en conocimiento de la Sala del Senado las 32 propuestas aprobadas por la Comisión, que se pueden agrupar respecto a las que proponen medidas de mejoramiento del sistema de capitalización individual, en directo beneficio de sus cotizantes y pensionados, y aquellas que tienen la finalidad de restablecer el principio de la Seguridad Social como un derecho fundamental y dotar al país de un sistema de pensiones universal, solidario y público, sin fines de lucro, consagrando la posibilidad de que los trabajadores puedan elegir el sistema que administre sus fondos. Además, considera un gran número de propuestas que se dirigen a una mayor transparencia y efectiva protección de los fondos acumulados por los trabajadores.

Las 32 propuestas aprobadas por la Comisión fueron agrupadas en 11 temas, los cuales se detallan a continuación:

1. Creación Sistema Público de Pensiones

Contenidas en las conclusiones 1, 2, y 32 del Informe:

- a. Necesidad de crear un sistema de pensiones de carácter público, universal y solidario, consagrándose el derecho de las personas de elegir el sistema de administración de sus Fondos Previsionales, y de un Fondo Solidario para garantizar una pensión básica, de carácter universal, sin requisito de años, dirigida a los trabajadores y trabajadoras que por la naturaleza de sus contratos y tipo de labores no coticen regularmente.
- b. Restablecimiento del principio de la Seguridad Social como un derecho según los estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo.
- c. Establecer y permitir que personas con ingresos impositivos por una suma igual o menor a un equivalente a 25 Unidades de Fomento puedan optar al momento de jubilar por incorporarse al Instituto de Previsión Social (IPS), con el cumplimiento de ciertos requisitos (v.gr. años de cotización, densidad en la cotizaciones, entre otros) para que esta pague su pensión de manera indefinida.

2. Regulación de la Industria

Contenidas en las conclusiones 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19 y 22, del Informe las que fueron agrupadas en cuatro grandes propuestas, a saber:

- a. Comisiones: Eliminar las comisiones fijas a todo evento y establecer su cobro en relación al comportamiento de los fondos, y en el caso que se mantenga el mecanismo de comisiones fijas, éstas deberán expresarse en términos de porcentaje de la cotización efectuada por el trabajador. Establecimiento de un tope a las comisiones, siendo este el promedio aplicado por la AFP que obtiene la adjudicación de la cartera de nuevos cotizantes en los dos últimos procesos de licitación.
- b. Multifondos: Disminuir riesgos de los fondos de pensiones mediante revisión de las reglas de multifondos, según edad, y distinguiendo también entre ahorro obligatorio y voluntario; aumentar la transparencia del portafolio de las AFP (obligación de publicidad de portafolios, actualización diaria, e indicación del detalle de los porcentajes invertidos y el valor de cada activo, en pesos chilenos); y disminuir el tiempo del trámite para cambiarse de fondo.
- c. Gobierno Corporativo: Representación de los trabajadores en los directorios de las AFP.
- d. Prohibiciones: Donaciones de las AFP en campañas políticas, partidos políticos y en todos los procesos electorales y de participación en el Fondo de Promoción y Educación Previsional.

3. Cotizaciones

Contenidas en las conclusiones 3 y 4 del Informe:

- a. Aporte patronal a la cotización previsional de los trabajadores y avanzar a una contribución tripartita al sistema de pensiones.
- b. Considerar en la estructura de los aportes, que no sean sólo de cargo del trabajador e incorporar un factor regional.

4. Montos Impositivos

Contenidas en las conclusiones 6, 7, 8 y 23 del Informe:

- a. Establecimiento del carácter imponible de todas las sumas que el trabajador recibe como remuneración, de los montos del Seguro de Cesantía de la Ley N° 19.728, de los ingresos de los concriptos del servicio militar.
- b. Aumentar el tope del sueldo imponible llevándolo a su equivalente de 60 Unidades de Fomento como proporción del ingreso per cápita del año 1981.

5. Mayor Control y Fiscalización

Contenidas en las conclusiones N° 15, 20 y 21 del informe:

- a. Fortalecer el sistema de fiscalización y aplicación de sanciones a quienes hacen uso indebido de las cotizaciones previsionales.
- b. Establecer la obligación de las AFPs de informar y notificar a los trabajadores, en un plazo de 30 días, sobre el no pago de sus cotizaciones previsionales.
- c. Establecer un Fondo especial, administrado por entidades públicas, destinado, exclusivamente a otorgar créditos para el pago de cotizaciones previsionales vencidas.

6. Emisión de Bonos de Longevidad

Contenida en la conclusión N° 24: Con el objeto de mitigar el riesgo originado por los cambios demográficos, se propone que el Estado abra este mercado emitiendo dichos bonos, los cupones adicionales por mayor longevidad podrían ser garantizados por el Fondo de Reservas de Pensiones.

7. Daño Previsional

Contenida en las conclusiones N° 26 y 27:

- a. Abordar la deuda previsional de quienes se cambiaron de sistema previsional mediante el aumento de aporte previsional solidario o un bono indemnizatorio.
- b. Reparación del daño previsional de los funcionarios públicos por subcotización por parte del Estado y bajo valor del bono de reconocimiento.

8. Pensión de Sobrevivencia

Contenida en la conclusión N° 24: Pago del 100% de la pensión para la o el cónyuge sobreviviente cuando se origina la pensión de sobrevivencia o el montepío.

9. Cotización de Salud

Contenida en la conclusión N° 29: Rebaja de la cotización de salud al 5 % a todas las pensiones.

10. Reajuste de Pensiones

Contenida en la conclusión N° 31: Propone un aumento del 10%.

11. Otras Materias

Contenidas en las conclusiones N° 5, 9, 17, 25 y 30:

- a. Incentivos al Ahorro Previsional Colectivo y aumento de los incentivos tributarios para el ahorro individual o colectivo: Tales como las posibilidades de retiro en situaciones de enfermedades, educación y primera vivienda.
- b. Trabajo pesado: Revisar y modificar el sistema en materia de procedimientos para calificar dicha condición, montos de las cotizaciones, edad legal para jubilarse e incorporar al Estado como tercer aportante.
- c. Prohibiciones e inhabilidades respecto de los entes administradores de los fondos: Ampliar para los funcionarios públicos -ex autoridades o ex funcionarios de una institución fiscalizadora-, la actual inhabilidad establecida en la denominada ley de probidad, a un año.
- d. Compatibilidad del aporte previsional solidario que reciben los pensionados de menores ingresos con el desempeño de actividades remuneradas.
- e. Bono de navidad y aguinaldos para todos los pensionados, sin distinción de sistema previsional.

➤ **Audiencia Augusto Iglesias** (Ex Sub secretario de Previsión Social)

PARTICIPANTE

Augusto Iglesias

No presentó Documento

➔ Audiencia Diputado Daniel Farcas

PARTICIPANTES

Daniel Farcas (Diputado)
Gabriel Silber (Diputado)
Tucapel Jiménez (Diputado)

I.- Introducción:

A través ésta presentación se buscará exponer respecto del Sistema de Pensiones vigente hoy en día en Chile, el cual se encuentra regulado por el Decreto Ley 3500, vigente desde los inicios de la década de los 80 y que consagra el llamado "Sistema de Capitalización Individual de Pensiones". Esta norma (como también el sistema que contiene) no ha estado exenta de críticas, principalmente porque las pensiones con las cuales jubilan los usuarios están muy por debajo de las expectativas generadas. A su vez, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), perciben o cobran comisión por su gestión independientemente de la rentabilidad o disminución del fondo que administran, es decir, una comisión a todo evento, situación reprochable y permitida actualmente por la ley.

Dichas situaciones se encuentran dentro de muchas otras críticas al sistema, las cuales provienen desde los usuarios que cotizan, pensionados, economistas académicos, personeros de gobierno y los diferentes actores políticos y sociales. Por éste motivo, ésta presentación busca dar cuenta, en primer lugar, sobre la situación actual en la que nos encontramos, analizando con ci-

fras, datos duros y elementos porcentuales, la manera en que hoy en día funciona nuestro actual sistema de pensiones. Tras ello, se expondrá respecto de las diferentes iniciativas legislativas que apuntan a mejorar su funcionamiento con un fin más justo, equitativo y beneficioso para el cotizante. Dentro de éste mismo punto, se destaca la iniciativa de reforma promovida por el Diputado Daniel Farcas Guendelman, recientemente presentada ante la Honorable Cámara de Diputados. Para finalizar, se hará un breve análisis al Proyecto de Ley iniciado en Mensaje por la Presidente Michelle Bachelet que propone la creación de una AFP estatal, y se cerrará ésta presentación con las respectivas conclusiones al respecto.

II.- Análisis de la situación actual

Como sabemos, a partir de la entrada en vigencia del Decreto Ley N° 3.500 en noviembre de 1980, todos los trabajadores con contratos de trabajo se deben adscribir al sistema de capitalización individual. Bajo éste contexto, actualmente el número de afiliados al Sistema de Capitalización Individual contempla más de nueve millones de personas a marzo de 2014, de los cuales actualmente un 52,22% de los afiliados se encuentra cotizando. Las razones para que el restante 47,78% de las personas afiliadas no se encuentre cotizando puede ser explicada porque un porcentaje de ellos se encuentran jubilados y por la dinámica que presenta actualmente el mercado del trabajo, que se manifiesta en contrataciones a honorarios y empleos precarios y temporales, entre otras razones.

 Tabla 1: Sistema Capitalización Individual

N° de afiliados Junio de cada año	Hombres	Mujeres	Total
Junio-08	4.505.308	3.735.171	8.240.479
Junio-09	4.625.159	3.879.535	8.504.694
Junio-10	4.704.596	3.983.247	8.687.844
Junio-11	4.793.631	4.092.815	8.886.446
Junio-12	4.940.682	4.229.026	9.169.708
Junio-13	5.621.904	4.950.688	10.572.592
Marzo-14	5.160.027	4.474.684	9.634.711

Pues bien, es del caso que el artículo 17 del Decreto Ley 3500 establece la obligatoriedad a todos los trabajadores de cotizar el 10 % de sus remuneraciones y rentas imponibles, el cual se destina a su cuenta de capitalización individual, es decir, dicho porcentaje se establece por ley, exclusivamente, con la finalidad de financiar la posterior pensión o jubilación de aquel trabajador. Luego, el mismo artículo 17 en su inciso 2° consagra la denominada "cotización adicional", la cual se calcula sobre la misma base que y es determinada por cada Administradora y que está destinada, entre otras funciones, a su financiamiento. En otras palabras, se refiere a las comisiones que cada AFP percibe por concepto de la administración que ésta gestiona de los diferentes fondos de capitalización individual.

Como se puede apreciar, al establecerse un sistema de cotización obligatorio a cada trabajador, las AFPs perciben de manera periódica-mensual una gran cantidad de recursos para ser administrados obteniendo por dicha gestión, la contribución ya mencionada y consagrada por ley. Esta situación, al tratarse de los fondos y recursos de la enorme mayoría de los trabajadores de nuestro país, genera enormes beneficios que hacen muy atractivo para el mercado, el negocio de las AFP. Sin embargo, dichas regalías en nada se condicen con las responsabilidades establecidas por la ley en orden a realizar una administración eficiente y cuidadosa de los fondos de todos los chilenos. Al analizar el Decreto Ley 3500, es posible notar que la regulación es mínima, estableciendo responsabilidades casi nulas en cuanto a la administración de los fondos. Así, la comisión que percibe la AFP por la gestión encomendada por la ley, es "a todo evento", ya sea que el fondo experimente una rentabilidad o que se generen pérdidas que afectan directamente a la futura pensión del usuario cotizante.

Esta situación se ha producido en más de una ocasión, ya sea por la variación en los mercados nacionales e internacionales o bien por una administración negligente. Ante ello, nos vemos enfrentados a un negocio que establece la obligatoriedad de cotizar al trabajador (y de pagar la comisión a la AFP), y por otra parte una entidad administradora de fondos a la cual la ley le resguarda su ganancia independiente del resultado de su gestión.

A mayor abundamiento, el comportamiento del mercado de las AFPs y su funcionamiento no posee un incentivo de competitividad que genere beneficios a los usuarios, toda vez que poco importa si se administran los fondos de manera correcta o no apuntando a su incremento, ya que al final del día las comisiones pactadas serán siempre las mismas.

Dicha situación se ha ido mejorando poco a poco en los últimos años. Desde un punto de vista histórico, desde 1990 hasta ahora, el mercado ha sufrido variaciones que obedecen a maniobras propias de la autorregulación del mercado más que por comportamientos tendientes a mejorar la situación de los usuarios. Así, en la década de los noventa, con la aparición de nuevos actores en el mercado y su posterior fusión entre sí, notamos que el cambio en la rentabilidad y el valor de las comisiones no se ve afectado por dichos movimientos. Así comprobamos que el sistema en sí posee poca motivación en cuanto a su competitividad.

No es sino hasta la reforma del año 2008 con la entrada en vigencia de la ley 20.255, la creación de la AFP modelo y la baja porcentual en las comisiones percibidas por la AFP Habitat, en donde se puede apreciar un cambio en este punto.

 **Tabla 2: Comisiones porcentuales por AFP a junio de cada año**

AÑOS	CAPITAL	CUPRUM	HABITAT	MODELO	PLANVITAL	PROVIDA
2008	2,64%	2,65%	2,41%	----	2,99%	2,59%
2009	2,64%	2,69%	2,59%	----	3,61%	2,64%
2010	1,44%	1,48%	1,36%	----	2,36%	1,54%
2011	1,44%	1,48%	1,36%	1,14%	2,36%	1,54%
2012	1,44%	1,48%	1,27%	1,14%	2,36%	1,54%
2013	1,44%	1,48%	1,27%	0,77%	2,36%	1,54%
2014	1,44%	1,48%	1,27%	0,77%	2,36%	1,54%

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Sin embargo, estos cambios que si bien significan un avance al sistema, es aún una reforma menor, ya que en términos concretos, se calcula que aún no se logra obtener una pensión correspondiente a un mínimo porcentual de 70% a la remuneración mensual percibida por un trabajador que ha cotizado en el sistema desde sus inicios. Ésta expectativa no se logra, lo cual genera frustración, malestar y mucha desconfianza hacia las AFPs, ya que las ganancias de éstas últimas han ido en incremento año tras año. Si bien la percepción de dicho trabajador corresponde a la remuneración que percibía al momento anterior de jubilarse, la cual es evidentemente superior al monto que percibía cuando comenzó a trabajar (y por ende a cotizar), la administración de sus fondos por parte de las AFPs apuntada hacia la obtención de mayor rentabilidad debiera funcionar como medida reajutable y paliativa a ese desfase. Como sabemos, eso no sucede, por la situación ya expuesta.

Hoy en día somos los actores políticos y sociales los llamados a tomar las banderas de cambios, promoviendo iniciativas legislativas y apoyando las reformas estructurales necesarias provenientes desde el Ejecutivo, como lo fue en el caso de la ley 20.255 y ahora, con la propuesta de AFP estatal por parte del Ejecutivo.

III.- Propuestas legislativas de reforma al Decreto Ley 3500.

Durante las últimas décadas han surgido iniciativas de reformas al Decreto Ley 3500, las cuales han tenido origen en el Poder Ejecutivo vía Mensaje Presidencial, como también por Moción Parlamentaria. Como sabemos, la más importante ha sido la reforma al Sistema de Pensiones consagrada en la Ley 20.255, promovida durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, con las consecuencias ya vistas. Sin embargo, el Parlamento no se queda atrás, y así encontramos importantes proyectos de ley que se encuentran actualmente en tramitación, como por ejemplo, el Boletín 9137-13 (Que establece un mecanismo de repartición de la rentabilidad de las AFPs); Boletín 8804-13 (que faculta al Estado para la creación de una AFP estatal, recogido a su vez en el mensaje presidencial que crea la AFP estatal); Boletín 7747-13 (relativo a la responsabilidad en la administración de los fondos de pensiones); entre otras.

Por nuestra parte, hemos presentado recientemente una Moción Parlamentaria que busca establecer una regulación acabada y más justa respecto al establecimiento de las comisiones percibidas por la AFP y que son destinadas a su financiamiento.

Breve exposición sobre el Proyecto de Ley presentado por el Honorable Diputado Daniel Farcas Guendelman (PPD):

El Proyecto presentado tiene por objeto modificar el artículo 29 del Decreto Ley 3500, estableciendo desde ahora la posibilidad de que las Cotizaciones adicionales, o en otras palabras, las comisiones percibidas por las AFPs para su exclusivo financiamiento, como contribución por la administración de los diversos fondos que establece la ley, deberán ser proporcionales y en base a la rentabilidad efectiva que experimenten éstos. Dicha comisión así establecida, se incrementa proporcionalmente en base al aumento experimentado por el fondo administrado, con un límite, ya que jamás podrán exceder el 2,5% de las remuneraciones y rentas imponibles de cada trabajador cotizante.

A mayor abundamiento, si el fondo administrado por la AFP sufre pérdidas o bien sólo se mantiene estable sin experimentar un aumento, la comisión a la que refiere el artículo 17 inciso 2º del Decreto Ley 3500 será igual a cero.

¿Qué se busca con esta modificación?

Lo que pretendemos es promover la competitividad entre las distintas AFPs, las cuales a contar de ahora no percibirán una comisión porcentual "a todo evento" independiente de que el fondo se incremente o sufra pérdidas producto de su gestión. Además, existirá una motivación adicional, en orden a que su administración de los diversos fondos sea prudente y cuidadosa, resguardando la seguridad de los fondos y estableciendo así, una sanción a la mala gestión y una retribución merecida ante una administración exitosa.

La limitación al 2,5% no es azarosa, toda vez que si consideramos los porcentajes de comisión que actualmente se cobran en el mercado, nos encontramos con que el más alto corresponde a la AFP "Planvital" con un 2,36% de comisión; y la más baja, con un 0,77% de AFP "Modelo". Así, el límite sigue siendo más alto que los valores que

ofrecen en la actualidad las distintas AFPs que intervienen en el negocio.

Esta modificación busca en todo momento un beneficio directo hacia los cotizantes del sistema, los cuales consideramos están siendo muy golpeados hoy en día por nuestra legislación. A saber, están obligados a cotizar en un sistema impuesto, sólo tienen derecho a elegir cuál AFP administrarán sus fondos, no pueden disponer de sus fondos sino parcialmente cuando jubilan o realizan algún retiro anticipado, y las Administradoras de Fondos de Pensiones les cobran un porcentaje de comisión a todo evento, cargando así de alguna tribuna o defensa en el caso de pérdida o disminución en sus fondos.

Constitucionalidad de nuestro proyecto:

Analizando otras iniciativas similares o bien, las indicaciones introducidas en el Senado en la discusión de la Ley 20.255, nos hemos percatado que han sido desechadas por inconstitucionalidad, aludiendo que nos encontramos en materias propias de iniciativa exclusiva del Presidente de la república (artículo 65 n° 6 de la Constitución). En dicha norma se establece que las materias propias de "Seguridad Social", en cuanto a su iniciativa, modificación, regulación, etc., corresponde a la atribución legislativa exclusiva y privativa del Presidente de la República.

Sin embargo, no concordamos con dicha interpretación de la norma, toda vez que las materias propias de la Seguridad Social, por su especial naturaleza, son financiadas con fondos públicos y buscan entre otras cosas, proteger a quienes no cuentan con los medios suficientes en materias tales como: maternidad, orfandad, vejez, sobrevivencia, accidentes del trabajo, desempleo, etc.

Como hemos notado, las comisiones pactadas entre el cotizante y su AFP distan mucho de ser materias propias de la Seguridad Social. Por ello hemos presentado ésta iniciativa parlamentaria con el fin de utilizar las herramientas legislativas con las cuales contamos, y ponerlas al servicio de los intereses de la ciudadanía propendiendo siempre el bien común y atacando siempre las desigualdades del Sistema.

Nuestro Proyecto y la AFP Estatal

Al analizar el Proyecto de Ley iniciado en mensaje de la presidenta Bachelet, que busca crear la AFP estatal (Boletín 9399-13) y establecer una comparación a nuestro proyecto no podemos sino concluir que son total y absolutamente complementarios, ya que la propuesta de crear una AFP estatal debe, por mandato constitucional según el artículo 19 n° 21 de la Constitución, regirse bajo las mismas reglas imperante para las empresas de los particulares.

Bajo este principio de igualdad, nuestro proyecto apunta de manera transversal hacia mejorar la competitividad de las empresas y establecer un argumento de justicia, eliminando la comisión "a todo evento" bajo la cual nos encontramos ahora. Por ende, la AFP estatal se sometería a estas mismas reglas del mercado.

A su vez, el Proyecto de Ley que busca establecer un mecanismo de repartición de la rentabilidad de las AFPs, nos parece también complementario, ya que apunta a la mejor distribución de los recursos en el sistema de pensiones, y por consiguiente, a un mayor desarrollo de la calidad de vida de quienes perciben sus ingresos del mismo.

Como ya se señaló, es momento de tomar cartas en el asunto y actuar de manera responsable hacia el mejoramiento sustancial del Sistema de pensiones, utilizando las herramientas con las cuales se cuenta y apuntar en ese sentido. Por ello, las iniciativas aquí descritas son total y absolutamente complementarias y pueden ser discutidas en su conjunto, generando un cambio radical y necesario al sistema actual.

IV Breve análisis a la creación de la AFP Estatal

La presentación del proyecto que crea la AFP estatal, iniciado en Mensaje, viene a cumplir con lo dicho en la campaña presidencial de la presidenta Michelle Bachelet. Como bien se ha dicho, éste proyecto no es la solución al sistema de pensiones, pero ayuda bastante a suplir problemas de cobertura, de competitividad y le otorga un grado de justicia a las relaciones entre los usuarios cotizantes y su AFP.

Pese a las dudas de muchos, la creación de una AFP estatal no vulnera los principios de la Libre Competencia ni incorpora un agente privilegiado al mercado. Como ya sabemos, el mandato constitucional del artículo 19 n.º 21 de nuestra carta fundamental así lo impide.

El proyecto contempla la posibilidad de eximir de la prohibición establecida en el artículo 47 bis del Decreto Ley 3500, no siendo éste aplicable a la AFP estatal. Dicha situación nos parece de toda lógica, toda vez que prohibir la inversión en títulos y documentos financieros emitidos por la Tesorería General de la República, el Banco Central y los bonos emitidos por las empresas públicas pone en riesgo evidente el cumplimiento del objeto social, pues implica para el caso de la AFP del Estado una posición desmedrada frente al resto de las Administradoras.

Pero además, y tal vez más importante aún, una eventual prohibición de inversión en los referidos títulos implicaría privar a la AFP del Estado de instrumentos financieros de alta rentabilidad y menor riesgo que cualquier otro del mercado nacional, toda vez que cuentan con la garantía del Fisco para su cumplimiento. Sin duda, el no permitir a la AFP del Estado invertir en dichos instrumentos la dejaría en una posición muy desmejorada respecto de las demás Administradoras.

Este hecho (de la AFP estatal), sumado a la reforma que nosotros proponemos y la iniciativa parlamentaria del Boletín 9137-13 (Que establece un mecanismo de repartición de la rentabilidad de las AFPs), significaría un avance importante en materia de justicia social aplicada al sistema de pensiones. Debemos propender hacia la disminución de la desigualdad y una herramienta poderosa para ello viene dada por el sistema de pensiones.

V Conclusiones:

Desde su creación y durante décadas las AFPs y el Sistema individual de capitalización de los fondos de pensiones no sufrieron variación alguna, funcionando el mercado de acuerdo a las reglas impuestas por las propias administradoras, quedando los cotizantes al simple arbitrio de las decisiones impuestas por éstas.

Tímidamente, a contar de finales de los años 90, el sistema sufre tibias modificaciones que en

nada mejoraron la situación de los usuarios de las AFPs. Dicha situación varió a contar del año 2008 (casi treinta años después), con la entrada en vigencia de la ley 20.255, que en cierta medida estableció nuevas condiciones que hicieron variar en algo el escenario de los fondos de pensiones.

Hoy la situación nuevamente toma aires de reforma, ya que existe una voluntad de los actores en ordenar y regular de manera más equitativa nuestro sistema de pensiones. Las propias AFPs han asumido públicamente que la percepción que tienen sus cotizantes respecto de las propias administradoras y del sistema en sí, no es de las mejores. La principal causa de aquello es que las AFPs tienen utilidades aún cuando los afiliados ven que su fondo experimenta pérdidas, a ello se suma la sensación de injusticia del jubilado pensionado que cotizó en el sistema por más de 30 años y que hoy percibe un monto muy menor a sus expectativas propias y a las del mercado (menos del 70% de lo que recibía como remuneración).

Pues bien, es momento de realizar las reformas estructurales necesarias para establecer un sistema más equitativo y eficiente. La creación de la AFP estatal es un gran avance. Nuestra postura y propuesta de modificación se complementa con dicha iniciativa, al establecer un argumento de toda lógica: Gestión exitosa, gestión retribuida. Gestión negligente, gestión castigada sin comisión. En todo orden de cosas, en gestión de negocios ajenos, la retribución se origina a partir del beneficio generado hacia el provecho del mandante. En el caso de la AFP la comisión se percibe a todo evento, lo cual es injusto, ilógico y que raya en el enriquecimiento sin causa. Pues bien, la reforma aquí propuesta, busca terminar con dicha situación.

Es del caso esperar que las propuestas aquí descritas sean recogidas para el mejoramiento del sistema, contar con el apoyo de la comisión de expertos y ser objeto de críticas constructivas en busca de su perfeccionamiento, como así también desde la tribuna parlamentaria, se compromete el apoyo al proyecto presentado por la Presidenta. Todo sea para promover un sistema más perfecto, equitativo y justo para los cotizantes y trabajadores de Chile.

➔ Audiencia Senadora Lily Pérez

PARTICIPANTES

Lily Pérez (Senadora)

Agradezco la instancia para poder hacer mis planteamientos como Senadora en un asunto tan esencial como lo es el sistema previsional chileno.

Mi exposición se enfocará puntualmente sobre los trabajadores regidos por el estatuto de la ley de trabajos pesados N° 19.404 y también en la ley 16.744 sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Es importante definir qué se entiende por trabajo pesado para poder hacer un diagnóstico acertado del problema: "Se definen como trabajos pesados aquellos que aceleran el desgaste físico, intelectual o psíquico en la mayoría de quienes lo realizan provocando un envejecimiento precoz".

Hace mucho tiempo, me he preocupado por las precarias condiciones laborales en que desarrollan su trabajo los mineros, obreros de la construcción y carteros por nombrar solo algunos gremios.

A raíz de estas duras realidades, como legisladora he impulsado varias iniciativas legislativas, en el 2009 como Diputada y en el año 2011 como Senadora, sin embargo, por la materia que tratan (seguridad y previsión social) son de iniciativa exclusiva del ejecutivo y requieren inexorablemente su patrocinio conforme al artículo 65 de nuestra carta fundamental por lo que estas iniciativas no han podido avanzar en su trámite.

El año 2013, el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, presentó un mensaje presidencial que realizó un esfuerzo importante por mejorar las condiciones de jubilación de las personas que realizan trabajos pesados pero que es necesario complementar y perfeccionar.

Mi intención es visibilizar el drama humano que afecta a estos trabajadores, que al cumplir los 65 años ven como sus jubilaciones caen abruptamente, siendo en el mejor de los escenarios cercanas a los 150.000 pesos. Y como estamos hablando de "enfermedades profesionales por

trabajos pesados" este dinero con fortuna alcanza para cubrir sus medicamentos.

Conozco en detalle la ley 16.744 y creo que es una buena herramienta pero ha quedado obsoleta, ya que las expectativas de vida de hoy son mayores que cuando se dictó en el año 1968, por lo tanto, no resuelve correctamente la situación en que quedan los trabajadores una vez que cumplen los 65 años.

La silicosis es una enfermedad crónica y degenerativa y he conocido a numerosos mineros de mi Región que la padecen y es de toda justicia y un deber moral que el Estado de Chile se pronuncie sobre las fórmulas de financiamiento para poder brindar una jubilación digna a estos compatriotas.

Estoy consciente que el tema es en extremo complejo, ya que proponer una jubilación anticipada con carácter de vitalicia, o bien extender la edad de la misma, requiere un esfuerzo financiero tremendo por parte del FISCO de Chile.

El problema que veo, consiste precisamente en encontrar un mecanismo que permita financiar estas jubilaciones, como lo sería un sistema de sobrecotizaciones en el antiguo régimen de reparto ya que el que rige hoy como sabemos es el de capitalización individual.

El implementar un sistema de sobrecotizaciones, trae aparejado un alza en los gastos por planilla por parte de los empleadores, por lo tanto, trasladar este costo a los empleadores también es un tema complejo que requiere ser analizado en profundidad.

Mi propuesta, es avanzar junto al Ministerio del Trabajo y esta destacada comisión, en la construcción de indicaciones que permitan resolver un tema social tan relevante como el mejoramiento en la calidad y cantidad de las pensiones, ya que de nada sirve trabajar duramente toda una vida para que en el ocaso de esta, se viva de forma indigna.

Recordemos que jubilación viene de la palabra júbilo, que significa alegría, pero es claro que hoy por hoy las jubilaciones actuales no se condicen ni de cerca con la etimología de la palabra.

El Estado debe asumir la responsabilidad de mejorar el sistema de pensiones y otorgar cobertura a miles de chilenos que deben anticipar su jubilación producto de una enfermedad profesional o un accidente laboral.

Nuestras propuestas:

1.- Perfeccionamiento de las disposiciones referentes a las prestaciones económicas del Seguro de la ley N° 16.744.

a. Mantención del monto de la pensión de los pensionados por invalidez de la ley N° 16.744, al momento en que se pensionen por vejez. Conforme a la normativa actual, las pensiones por invalidez del Seguro Social de la ley N° 16.744 son esencialmente transitorias y cesan al cumplirse la edad legal para pensionarse por vejez en los regímenes de pensiones común, momento a partir del cual el pensionado empieza a percibir la pensión de vejez de la entidad del régimen previsional respectivo. En particular, si bien el inciso segundo del artículo 53 de la ley N° 16.744 dispone que “en ningún caso la nueva pensión podrá ser inferior al monto de la que disfrutaba, ni al 80% del sueldo base que sirvió para calcular la pensión anterior, amplificado en la forma que señalan los artículos 26 y 41, y su pago se hará con cargo a los recursos que la respectiva institución de previsión social debe destinar al pago de pensiones de vejez”, esta norma sólo es aplicable a los pensionados que se han mantenido en el antiguo régimen previsional administrado por el Instituto de Previsión Social.

Con el objeto de corregir esta situación, se propone mantener en forma vitalicia o aumentar la edad conforme a la expectativa de vida actual el monto de la pensión a los pensionados por invalidez de la ley N° 16.744, al momento en que se pensionen por vejez en el Sistema de Pensiones regido por el decreto ley N° 3.500, de 1980.

En particular, el organismo administrador que se encontraba pagando la respectiva pensión de invalidez de la ley N° 16.744 será responsable, cuando corresponda, de financiar y enterar un suplemento en la cuenta de capitalización individual, administrada por una Administradora de Fondos de Pensiones.

b. Base de cálculo de las pensiones y las indemnizaciones que sea más representativa de lo efectivamente percibido por el trabajador. Conforme al inciso primero del artículo 26 de la ley N° 16.744 vigente, para los efectos del cálculo de las pensiones e indemnizaciones que se contemplan en el referido texto legal, se entiende por sueldo base mensual el promedio de las remuneraciones o rentas, sujetas a cotización, excluidos los subsidios, percibidas por el afiliado en los últimos seis meses anteriores al accidente o al diagnóstico médico, en caso de enfermedad profesional.

Considerando que en tan corto lapso pudieran no reflejarse adecuadamente los reales ingresos de un trabajador, producto de factores tales como la alta rotación en el empleo y la heterogeneidad de remuneraciones que se devengan en el curso de una relación laboral, se propone que para el cálculo de las indemnizaciones y pensiones se entienda por sueldo base mensual el promedio de las remuneraciones o rentas, sujetas a cotizaciones, incluido el incremento establecido en el decreto ley N° 3.501, de 1980, percibidas por el asegurado en los últimos doce meses calendario inmediatamente anteriores al accidente o al diagnóstico médico en caso de enfermedad profesional.

c. Pensiones de sobrevivencia

Se uniforma la denominación de estos beneficios en el marco del sistema de pensiones chileno y en los Convenios 102 y 121 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pasando de denominarse “pensiones de supervivencia”, a “pensiones de sobrevivencia”.

Conforme a lo dispuesto actualmente en los artículos 45 y 46 de la ley N° 16.744, tienen derecho a pensión de viudez la cónyuge sobreviviente, la madre de hijos de filiación no matrimonial, soltera o viuda, que hubiera estado viviendo a expensas del causante hasta el momento de su muerte y el viudo inválido que hubiese vivido a expensas de la cónyuge afiliada.

Luego, con el objeto de armonizar las disposiciones contenidas en la ley N° 16.744 y el decreto ley N° 3.500, de 1980, se propone incorporar como nuevos beneficiarios de pensiones vitalicias de sobrevivencia del primer

cuerpo legal en referencia a los cónyuges, sin otra calificación o exigencia, y a los padres de hijos no matrimoniales de la trabajadora causante de pensión, que hubieran estado viviendo a expensas de ésta hasta el momento de su muerte.

Además, se propone eliminar la norma que establece la restricción de edad para acceder a una pensión vitalicia por parte de la viuda menor de cuarenta y cinco años de edad y aquella que dispone el cese de la pensión de viudez por contraer nuevas nupcias. En efecto, actualmente el otorgamiento de una pensión vitalicia se verifica cuando la viuda superviviente tiene, a la fecha de fallecimiento del causante, más de 45 años, o bien cuando ésta sea inválida, sin perjuicio que esta invalidez deba ser coetánea o anterior a la fecha del deceso del causante.

Mientras que a la viuda menor de 45 años le corresponde una pensión temporal por el período de un año, siendo esta pensión temporal prorrogada por todo el tiempo durante el cual la viuda mantenga a su cuidado hijos de filiación matrimonial que le causen asignación familiar. Con todo, dicha pensión temporal se transforma en vitalicia si durante el plazo inicial de concesión (un año), o si al término del plazo de su prórroga, la viuda cumple 45 años de edad.

d. Incompatibilidad de pensiones.

El artículo 12 del decreto ley N° 3.500, de 1980, dispone que las pensiones de invalidez y sobrevivencia establecidas en dicho cuerpo legal no comprenden las pensiones causadas y reguladas de acuerdo con la ley N° 16.744, consagrando, además, su incompatibilidad.

Se solicita que ambas pensiones sean compatibles y en forma vitalicia.

2.- De la fiscalización de la Ley 16.744.

Considerando que la fiscalización es un elemento central de las modificaciones que se deben aplicar a la Ley 16.744, se sugiere:

a. Organismos competentes, como el Ministerio de Salud, SERNAGEOMIN, Sindicatos, Federaciones de Trabajadores y otros, tengan la po-

testad de fiscalizar y detener faenas si fuese necesario ante el inminente riesgos para la salud y vida de los trabajadores.

3.- De la Reubicación de Trabajadores.

El Artículo 71° reza: Los afiliados afectados de alguna enfermedad profesional deberán ser trasladados, por la empresa donde presten sus servicios, a otras faenas donde no estén expuestos al agente causante de la enfermedad.

Los trabajadores que sean citados para exámenes de control por los servicios médicos de los organismos administradores, deberán ser autorizados por su empleador para su asistencia, y el tiempo que en ello utilicen serán considerados como trabajado para todos los efectos legales.

Las empresas que exploten faenas en que trabajadores suyos puedan estar expuestos al riesgo de neumoconiosis, deberán realizar un control radiográfico semestral de tales trabajadores.

Se sugiere: En el primer inciso del presente Artículo: Que el plazo para el traslado no debe ser superior a 30 días una vez obtenido el dictamen de incapacidad del respectivo organismo.

Se sugiere: En el tercer inciso del presente Artículo: Que el control radiológico incorpore las últimas tecnologías, ejemplo la *Tomografía Axial Computerizada (T.A.C.)*.

OTROS: Demandas judiciales en contra de CODELCO por parte de ex trabajadores afectados por silicosis.

1.- Estado del Arte de las demandas presentadas con contra n ex empleador División Andina de CODELCO CHILE, las cuales algunas se encuentran en trámite y la primera de ellas ya finalizó con fallo favorable a los demandantes, se detalla:

a) La primera Demanda ya fue fallada en la Corte Suprema con fecha marzo 2013 y se encuentra cerrada y a todos los demandantes y sus herederos, se les canceló el daño causado.

b) La segunda Demanda, se encuentra en trámite con un fallo favorable en Primera Instancia y en estos momentos está para fallo

en la Corte de apelaciones, el Rol de la Causa es C-910-2009 POBLETE con CODELCO.

c) La tercera Demanda está por salir del Tribunal de Primera Instancia con fallo favorable, para ingresar a la Corte de Apelaciones, el Rol de la Causa C-1747-2010 GONZALEZ con CODELCO.

d) La cuarta Demanda se comienza con la Probatoria en Primera Instancia en el mes de SEPTIEMBRE de 2014.

e) La quinta Demanda; está en proceso de recepción de los antecedentes, firma de poderes y se espera ser presentada en OCTUBRE o NOVIEMBRE del año en curso al Tribunal de Primera Instancia.

Es importante señalar que la ley 19.404 otorga como beneficio la rebaja de la edad legal para pensionarse por vejez, por haber desempeñado un trabajo calificado como pesado.

Los beneficiados de esta ley son los trabajadores afiliados al INP y aquellos que perteneces al sistema de pensiones a cargo de las AFP.

Los trabajadores que hayan efectuado cotizaciones por trabajos pesados del 2% tienen derecho a adelantar su edad de jubilación a razón de 2 años por cada 5 de SOBRECOTIZACIÓN con un máximo de 10 años para anticipar la jubilación y siempre que al acogerse a pensión tengan un total de 20 años de cotizaciones o servicios computables en cualquiera de los sistemas previsionales.

En conclusión, creo que todos los actores relevantes del país debemos trabajar para dar soluciones a la gente, tal vez estas requieran esfuerzos económicos importantes, pero más caro es indemnizar a cada trabajador que demande en sede judicial a alguna empresa y no resolvemos el problema de fondo, que consiste precisamente en extender la red de protección social del Estado a todos los chilenos que lo necesiten.

➔ Audiencia Guillermo Larraín (Vicepresidente Bancoestado, Ex Superintendente de Pensiones)

PARTICIPANTES

Simón Ballesteros
Sebastián García
Marco Correa
Guillermo Larraín
Sebastián Ramírez
Fernando Pino
Diego Vidal

Presentación

1. La presentación que sigue se concentra en un aspecto específico del sistema previsional: su dificultad para manejar el riesgo de longevidad. En este documento por lo tanto, nos concentramos en la fase de desacumulación del ahorro previsional constituido durante la vida activa. Esto no quiere decir que no haya mejoras que hacer en varias otras dimensiones del actual sistema. Sin embargo, me parece necesario focalizar la atención en un solo aspecto: la creación de un nuevo subsistema para manejar el riesgo de longevidad.

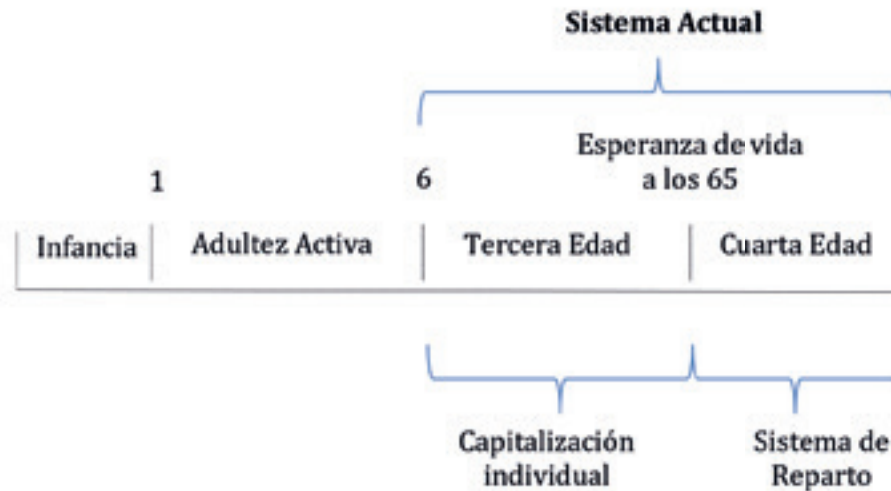
En sesiones previas de la Comisión se han hecho presentaciones que son útiles para entender mejor esta ponencia, en particular la de Solange Berstein que en una parte hace una reflexión similar aunque con otra solución. Sobre la presentación de Salvador Valdés, rescato la propuesta de crear una Comisión Nacional Actuarial que serviría para evaluar sistemáticamente los parámetros de la propuesta que aquí se desarrolla. En cuanto a la presentación de CENDA, que propone la sustitución del sistema de AFP por uno de reparto, la propuesta aquí desarrollada propone establecer una duración definida de la fase de desacumulación del sistema de ahorro obligatorio que sea seguida por el establecimiento de un sistema de reparto que se haga cargo del riesgo de longevidad.

En cuanto al sistema de AFP (acumulación), varias presentaciones han hecho contribuciones útiles sobre las cuales no me pronunciaré. Finalmente, varios expositores han manifestado una preocupación por la edad legal de jubilación que comparto.

Motivación y Propuesta

2. La mayor longevidad de la población es algo fundamentalmente bueno y deseable de la cual hay que rescatar los aspectos positivos sobre el bienestar de las personas y el desarrollo. En efecto, el impacto de la longevidad en las economías modernas (tanto en Chile como en el mundo desarrollado) transforman dicho fenómeno bueno y deseable, en algo incómodo para las generaciones activas, que en el extremo parece indeseable:
 - a. En los países con beneficios definidos (que en general son sistemas de reparto), la longevidad tiene un impacto directo sobre las finanzas públicas, incluso en países en los que el déficit previsional se calcula regularmente para constituir reservas actuarialmente adecuadas. La consecuencia es que hay un riesgo de que los beneficios que obtuvieron generaciones pasadas no puedan ser mantenidos para las actuales.
 - b. En países con contribuciones definidas (que en general son sistemas de capitalización), la mayor longevidad se traduce en menores pensiones al punto que ser viejo – o peor aún, muy viejo – cada vez más rimará con ser pobre.
3. El hecho que un fenómeno deseado por todos –vivir más– se transforme en un problema para los sistemas previsionales sugiere que dichos sistemas tienen un problema de diseño: están contruidos sobre lógicas unidimensionales (reparto o capitalización) cuando la longevidad afecta múltiples dimensiones y requiere una complementariedad de lógicas de financiamiento.
4. La propuesta elaborada en este trabajo consiste en separar el período de retiro en dos: uno financiado con ahorro obligatorio y uno financiado con un sistema de reparto. La línea de tiempo resume la propuesta:

Gráfico 1:



5. La razón para separar el período de retiro en dos es por la diferente naturaleza del problema en ambos períodos. En el período de "Tercera Edad", la probabilidad de supervivencia es tan elevada que la mutualización del "riesgo de estar vivo" es inviable. Este período debe ser financiado con ahorro. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo y pasamos a la 4ª edad, la probabilidad de supervivencia cae y con ello comienza a ser razonable que tal período sea financiado con un esquema de seguro social.

La mayor longevidad es un fenómeno universal

6. El fenómeno de la longevidad afecta a todo el planeta, aunque a distintos ritmos. El cuadro 1 del anexo muestra las expectativas de vida al nacer y a la edad legal de jubilación de hombres y mujeres. Es un grupo reducido de países pero que sirve para ilustrar el punto. Se aprecia que la expectativa de vida al nacer en el mundo ha crecido en promedio un 49% entre 1953 y 2013. De la muestra, el país donde menos ha progresado la longevidad es Estados Unidos con un 15% y el que más es Bolivia con un 66%. La expectativa de vida al retiro ha crecido a nivel mundial más para hombres que para mujeres, sin embargo en Chile (como en Japón) ocurre lo contrario: son las mujeres que más han alargado su expectativa de vida a la edad legal de jubilación.

7. La serie de gráficos 2A hasta 2E muestran algo similar: la expectativa de sobrevivencia a distintas edades ha subido de manera sustancial y se aprecia que, a diferentes velocidades, el fenómeno es similar. En todos los países se aprecia un incremento en la probabilidad de supervivencia a través del tiempo.

Si nos concentramos en Chile, un aspecto relevante de este gráfico es que a la edad legal de jubilación (60 años para mujeres y 65 años para hombres) la probabilidad de supervivencia se ha aproximado a 1 de manera sustancial. Es decir, si en 1953 la probabilidad de supervivencia a los 60 años era bajo el 60%, en 2013 dicho número ha subido a cerca del 95% y se espera que este proceso continúe.

La mayor longevidad es un fenómeno cuyo origen es científico y no cesa de sorprender a los expertos.

8. La mayor longevidad se explica por mejoras en la medicina (que entre otras cosas permitió una mejora sustancial en la mortalidad infantil) y en ámbitos relacionados con la vida diaria (como por ejemplo la mejora en la calidad del agua). Durante el siglo XX, las mejoras en longevidad permanentemente sorprendieron a los expertos, como lo muestra el gráfico 3 en el Anexo.

En cierta forma, la longevidad es un fenómeno fuera de control, con cambios inesperados tanto respecto de cuándo ocurren, qué los genera y qué impacto tiene cada una de estos avances.

Más aún, la mayor longevidad que universalmente vivimos tiene dos consecuencias importantes para este trabajo:

- a. mejora la calidad de vida de las personas a cada edad y por lo tanto su predisposición a continuar teniendo algún tipo de actividad económica post retiro; y
- b. hace más difícil el reaseguro de este riesgo, dado que en esta materia Chile, América Latina y el mundo desarrollado están avanzando en la misma dirección.

Consecuencia 1: Mejor calidad de vida y más actividad económica

9. Una implicancia de que producto de mejoras científicas la probabilidad de sobrevivencia esté subiendo a cualquier edad, es que la calidad de vida es superior en cada una de esas edades. Esta superior calidad de vida razonablemente tendrá un efecto: mientras las personas puedan, realizarán algún tipo de actividad económica (formal o informal, dependiente o independiente).

Esta mayor actividad económica implica que el Estado internalizará, al menos parcialmente y con mayor fuerza a través del tiempo los efectos de la mayor longevidad mediante la actividad económica misma y de la recaudación tributaria correspondiente (IVA, renta u otros).

De hecho a medida que avance el proceso de longevidad será cada vez más necesario pensar en instrumentos de mercado del trabajo que estén focalizados en la tercera edad (tal como los hay para los jóvenes). Dicha reacción previsible hará que en el tiempo se generen condiciones aun superiores a las actuales para que la tercera edad, aun si ha jubilado, retenga una actividad económica.

Consecuencia 2: Dificultad y mayores costos para diversificar riesgos o reasegurar

10. Dada la universalidad del fenómeno, el riesgo de longevidad es difícilmente reasegurable fuera de Chile. No es una tarea imposible, dado que el riesgo de mortalidad (que es el que manejan las Compañías de Seguros de Vida en sus productos tradicionales) está correlacionado negativamente con el riesgo de longevidad: es decir, mientras menor el riesgo de mortalidad, mayor el riesgo de supervivencia.

Sin embargo, como en todo el mundo está pasando un fenómeno similar este reaseguro es limitado. A esto se agrega que en Chile las rentas vitalicias no se pueden reasegurar en el extranjero, pero aun si se pudiera, existiría este problema.

11. En el caso de las personas que se retiran con Retiro Programado, por definición el riesgo de longevidad es responsabilidad del individuo. La capacidad de una persona para enfrentar este riesgo es evidentemente menor que la que podría tener una Compañía de Seguros.

Consecuencia 3: Ineficiente manejo del riesgo de longevidad en un sistema de capitalización pura implica menores pensiones

12. La dificultad que tiene el sistema actual para manejar el riesgo de longevidad (tanto en rentas vitalicias pero sobre todo en retiro programado) tiene una consecuencia importante: las pensiones son menores de lo que debieran.

Las compañías de seguro deben constituir reservas técnicas en función de la expectativa de vida estimadas con las tablas oficiales de mortalidad. Dichas tablas, a pesar de su periódica actualización, están atrasadas respecto del incremento efectivo de la longevidad.

Las compañías de seguro, concientes de esto, recalculan mensualmente sus reservas

respecto de la mortalidad efectiva. Esto tiene un costo para las compañías, costo del que están también concientes.

Así, al momento de vender una renta vitalicia la compañía sabe que las reservas técnicas deberán ser incrementadas a medida que la mortalidad se verifique menor. Esto representa un costo que debe ser asumido por la compañía y tal costo en parte explica que las pensiones sean bajas. El riesgo – imposible de estimar con precisión – respecto de hasta donde llegará la longevidad tiene su impacto en el nivel de las pensiones actuales.

13. La razón de por qué este resultado lo juzgamos “ineficiente” es porque siendo que la mayor longevidad es en sí un fenómeno bueno y deseable, las compañías de seguro no pueden internalizar los aspectos positivos de la longevidad (ver párrafo 8): hoy un 1 de cada 4 de los mayores de 60 años trabajan y ese número debiera subir en el futuro. Cada uno de esos trabajadores genera actividad económica y por lo tanto recaudación tributaria, pero no contribuyen en nada (salvo indirectamente a través de su impacto en el rendimiento de los activos financieros) al financiamiento del sistema previsional (en el sentido que los ingresos de las compañías no cambian con la longevidad mientras que sí lo hacen los egresos).

Un sistema cuya lógica de financiamiento es ahorro individual, internaliza los efectos negativos de la longevidad:

- » en rentas vitalicias, la longevidad representa un riesgo para la compañía que la obliga a ofrecer pensiones menores y
- » en el caso de retiro programado el riesgo lo toma quien menos capacidad tiene para manejarlo: el pensionado.

Solución: separar el período de retiro en dos, uno para la tercera edad financiado con ahorro y otro para la cuarta financiado con seguro social

14. Lógica de la propuesta. Un sistema de seguro (un sistema de reparto) tiene sentido cuando es posible la mutualización de riesgos.

a. Esto quiere decir que un grupo de personas contribuye a un fondo común del que se beneficiarán aquellas personas dentro del grupo que sufran el siniestro del cual todos pretenden protegerse. En tal situación un sistema de seguro es sostenible financieramente.

b. En el caso de las pensiones, los sistemas de reparto están contruidos sobre esta base. En su origen en el siglo XIX cuando fueron creados en Alemania la edad de jubilación más o menos coincidía con la expectativa de vida. Así, en aquel entonces al día siguiente de jubilar la probabilidad de fallecimiento era lo suficientemente alta como para que hubiera tal mutualización de riesgos.

c. La crisis de los sistemas de reparto se puede interpretar desde esta perspectiva como una consecuencia de que la expectativa de vida se haya incrementado significativamente mientras que la edad legal de jubilación no aumentado *pari passu*.

Cuando esto ocurre, digamos al día siguiente de jubilar, la probabilidad de supervivencia es tan alta que no hay mutualización posible del “riesgo de estar vivo”. Producto de la mayor longevidad, al día siguiente de jubilar el sistema de seguro habrá acumulado reservas, pero tendrá que pagarle a todos los asegurados porque todos ellos habrán sobrevivido.

Esto quiere decir que los ahorros acumulados serán usados para financiar pensiones para todos los contribuyentes: no se tratará entonces de un seguro, tal sistema será fundamentalmente uno de ahorro. Sin embargo, si la tasa de contribución fue pensada como si fuera un seguro, dado que no hay mutualización en este caso, las contribuciones no serán suficientes para cubrir los compromisos de pago de pensiones y el sistema entra en crisis.

d. El corolario de esto es que cuando hay una diferencia muy grande entre edad legal de jubilación y expectativa de vida, dicho período de tiempo debe financiarse con ahorro. Esta es la lógica de nuestra propuesta para el financiamiento de las pensiones en la 3ª edad – es decir, entre la edad legal de jubilación y la expectativa de vida a dicha

edad legal de jubilación – que se financien con ahorro obligatorio.

Sin embargo a medida que se avanza en la edad, dado que la probabilidad de supervivencia va decayendo, se hace crecientemente razonable que las pensiones se financien mediante un sistema de seguro, es decir mediante un sistema de reparto.

Este es el corazón de la propuesta.

15. Tercera edad.

a. El incremento en la longevidad hace que la probabilidad de supervivencia a la edad de retiro legal esté subiendo y convergiendo ligeramente bajo 1. ¿Qué lógica tendría financiar un evento cierto (estar vivo) con un seguro? La respuesta es: ninguna. La naturaleza de un seguro es mutualizar riesgos, pero si todos probablemente estarán vivos a los 60 años no hay riesgo que mutualizar. Esto sugiere que – dadas las edades legales de jubilación de 60 años para mujeres y 65 años los hombres – la jubilación inmediatamente después del retiro debe financiarse con ahorro.

b. La lógica anterior se desvanece a medida que la probabilidad de supervivencia se reduce porque llega un momento en que es lo suficientemente baja como para que se justifique la mutualización de riesgos y por lo tanto el financiamiento via seguro.

16. Cuarta edad.

a. La “cuarta edad” – definida como la que comienza después que la persona cumple la expectativa de vida al retiro – es aquella en la que la probabilidad de sobrevivencia se ha reducido lo suficiente como para justificar que las pensiones, a partir de entonces, se financien con seguro y no con ahorro.

Evidentemente, dicha reducción “suficiente” de la probabilidad de sobrevivencia es una convención y por lo tanto, en un ejercicio numérico habría que hacer diversas simulaciones para tomar la mejor opción.

Pensiones para la tercera edad: con ahorro obligatorio y riesgo de longevidad en otro

subsistema (4ª edad), habría mayores pensiones hoy.

17. Las pensiones que se generen a partir del momento de la edad legal de jubilación deberían ser financiadas con ahorro acumulado durante la vida laboral de las personas.

Sin embargo, como el planteamiento de fondo es que el riesgo de longevidad (más allá de la expectativa de vida a la edad de retiro) es manejado de manera ineficiente por el sistema como está definido actualmente, el ahorro acumulado durante la vida activa solo financiaría las pensiones entre la edad legal de jubilación y la expectativa de vida a dicha edad.

18. Esto significa que las pensiones durante la 3ª edad serían mayores al sistema actual porque en lugar de tener que financiar hasta que la persona fallezca, lo harían hasta cuando la persona llega a la expectativa de vida a la edad legal de jubilación. Según la OCDE, en Chile eso significa que en el caso de los hombres estas pensiones se pagarían hasta los 82 años aproximadamente (65 más 17 años de expectativa de vida) y en el caso de las mujeres hasta los 85 aproximadamente (60 más 25 años de expectativa de vida).

19. Este recalcule de pensiones – según estimaciones preliminares – podría subir hoy las pensiones entre un 10% y 25% en función del escenario.

Este argumento es válido para las nuevas pensiones. Para el stock de rentas vitalicias se propone una solución similar, pero los resultados pueden variar.

Pensiones para la cuarta edad: Seguro Social

20. Como a partir de algún momento (que en nuestro escenario base se define como la expectativa de vida a la edad legal de jubilación) la probabilidad de supervivencia se reduce de manera importante, la forma más eficiente de financiar estas pensiones es con un seguro, es decir un sistema de reparto.

Esto puede ser hecho de dos maneras:

- a. Un sistema estatal, es decir, uno en que todas las contribuciones acumuladas por un impuesto al trabajo (de un máximo de 5% en función de los objetivos buscados) lo gestiona una entidad estatal
- b. Un sistema privado por ejemplo, a través de la licitación de la totalidad de las pensiones a pagar entre compañías de seguro privadas.

En ambos casos se trata de un sistema de reparto, la diferencia entre ambos es quién gestiona los pagos y quien asume los riesgos financieros.

21. Antes de ver ambas opciones es necesario precisar que un requisito esencial es que desde la perspectiva de las personas no haya cambio alguno:

- a. no habría ninguna gestión administrativa que ellas debieran hacer,
- b. el monto de las pensiones entre la 3ª y 4ª edad debiera ser idéntico.

Las alternativas en el sistema propuesto tienen lugar en el "back office": flujos de información entre el sistema que cubre la 3ª y 4ª edades manera que los pagos fluyan naturalmente sin que las personas se percaten de ello.

22. Como todo el ahorro previsional acumulado durante la vida activa habría sido utilizado para financiar las pensiones de la 3ª edad, no habrían ahorros previsionales para financiar las pensiones de la 4ª edad.

Estos recursos provendrían de un impuesto al trabajo (de un máximo de 5%) con el que se constituiría un fondo para este financiamiento.

23. Opción 1: Administración estatal

- a. Una entidad pública – que podría ser la AFP Estatal – tendría a su cargo la gestión financiera de las contribuciones acumuladas en un Fondo con personalidad jurídica propia. Este fondo podría denominarse un "Fondo Soberano del Sistema de Reparto".
- b. La única alternativa viable de pago de pensiones sería una en que el seguro social

pague las mismas pensiones que el sistema de ahorro obligatorio (cuyas pensiones subirían de manera importante, como hemos visto). Este sistema pagaría estas pensiones desde cuando la persona cumpla la edad equivalente a la expectativa de vida hasta cuando fallezca.

24. Opción 2: Administración privada.

a. El financiamiento del sistema en este caso sería equivalente, es decir, con un impuesto o contribución a un fondo el cual podría a su vez se administrado por la AFP Estatal.

b. La administración privada sería limitada a la gestión del pago de las pensiones y la gestión financiera de los recursos comprometidos en las pensiones de cada cohorte. En efecto, al iniciarse la 4ª edad se sabría cuántas personas habría y con qué montos de pensión.

c. La AFP Estatal podría licitar a una o varias compañías el pago de dichas pensiones (cuyo valor quedaría intacto). El criterio de licitación sería la que requiera un menor traspaso desde el Fondo Soberano del Sistema de Reparto a la compañía respectiva. Las diferencias entre compañías podrían provenir de su mejor capacidad de manejo financiero o de diferencias en sus proyecciones de longevidad. Estos riesgos lo cubrirían las compañías con su capital y reservas.

25. ¿Administración estatal o privada?

a. En principio, parece preferible que sea el Estado quien maneje este sistema. El riesgo de longevidad, según hemos argumentado, es difícilmente predecible y el riesgo asociado a una mala estimación de la longevidad tiene un sesgo al alza. Parece difícil entonces que una CSV pueda ofrecer mejores condiciones que las que el propio Estado tiene para gestionar estas pensiones. Sin embargo, es útil preguntarse por la alternativa privada.

b. Las CSV podrían postular a gestionar grupos de pensionados que pasan a la 4ª edad, manteniendo el nivel de las pensiones comprometidas. El valor agregado que aportarían las compañías tiene que ver con el manejo financiero de los fondos que sería cubierto con su capital, ahorrándose el Estado el riesgo

financiero del mismo y además competirían con otras CSV en hacer una mejor estimación del riesgo de longevidad (sin efecto sobre el nivel de las pensiones que en este caso estarían fijadas desde la 3ª edad).

¿Qué hacer con las pensiones actualmente vigentes en la 3ª edad?

26. Desde una perspectiva política, es altamente improbable que pueda plantearse una reforma de este tipo que no contemple un ajuste de las pensiones actuales según las reglas nuevas.

27. Stock de Rentas Vitalicias:

a. A las personas que hoy están retiradas con renta vitalicia habría que recalcularles la pensión según las reglas nuevas. Para este grupo las CSV tienen reservas técnicas contempladas, reservas que van aumentando como hemos visto, para hacer frente a la longevidad creciente.

b. El recalcular de las pensiones implica que las reservas técnicas que cubren la 4ª edad se agreguen al pool de reservas técnicas que cubren las pensiones de la 3ª edad, lo que permitiría incrementar las pensiones de la 3ª edad. Este traslado debe hacerse a precios de mercado y para ello es necesario convenir una metodología.

c. Retirados actuales en la 3ª edad.

Estas personas no han alcanzado todavía la expectativa de vida al retiro de manera que las reservas asociadas a los compromisos que las compañías tienen con estas personas por las pensiones post expectativa de vida se distribuyen aproximadamente en proporción a los montos relativos de las pensiones. Todas estas reservas se traspasan a las reservas que cubren las pensiones entre la edad de jubilación y la expectativa de vida al retiro y se recalculan. Este recalcular se hace en forma mutualista dada la naturaleza de la cobertura de riesgos de longevidad en un seguro.

d. Retirados actuales en la 4ª edad.

Los retirados que ya están en la 4ª edad liberarían reservas técnicas lo que permitiría un recalcular de las pensiones.

28. Retiros programados.

a. Las personas que eligieron Retiro Programado tienen un ahorro individual que no han traspasado a una Compañía de Seguros. El recalcular en este caso es problemático porque no hay mutualización de riesgos en la partida. Es decir, si la persona quisiera mantener el retiro programado no se podría incrementar la pensión.

b. Para proceder a un recalcular de la pensión en la 3ª edad para este grupo, la persona tendría que – contra el aumento de pensión y cesión del riesgo de longevidad – utilizar los fondos remanentes para incrementar pensión. Sin embargo, esto daría lugar a incrementos desmesurados de la pensión en la 3ª edad, imposibles de sostener luego en la 4ª edad. Una posibilidad sería ofrecer un incremento parejo del mismo porcentaje que la media de las rentas vitalicias.

Estructura de gobernanza del Fondo Soberano del Sistema de Reparto

29. El Fondo soberano (o más precisamente, ciudadano) que se constituiría con las contribuciones de los trabajadores activos y que financiaría las pensiones de la 4ª edad, debe regirse por reglas entre las cuales es útil señalar al menos las siguientes:

a. Debiera tener un directorio propio con directores independientes que velen por la calidad de las inversiones y que la cantidad de activos que respaldan los compromisos.

b. En este sentido, el directorio debiera encargar periódicamente estudios actuariales que permitan conocer la solvencia del Fondo. Sobre la base de estos estudios, el directorio debiera sugerir modificaciones, si corresponde, en la tasa de contribución.

c. Una Comisión Nacional Actuarial debiera fijar la Expectativa de Vida a la edad de retiro que sería un parámetro clave que determina el paso de la 3ª a la 4ª edad.

d. El Fondo debiera ser supervisado. La entidad que naturalmente podría cumplir tal rol es la Superintendencia de Pensiones o en su defecto la Superintendencia de Valores y Seguros.

La transferencia a la primera generación en el sistema de reparto

“lagunas” – explican una parte importante de por qué las pensiones hoy son tan bajas.

30. La implantación de un sistema de reparto (ya sea con administración estatal o privada) conlleva una transferencia a la primera generación que recibe beneficios sin haber contribuido en el origen. Este es el caso en la propuesta que habla este trabajo.

Sin embargo, la generación que recibiría esta transferencia no es una generación cualquiera. Por un lado, la generación actual que recibiría una pensión más alta, efectivamente no contribuyó al financiamiento del sistema de reparto. Pero por otro lado, la generación en cuestión es la generación “del sacrificio”, aquella que producto de las reformas estructurales de los años 70 y 80. En primer lugar de estas reformas, está la apertura comercial que generó una muy importante dinámica posterior de crecimiento económico de la que se benefició el país entero pero que tuvo un impacto significativo y persistente en la empleabilidad de muchos trabajadores.

Esto se aprecia en los gráficos 4 a 8 en el anexo:

- Grafico 4: Tasa de desocupación total y juvenil en el Gran Santiago, que muestran la altísima tasa de desocupación, en particular de los jóvenes
- Grafico 5: Proxy de la Tasa de Subempleo, definida como la suma de los desocupados y trabajadores por cuenta propia
- Grafico 7: Duración de la desocupación, medido en semanas
- Grafico 8: Estimación de la densidad de cotización de las cohortes actualmente retiradas

Todos estos gráficos muestran que en los años ochenta – cuando los jubilados actuales o los que están por jubilarse buscaban trabajo – el desempleo era muy alto, prevalecía el subempleo sin obligación de cotizar y el desempleo era de larga duración. En el caso de los jóvenes, la situación era peor en todas las dimensiones.

Por la naturaleza de un sistema de capitalización, las cotizaciones no enteradas en aquel entonces – a las que denominamos usualmente

➔ Audiencia Diputado Tucapel Jimenez

PARTICIPANTES

Tucapel Jiménez

¿Cuán justa es la exigencia que hoy muchos levantan diciendo “No Más AFP”?

Sin duda, no se trata simplemente de una protesta testimonial, frente al desarrollo de un negocio que permite a algunos lucrar con el futuro previsional de los trabajadores chilenos.

Personalmente, creo que el actual sistema de pensiones que data del año 1981, se elaboró desde la mala fe.

Este fue un sistema impulsado durante la dictadura militar y ofrecido como el mejor sistema de pensiones del mundo, mediante una estrategia comunicacional millonaria, nunca antes vista en nuestra patria, con pagos muy jugosos a personajes públicos.

Hay que recordar que, bajo amenaza de despidos, se obligaba a los trabajadores a cambiarse al nuevo sistema. Y lo más decepcionante fue que también se involucró a dirigentes sindicales para que promovieran el cambio de los trabajadores chilenos al sistema de Administración de Fondos de Pensiones.

Dicho lo anterior, SI EL SISTEMA QUE SE PROPONIA ERA TAN BUENO, NO SE LOGRA ENTENDER QUE QUIENES TENÍAN EL PODER EL AÑO 1980, ES DECIR, LAS FF.AA., NO SE CAMBIARON AL SISTEMA QUE ELLOS INVENTARON PARA LA GRAN MAYORÍA DE LOS CHILENOS Y SE QUEDARON CON EL ANTIGUO SISTEMA DE REPARTO, QUE FUNCIONA MUY BIEN HASTA EL DÍA DE HOY.

La administración establecida por el Decreto Ley 3.500 de 1980 asimiló el sistema de pensiones bajo la lógica de un seguro privado de acumulación de fondos.

Pero esa lógica funcionó, al mismo tiempo, con un mercado de trabajo excluyente, con derechos laborales restringidos, que no permite ni la continuidad laboral en el tiempo, ni la obtención de mejorías progresivas de remuneraciones al cabo de cierta cantidad de años.

En efecto, la acumulación de fondos para la vejez se basa en que al trabajador “le vaya bien”. Sin embargo, ya se sabe que el Código del Trabajo, en especial en lo relativo a los derechos colectivos del trabajador, no permite que al trabajador “le vaya bien”.

En esta línea argumental se inscribe la escasa negociación colectiva que puede ejercer sólo un 8% de trabajadores chilenos, muy por debajo del 92% de Uruguay y de otros países de la Región.

A la significativa cantidad de 92 trabajadores por cada 100 que se encuentran impedidos de negociar, hay que sumar la insuficiente regulación del proceso de negociación; las prácticas antisindicales; la falta de participación en las utilidades de las empresas y la falta de regulación de algún tipo de repartición de los beneficios obtenidos por los grupos de empresas.

Debemos señalar, además, que nuestro sistema de capacitación laboral no tiene ni vocación ni aptitud para que el trabajador adquiera habilidades y conocimientos que le permitan insertarse en el mercado de trabajo.

Tampoco sirve nuestro sistema de capacitación laboral para mantener permanentemente un empleo o bien para mejorar su estándar de remuneraciones. Así lo demostró recientemente el informe de impacto del sistema de franquicia tributaria elaborado por el economista Osvaldo Larrañaga.

Soy un convencido que un sistema de pensiones se debe basar en los parámetros de la seguridad social y no en la lógica de un seguro privado.

La seguridad social debe cumplir en todas partes del mundo, con requisitos como los de universalidad y suficiencia.

Por universalidad se debe entender que no puede haber trabajadores excluidos del derecho a una pensión digna.

El actual sistema de capitalización individual le niega el derecho a una pensión digna a los trabajadores con menores ingresos, o con ingresos mínimos, o con trabajos inestables porque, ya lo dijimos, se basa en una lógica de mercado capitalista.

Según datos de la Superintendencia de Pensiones, las personas pagadas por las AFP y Compañías de Seguros promedian \$194.565 pesos mensuales.

En tanto, 9 de cada 10 pensiones de vejez por retiro programado son menores a \$143.590 pesos mensuales.

Es relevante también señalar que nuestro sistema de pensiones carece del requisito relacionado con la suficiencia de la prestación por vejez.

Si bien se ha avanzado sustantivamente en este aspecto desde el 2006 a través del pilar solidario, aún nuestra sociedad no se plantea la pregunta clave:

¿Cuál es el monto de pensión social y racionalmente mente aceptable en Chile?

La respuesta a esta pregunta nos ilustrará, precisamente, para conocer la diferencia de resultados entre un sistema de seguridad social y un seguro privado.

A partir de este punto es que debemos orientar nuestras políticas previsionales hacia la seguridad social, y no hacia el mercado de la administración de fondos de terceros, como lo es actualmente el sistema privado de pensiones.

La idea que cada trabajador es responsable de su jubilación es el corazón del sistema de Administración de Fondos de Pensiones.

Por el contrario, el corazón de los sistemas previsionales llamados de reparto es la predisposición

solidaria de cada uno de los trabajadores activos, como miembros de una sociedad común, de solventar con su aporte la supervivencia de sus adultos mayores, cuando pasan al mundo pasivo.

Ahora estamos escuchando voces que vienen desde el mundo empresarial que dicen que la actual crisis del sistema de pensiones que ellos inventaron durante la dictadura se debería a que serían insuficientes los aportes de los afiliados.

Y luego agregan que los cambios demográficos revelarían que nuestra población está envejeciendo masivamente.

Esta es una falacia más que difunde el mundo empresarial para intentar cazar incautos.

Hoy debemos recalcar que la masa de personas que se encuentran en edad de trabajar, duplica a la masa de personas que no se encuentran en edad de hacerlo, ya sean adultos mayores o ya sean los menores en edad escolar. Los cambios demográficos son una mera excusa para explicar las bajas pensiones.

También se ha argumentado que la tasa de cotización de un 10% de la remuneración imponible del trabajador es un aporte insuficiente para financiar los períodos de inactividad o vejez. Y entonces levantan propuestas orientadas a aumentar dicho aporte, o bien a aumentar la edad de jubilación.

Respecto de la supuesta insuficiencia para financiar los períodos de inactividad o vejez, observaremos a continuación una tabla realizada por la Fundación Sol, que muestran las utilidades acumuladas del Sistema de AFP.

Tabla 1:

Evolución de las utilidades (ganancias) del Sistema de AFP Cifras en pesos de diciembre de 2013

AÑO	UTILIDADES	UTILIDADES ACUMULADAS
1981-1989	\$ 96.384.411.213	\$ 96.384.411.213
1990-1999	\$ 442.152.572.618	\$ 538.536.083.831
2000	\$ 176.926.595.571	\$ 715.463.579.402
2001	\$ 137.394.923.686	\$ 852.858.503.088
2002	\$ 127.019.142.017	\$ 979.877.645.105
2003	\$ 122.056.252.352	\$ 1.101.933.897.457
2004	\$ 113.621.922.529	\$ 1.215.555.819.986
2005	\$ 105.533.201.473	\$ 1.321.089.021.459
2006	\$ 110.538.384.186	\$ 1.431.627.405.645
2007	\$ 107.378.422.899	\$ 1.539.005.828.544
2008	-\$ 9.224.716.957	\$ 1.529.781.111.586
2009	\$ 200.865.766.873	\$ 1.730.646.878.460
2010	\$ 302.135.744.093	\$ 2.032.782.622.553
2011	\$ 223.614.758.900	\$ 2.256.397.381.453
2012	\$ 297.635.268.400	\$ 2.554.032.640.853
2013	\$ 341.567.285.000	\$ 2.895.599.934.853

Fuente: Fundación SOL en base a datos Superintendencia de AFP

Esta tabla nos muestra las UTILIDADES ACUMULADAS DESDE 1981 HASTA 2013: 2.895.599.934.853. Son, escuchen bien, dos mil ochocientos noventa y cinco BILLONES de pesos. Estas utilidades son mayores que el PIB individual de 41 países.

Por eso es que nos permitimos rechazar el argumento empresarial de que los aportes serían insuficientes.

Lo que ocurre es que los estudios nos dicen que lo que hay es una mala distribución de los aportes previsionales.

Seamos claros: el monto que el sistema ha pagado en pensiones es equivalente al monto que las AFP han ganado por concepto de administración y rentabilidad del sistema.

Es decir, algo no parece cuadrar socialmente si comprobamos cada día que las pensiones bajas tienen como contraparte una alta ganancia de quienes administran el sistema de otorgamiento de dichas pensiones.

Relacionado con este tema destaca el antecedente de la misteriosa ausencia de un actor fundamental en las cotizaciones de seguridad social: el empleador.

En efecto, nuestro país presenta el triste privilegio de ser de los pocos sistemas en el que el empleador no aporta un centavo, repito, ni un centavo, a la acumulación del fondo de pensiones de sus trabajadores.

Hoy solamente es de su cargo el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia que es una cantidad que bordea el 0.1 o 0.2% de la remuneración del trabajador.

Un Sistema de Reparto

El sistema previsional de capitalización individual opera sobre el supuesto mercantilista de que la tasa de rentabilidad de muy largo plazo de las inversiones financieras puede resultar más o menos estable y bastante elevada.

Sólo de ese modo podría ofrecer pensiones de montos más o menos definidos y que crezcan al menos al ritmo de los salarios.

Sin embargo, el sistema previsional de capitalización individual chileno ha demostrado su ineficiencia en este aspecto, dado que continuamente los inversores y administradores del sistema deben dar públicas explicaciones sobre los fracasos cíclicos de sus inversiones.

El actual sistema de pensiones está sujeto directamente a las crisis económicas, cuyas pérdidas terminan siendo asumidas por los fondos de los trabajadores (años 2007-2011).

Bajo el esquema de capitalización, por otra parte, es políticamente difícil o imposible que los trabajadores en actividad acepten los aumentos -a su cargo- de las cotizaciones de seguridad social.

Tampoco es aceptable el retraso de su edad de jubilación, más aún, en un esquema en que es evidente que el dinero recaudado no está destinado al mejoramiento de pensiones, sino que, en una parte significativa, está dirigido a rellenar las arcas de los administradores del sistema, relacionados, a su vez, con importantes grupos de inversión.

La promesa de los esquemas de capitalización individual de entregar mejores pensiones que los esquemas de reparto, pese a que exige contribuciones menores, depende entonces crucialmente de que los mercados financieros arrojen una buena rentabilidad. Tanto más, considerando las suculentas comisiones que cobran sus operadores.

Por el contrario, la esencia de un sistema de reparto consiste en que toda la población asegurada debe pagar mensualmente un aporte, que por lo mismo resulta moderado, a fin de pagar las contingencias de seguridad social que en lo referido al pago de pensiones enfrenta dicha comunidad.

Bajo este simple esquema se refleja la vocación de solidaridad de una sociedad.

La interdependencia de los miembros de una comunidad va construyendo el sustento del contrato social que permite diferenciar la voluntad colectiva de la simple destrucción del hombre por el hombre en estado salvaje en que prima la voluntad del más fuerte.

El esquema solidario o de reparto constituye hoy la base principal de los sistemas previsionales existentes en el mundo, con la notoria excepción de Chile, país donde fue reemplazado por el que hoy día es fuente de inconmensurables interrogantes y angustias para las clases bajas y medias de trabajadores.

En los países avanzados, a lo largo de más de un siglo, el esquema de reparto ha sido capaz de financiar pensiones "dignas y adecuadas a sus necesidades", a un número de adultos mayores que hoy representan más del doble que los chilenos, en proporción a la respectiva población. Siguiendo en este punto a la Fundación Sol, podemos señalar que el esquema social de reparto tiene ventajas evidentes.

Su administración resulta sencilla y barata, puesto que consiste sólo en recaudar y pagar.

Los esquemas de capitalización, en cambio, deben recaudar e invertir en mercados volátiles y riesgosos alrededor del mundo a lo largo de tres décadas, para recién entonces intentar rescatar y finalmente pagar pensiones.

Los operadores en tales mercados persiguen, ciertamente, la maximización de sus ganancias en el manejo de fondos que por ley expropian mes a mes a cada trabajador, el que ni siquiera tiene participación en las decisiones de inversión.

El esquema de reparto opera sobre la base de dos flujos bien conocidos, que crecen de modo muy estable: las cotizaciones y las pensiones.

La evolución de ambas cifras se conoce de antemano con mucha precisión. Se incrementan de un año para otro en magnitudes asimismo conocidas.

Resulta sencillo, por lo tanto, equilibrar ingresos y gastos, a medida que crece la proporción de adultos mayores en una sociedad, lo que lejos de ser un problema constituye una gran conquista de la vida moderna.

Basta con incrementar, levemente y de tanto en tanto, las cuotas descontadas a los salarios y la edad de retiro.

Es la manera en que los países más desarrollados han asegurado a lo largo de un siglo, que sus sistemas de reparto siempre dejen excedentes, al tiempo que sus beneficios se han incrementado sostenidamente a un ritmo similar al de los salarios.

Vuelvo a destacar un hecho relevante que tiene que ver con que los sistemas solidarios o de reparto presentan la gran ventaja de hacer explícita la obligación moral de cada generación de ciudadanos activos, de sostener a sus mayores.

Ello ciertamente conviene a todas las generaciones de ciudadanos, ya que como producto asociado a este sistema se produce el entrelazamiento de castas y grupos sociales diferentes, permitiendo -entre otras políticas públicas- construir o reconstruir el tejido social tantas veces afectado por la estimulación de un individualismo exacerbado por la ganancia y el lucro.

Comentarios Finales

1. Las Administradoras de Pensiones no cumplen con lo prometido; una tasa de reemplazo del 70%.
 2. Son una tremenda carga para el Estado (pilar solidario, leyes incentivo al retiro).
 3. Engañan a los chilenos con el porcentaje de las comisiones, ya que debieran ser del monto que se cotiza y no del sueldo base imponible.
 4. El actual sistema de pensiones está sujeto directamente a las crisis económicas, cuyas pérdidas terminan siendo asumidas por los fondos de los trabajadores (años 2007-2011).
 5. Han sido incapaces de garantizar pensiones dignas, o por lo menos mayores al sueldo mínimo, ejemplo de esto es que 9 de cada 10 pensiones de vejez con retiro programado son iguales o menores a 143.590 pesos. Esto representa un tremendo daño para la paz social y una bofetada a la dignidad de las personas.
-

» 9. Académicos



» Joaquín Vial

» Eduardo Fajnzylber

» José Miguel Cruz

» Klaus Schmidt-Hebbel Dunker

» Salvador Valdés

» Esteban Calvo

➔ Audiencia José Miguel Cruz (Director Centro de Finanzas, Depto Ingeniería Industrial, U. de Chile)

PARTICIPANTES

José Miguel Cruz

Resumen Ejecutivo

En este documento se propone trabajar el concepto de riesgo de pensión, definido como la probabilidad de que un individuo no logre una tasa de reemplazo definida, por ejemplo en 70%. Utilizar esta métrica como medición de riesgos para grupos de individuos y sus fondos, permite ordenar las políticas públicas y los incentivos hacia uno de los objetivos centrales que debiera cumplir el sistema de AFP. El desafío pendiente que debe asumirse es el de mejorar la información al afiliado, y la educación financiera de éste.

Introducción

El sistema de pensiones ha mostrado importantes logros desde su creación, y junto con las modificaciones y reformas que ha sido objeto, ha ido perfeccionando su funcionamiento. A pesar de ello, existen importantes desafíos que debe enfrentar con cierta urgencia, ya que algunos resultados del sistema ponen en entredicho su eficacia en términos de proveer pensiones que permitan cubrir niveles de ingreso considerados como aceptables. Así mismo, los cambios en la estructura de la población, su mayor expectativa de vida, el crecimiento del ingreso per cápita, y la mantención de niveles de inequidad en su distribución, presionan al sistema a proveer mejores niveles de pensiones. Esta mayor exigencia se traslada más allá de la discusión técnica, y se hace entonces necesario y urgente revisar algunos de sus fundamentos de cara a la demanda de la ciudadanía, de manera de incrementar los niveles de legitimidad del sistema, y resolver sus problemas.

Los principales desafíos se identifican primero en una baja tasa de reemplazo. A pesar que existen diversos estudios y cifras¹ sobre las tasas de

reemplazo, en general hay consenso que para algunos grupos más vulnerables, si no son todos, la tasa de reemplazo no llega al 70%. Sin embargo esta tasa representa un promedio. Es decir, un porcentaje muy significativo de los pensionados no lograría tasas de reemplazo del 70%.

Un segundo desafío central corresponde a las lagunas previsionales, en parte responsables de esta baja tasa de reemplazo en algunos grupos de trabajadores. El sistema no funciona si no hay aportes individuales de los afiliados.

Desde la perspectiva del mercado de capitales, existen desafíos en términos del tamaño de los fondos que administran las AFP, y que distorsionan precios y decisiones en un Mercado relativamente estrecho y de liquidez volátil. Pocos tomadores de decisión (en rigor 6) mueven los precios en algunos mercados. Si se agrega a esta concentración el efecto manada, característico de las AFP, entonces el resultado tiende a ser un mercado más volátil que en una situación de decisiones de inversión más atomizadas.

Otra dimensión del diagnóstico se basa en la inequidad en el acceso a la información. La asimetría de información entre la AFP y el afiliado es enorme. El afiliado se enfrenta relativamente solo a decisiones de portafolio. Sin embargo existe demanda por mayor apoyo a los afiliados en sus decisiones de inversión y traspaso.

Finalmente la falta de educación financiera de los afiliados contrasta fuertemente con las decisiones que el sistema espera de ellos. Un sistema que entrega las opciones de inversión a los individuos, tiene así mismo la responsabilidad de entregarles las herramientas para que dichas opciones puedan ser ejercidas. De lo contrario las opciones de los multifondos y la administración activa de los fondos encarecen el sistema, y posiblemente privilegia a quienes saben tomar decisiones, profundizando las inequidades de origen.

1 Por ejemplo, de acuerdo a Ricardo Paredes (agosto 2013) las Tasas de Reemplazo (TR) para quienes se pensionaron en el primer trimestre de 2012 son para los hombres en promedio

un 87% y 58% para las mujeres, mientras que para la OECD (noviembre 2013), en el grupo de ingresos medios (580 mil pesos) estima que las TR son de 52% y 42% respectivamente

Riesgos en la industria de AFP

Cuál es el principal riesgo que enfrenta la industria de AFP. Desde una perspectiva de largo plazo, la propuesta aquí desarrollada se centra en definir el principal riesgo, como no cumplir el objetivo de tasa de reemplazo. Definido de esta manera, el riesgo consiste en no cumplir adecuadamente la función objetivo. Definimos entonces este riesgo, como el riesgo pensión.

Existen otros riesgos que se miden en la industria, pero son esencialmente riesgos financieros de corto plazo. Existen medidas tales como la volatilidad de los valores de los retornos mensuales o trimestrales. Algunas medidas complementarias que se utilizan son el Value at risk (VaR) o bien el tracking error que indican cuánto ha variado en promedio el retorno histórico del fondo. Si las variaciones en los retornos históricos han sido altas se dirá que el riesgo es alto.

También se mide el riesgo de crédito, en términos de asegurarse una adecuada diversificación de las inversiones por diferentes criterios, tales como emisores, zonas geográficas, monedas, sectores industriales, etc.

La regulación ayuda a mantener esta diversificación del riesgo financiero a través de una reglamentación detallada sobre dónde invertir y en qué rango de proporciones.

Existe también el riesgo operacional y de liquidez que afecta los resultados de los fondos, y uno de los más importantes el riesgo de desalinearse del resto de los fondos administrados, ya que conlleva costos tener rentabilidades muy diferentes al promedio del sistema.

Estos riesgos típicamente se monitorean y se presentan y discuten en los comités respectivos y en las sesiones de Directorio. Sin embargo no existe una preocupación institucionalizada del riesgo pensión.

Existen algunas iniciativas en la Superintendencia de Pensiones y en algunas AFP en sus páginas web para desarrollar simuladores y escenarios de jubilación, que permiten entregar un perfil posible de tasas de reemplazo a algún afiliado con ciertos supuestos. Sin embargo, la información en general de riesgo de pensión es aún escasa.

Propuesta Metodológica

El riesgo pensión es el que se propone considerar para el desarrollo y análisis de políticas y reformas al sistema de pensiones. Obviamente es necesario seguir monitoreando los riesgos financieros de corto plazo, sin embargo para efectos de medir y monitorear uno de los objetivos claves del sistema, se debe analizar el riesgo de mediano y largo plazo.

En ese sentido el monitoreo de las decisiones de inversión, tienen más relación con el objetivo de tasa de reemplazo: qué niveles de volatilidad son relevantes hoy para cumplir los objetivos de tasa de reemplazo.

Desde esa perspectiva es que aparecen dos variables claves para determinar el riesgo de pensión: uno es la fecha que le queda por jubilar al individuo, y la otra es el monto acumulado hasta la fecha. Ambas variables son claves para determinar los niveles de volatilidad que puede o no aceptar el individuo para maximizar su tasa de reemplazo.

La razón es que la volatilidad de los precios de los activos financieros para quien enfrenta decisiones de jubilación en el corto plazo puede afectar negativamente a sus fondos y a su monto de jubilación. Sin embargo, la misma volatilidad de precios para quien enfrenta ahora decisiones de jubilación en 20 años más, puede ser bienvenida ya que puede significar mayor probabilidad que los precios se muevan al alza.

Por otro lado una rentabilidad promedio de un fondo en dos o tres años más puede fácilmente desaparecer y transformarse en pérdida producto de la volatilidad de precios. Sin embargo, en un horizonte de 20 años, los retornos esperados pueden realizarse en promedio, y su composición puede desafiar de mejor manera a la volatilidad de precios. De esta forma, lo que es percibido como riesgo para algunos, es concebido como oportunidad para otros.

La pregunta que pasa a ser relevante es qué nivel de volatilidad futura compromete más allá de lo deseable la rentabilidad esperada, y por lo tanto la tasa de reemplazo.

La respuesta a esta pregunta no es fácil de elaborar, ya que descansa en un buen número de

supuestos, y acepta diferentes enfoques metodológicos. Sin embargo esta mirada permite que quienes participan de este mercado puedan en primer lugar concentrar la discusión sobre las variables más relevantes. Además permite definir líneas de acción tendientes a incorporar el riesgo de largo plazo en la toma de decisiones de supervisados y supervisores. Finalmente permite difundir una métrica complementaria a las rentabilidades que apoyen a los afiliados en sus decisiones de cartera, desde una mirada de mayor horizonte para quienes lo necesitan.

El enfoque que se privilegia no desconoce las dificultades de estimación de retornos esperados de largo plazo de los diferentes índices de mercado, ni las metodologías de equilibrio general dinámico. Se puede sin embargo privilegiar una herramienta que, capturando lo que se considera un mínimo necesario para el desarrollo de la estimación de riesgos, privilegia aspectos operacionales, como su tiempo de respuesta, su flexibilidad, su entendimiento, y la posibilidad de a partir de ésta construir elementos que vayan mejorando y precisando el análisis de riesgo.

La metodología propuesta considera estimar como riesgo de largo plazo la probabilidad de que la tasa de reemplazo no llegue a ser por ejemplo un 70%.

Para construir este indicador se calcula la distribución de probabilidad de la tasa de reemplazo de un individuo de una determinada edad, con un fondo inicial dado, y con una trayectoria entre los fondos predeterminada. La herramienta propuesta entrega un conjunto de otras métricas, como por ejemplo la probabilidad que el monto acumulado al momento de la jubilación caiga respecto del monto acumulado actual. O bien si la tasa de reemplazo va a estar bajo 70%, cuanto sería en promedio (expected shortfall).

La utilización de esta herramienta permite entonces evaluar trayectorias alternativas de cambios de fondos de los individuos. Por ejemplo cambiarse en función del monto acumulado y no necesariamente de la edad. Algunos de estos resultados en general son estables a diversos supuestos de la modelación, y por lo tanto permiten descartar trayectorias o políticas inferiores.

Los resultados también muestran que para individuos a pocos años de jubilar, el riesgo depende

en forma clave de la volatilidad de los fondos en que se encuentra. Al contrario, para individuos que recién cotizan en el sistema las variables que más relevancia toman son los retornos esperados de los índices. En efecto, en la medida que los retornos esperados se incrementan o bajan, afectan de manera mucho más potente a la distribución de la tasa de reemplazo que si se modifican las volatilidades. Este resultado se mantiene incluso para individuos que aún le quedan 10 años por jubilar.

Otra variable que resulta clave es el monto acumulado a la fecha, el que es determinante para la distribución futura de la tasa de reemplazo. Esto refuerza el hecho de fortalecer las cotizaciones en los períodos más tempranos de la vida laboral, combinado con fondos de alto retorno esperado.

Finalmente como es esperable, la distribución de la tasa de reemplazo presenta más varianza para individuos jóvenes que para quienes se acercan a su jubilación. Es decir los jóvenes presentan más riesgo relativo con respecto al retorno esperado de su jubilación. Esto sin embargo, en la medida que hay más flexibilidad para modificar la composición de sus inversiones refleja que esa mayor volatilidad puede ser aprovechada en mayor valor, en la medida que dispongan de información adecuada.

Por otro lado quienes están más cerca de jubilar están más expuestos a la volatilidad del mercado, y disponen de menos tiempo para recuperarse por retornos esperados, por lo que la información que reciban debe enfatizar el riesgo de volatilidad que enfrentan.

Los individuos simulados se mueven entre los distintos fondos de acuerdo a una trayectoria definida como estándar o default. Sin embargo, los resultados muestran que se podrían obtener mejoras en términos de rentabilidad y riesgo (suponiendo que un peso de rentabilidad esperada vale lo mismo que un peso de pérdida potencial) cuando los individuos jóvenes se mantienen en trayectorias más riesgosas durante un mayor período de tiempo, y viceversa, cuando los individuos a pocos años de jubilarse se cambian a fondos más conservadores.

Esta metodología permitiría entonces evaluar para cada fondo y cada AFP la rentabilidad es-

perada así como el riesgo, y acorde a objetivos de política pública y segmentos de clientes, establecer límites o metas para cada fondo-AFP. Clave en los individuos más jóvenes serán los parámetros de la cartera, y la precisión de los retornos esperados, así como la trayectoria y la historia de cotizaciones. En cambio para individuos más cercanos a jubilar, la tasa de reemplazo final tendrá principalmente riesgo volatilidad, por lo que para individuos aversos al riesgo debieran mantener sus recursos en fondos de baja volatilidad.

La herramienta propuesta tiene la ventaja que captura de manera adecuada el principal riesgo de un afiliado que es jubilar con menos recursos al esperado. Por lo tanto orienta a las AFP y a los reguladores entre la consistencia de las decisiones de los afiliados con respecto de sus perfiles individuales de riesgo, y también determina la conveniencia de la selección de estrategias de riesgo y retorno de la cartera de inversiones en términos de objetivos de largo plazo.

Los aspectos débiles de esta herramienta son que requiere de cierta capacidad operativa de simulación, y una adecuada justificación de parámetros, en particular, para los retornos esperados que son los más importantes. En la práctica y asimismo en la academia, no hay consensos sobre qué procedimiento utilizar para la determinación de los retornos esperados de los diferentes índices, salvo que es apropiado un enfoque de equilibrio. Estos aspectos por lo tanto requieren ser consensuados con la industria en su determinación para la validación de esta herramienta.

Un tema pendiente: Información al Afiliado

En un sistema de administración activa de fondos, una preocupación central del gestor de fondos es definir una cartera apropiada para las características del individuo, y mantener una vinculación estrecha entre el apetito de riesgo del individuo y el riesgo de la cartera.

Los afiliados del sistema de AFP enfrentan muy poca información de riesgos. Es más, la información que el mercado en general presenta es la de rentabilidad pasada absoluta, y rentabilidad acumulada desde una cierta fecha. El incentivo perverso que esta información entregada a los afiliados que aún les falta por jubilar podría generar es claro: al destacar que las rentabilidades

de un fondo de una AFP presenta una alta caída, el mensaje que eso conlleva es a cambiarse a fondos más seguros, donde las volatilidades son menores, por lo que la probabilidad de recuperar los montos perdidos es menor que si decidiera, por ejemplo, mantenerse en el mismo fondo, como se experimentó en la crisis subprime.

Resulta clave entonces difundir mayor información sobre riesgos que sea clara y fácil de transmitir. Además parece razonable segmentar a los clientes al menos en término de su edad a jubilar y en el monto acumulado (en relación al ingreso promedio).

Para aquellos individuos cuyos perfiles de riesgos son altos, en parte porque tienen todavía tiempo de invertir antes de jubilarse, la comunicación debiera centrarse en los aspectos fundamentales, que son la regularidad de la cotización mensual, y la preocupación de los retornos esperados de largo plazo de los fondos, más que de las rentabilidades realizadas recientemente.

Por otro lado el foco de la comunicación a los afiliados a quienes les queda poco por jubilar debiera centrarse en la volatilidad y el momento oportuno de jubilar. Para ello se podría informar por ejemplo cuál es la probabilidad que el monto con que se jubile sea menor al monto acumulado hasta la fecha de mantenerse en el fondo actual, o bien de cambiarse de AFP y /o de fondo, o bien de postergar o adelantar la jubilación en 1 año.

Las dificultades de transmitir estos conceptos de manera simple y efectiva son un problema general, que requiere aumentar el entendimiento de la población sobre el impacto que generan sus decisiones. En la medida que la responsabilidad de las pensiones individuales recae en su mayoría en trabajadores con niveles de educación formal no demasiado alta, el problema de entregar elementos informativos, claros, precisos es un problema de política pública, que requiere urgente atención.

No resulta fácil argumentar que las decisiones de riesgo deban ser tomadas de forma individual, si éstos no disponen de la adecuada información, del apoyo necesario, o de las herramientas que permitieran evaluar las consecuencias de dichas decisiones. En un entorno donde falta información, y la única referencia al riesgo es el nombre

asociado a cada uno de los multifondos, entonces la responsabilidad de identificar y difundir adecuadamente los riesgos de pensionarse no puede recaer en los afiliados.

De hecho, en la industria de fondos mutuos y wealth management es un procedimiento es-

tándar que el administrador sea el encargado de seleccionar los fondos apropiados para el perfil de riesgo del inversionista. La conclusión que se plantea es que la implantación exitosa de una herramienta de medición de riesgo de pensión, debe ser desarrollada en conjunto entre la industria y el regulador.

► Audiencia Joaquín Vial (Economista Miembro del Consejo del Banco Central)

PARTICIPANTES

Joaquín Vial

1. Algunos Conceptos Generales

Los sistemas de pensiones han ido evolucionando de manera que casi todos tienen componentes de ahorro y de reparto, sin perjuicio que estén estructurados sobre la base de uno u otro tipo. Es así como prácticamente todos los países que tenían sistemas de reparto puro con beneficios definidos, han ido admitiendo sistemas de ahorro individual o colectivo, muchas veces bajo planes ocupacionales, con beneficios tributarios y algún grado de obligatoriedad y regulación. Además, han debido ir ajustando las tasas de contribución y las reglas para definir los beneficios para resguardar su solvencia, de manera que la certeza de ellos en dichos sistemas ha disminuido con los años. En el otro extremo, los sistemas de ahorro o capitalización, han ido incorporando pilares solidarios financiados por impuestos generales (y no por impuestos al trabajo), seguros de invalidez y sobrevivencia¹ y una vez concluida la fase de acumulación, seguros de Renta Vitalicia, que garantizan un pago mensual contra el riesgo de la inflación, fluctuaciones financieras y de longevidad. Cualquiera sea el sistema, la informalidad laboral es un problema fundamental para asegurar la cobertura y suficiencia de los recursos para financiar pensiones adecuadas.

2. Condicionantes Demográficos²

La demografía juega un rol crucial en los sistemas de pensiones. En los de reparto tradicional, ella determina la relación entre el número de contribuyentes y el de beneficiarios, lo que

1 Un seguro es un sistema de reparto autofinanciado, donde los que no sufren la contingencia asegurada financian el beneficio definido por el seguro para aquellos que la sufren, o bien donde los que viven menos que el promedio, financian las pensiones de los más longevos.

2 Para mayores antecedentes véase J. Vial: "Transición demográfica y sus desafíos para América Latina" 2013. http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/382/Transicion_demografica_y_sus_desafios_para_America_Latina.pdf

resulta clave para su solvencia. En sistemas de ahorro, es la base para el cálculo actuarial de las pensiones, así como para el dimensionamiento del pilar solidario y de su costo.

En el caso de los sistemas de reparto la solvencia del sistema depende críticamente de la relación entre cotizantes y jubilados, la que normalmente se aproxima por la Tasa de Dependencia de Vejez (TDV), que por convención, mide la relación entre el número de personas mayores de 65 años respecto de la población en edad de trabajar (15 a 64 años). La transición demográfica que se está viviendo en el mundo está llevando a que dichas TDV estén aumentando a un ritmo exponencial, lo que deja a los sistemas de reparto con beneficios definidos en riesgo de insolvencia³

¿Cuál es la situación demográfica de Chile? Si bien, nuestro país es joven en relación a los países de Europa y algunos países de Asia como Japón y China, está envejeciendo muy rápido.

De acuerdo a estimaciones de Naciones Unidas la TDV en Chile en 1990 era de 10%, a 2010 había subido a 13% y se proyecta que a 2025 (en sólo 11 años más) será de 22%. A 2040 la proyección es que ella alcanzaría a 34%, la más alta de América del Sur a esa fecha. La otra cara de la medalla es que la población en edad de trabajar va a comenzar a disminuir en la próxima década, haciendo más difícil sostener el crecimiento económico. Se hará cada vez más urgente aumentar la productividad de los trabajadores, lo que requerirá más inversión en capital fijo, nuevas tecnologías y en capital humano.

C1. Panorama demográfico de Chile torna insostenible un sistema de pensiones basado en el reparto como eje principal. Por otra parte, los mayores requerimientos de inversión harán cada vez más valiosa la contribución de un sistema basado en Ahorro para lograr mayores niveles de ingreso por habitante.

3 Ver Anexo para un ejemplo simple que ilustra este impacto, así como los cálculos de TDV para diversas regiones del mundo, de acuerdo a los datos y proyecciones de Naciones Unidas.

3. Evaluación Global del Sistema de Pensiones Chileno⁴

A mi juicio el sistema de pensiones chileno está bien diseñado. Es un sistema integrado y global, cuyo eje central es el pilar de ahorro obligatorio, en un contexto institucional apropiado, con regulación moderna, una capacidad de supervisión fuerte y un sistema financiero bastante desarrollado, solvente y bien regulado. Diversos cálculos actuariales muestran que las tasas de reemplazo para los trabajadores que aporten regularmente el 10% de su sueldo bruto será del orden de 70% en el caso de los hombres y 50% para las mujeres⁵. Este sistema es complementado por un pilar solidario que cubre a las personas con pensiones bajas o sin ellas⁶, que están en el 60% más pobre de la población y que se financia con cargo al presupuesto, sin gravar la contratación de mano de obra, lo que reduce los incentivos a la informalidad. El componente de SIS está bien diseñado y la introducción de mecanismos de licitación ha permitido rebajar significativamente sus costos. La edad de retiro es flexible y hay opciones sobre modalidad de pensión que toman en cuenta la capacidad de soportar riesgos de las personas.

C2. El diseño general del sistema de pensiones chileno es adecuado, con un balance entre protección social vía reparto, y ahorro que se ajusta bien a las posibilidades y necesidades de la economía chilena.

Sin perjuicio de ello se requieren mejoras para que el sistema atienda bien las necesidades de la población. El mayor problema que persiste es la baja tasa de reemplazo de las pensiones de mujeres. En parte ella se debe a la menor edad de jubilación de las mujeres, que recorta el período de acumulación y aumenta el de retiro, justamente para el grupo que presenta mayor longevidad. Este problema se concentra en las

4 Para mayores antecedentes véase presentación del autor a la Comisión de Especial del Senado sobre reforma al sistema de pensiones de Chile en: <http://www.bcentral.cl/politicas/presentaciones/consejeros/2013.htm>

5 La diferencia se explica por una edad de jubilación menor para las mujeres (60 en vez de 65 años) y una mayor esperanza de vida a los 60 años (24 para mujeres vs. 20 para hombres en 2002).

6 El tope para acceder a APS es de una pensión de \$ 267 mil mensuales (brutos) y una renta imponible promedio de los cotizantes del orden de \$ 600.000.

mujeres de ingresos medios y altos, debido a que las mujeres pobres están cubiertas por el pilar solidario. Si bien no se exige jubilar a los 60 años, y se puede continuar trabajando y cotizando después, la señal que da dicho parámetro genera expectativas infundadas y debería ser cambiado. Llevarla a 65 años permitiría aumentar sus pensiones en 30%. No sólo se debe igualar las edades de jubilación de hombres y mujeres, sino que se debe aprovechar la oportunidad para fijar un mecanismo que ajuste periódicamente dicho parámetro en función de la esperanza de vida.

Para los otros temas que requieren mejoras, voy a separar entre aquellos relativos a la fase de acumulación de fondos (vida laboral activa) de los asociados a la de retiro de estos (vida laboral pasiva). En términos muy generales, yo diría que el principal desafío para el sistema en lo que respecta a la etapa activa es la necesidad de aumentar el ahorro de los trabajadores y evitar los efectos negativos que genera un benchmark relativo. En la etapa pasiva es necesario reducir la exposición a riesgos económicos para aquellos jubilados que no tienen capacidad de absorberlos.

C3. Sin embargo hay aspectos que deben ser mejorados para aumentar el ahorro en la etapa activa, y para reducir la exposición a riesgos económicos tanto en la etapa activa como pasiva, así como para mejorar las tasas de reemplazo de mujeres.

4. Desafíos para la Etapa de Acumulación

La reforma de 2008 fortaleció significativamente el pilar solidario, que a partir de esa fecha asegura una cobertura razonable para las personas que pertenecen al 60% más pobre de la población y con pensiones autofinanciadas inferiores a \$ 270.000 mensuales. Ello implica que el tema de la suficiencia de ahorros para completar una pensión se concentra en los segmentos de ingresos medios y altos. Algunos temas relevantes para este grupo de la población son:

Riesgo financiero de los fondos de pensiones: la vara para medir el desempeño de los fondos de pensiones es relativa: los afiliados son compensados por las AFP sólo si las rentabilidades acumuladas de las inversiones de los 3 últimos años móviles son 4% inferiores al promedio del sistema (Fondos A y B) en el mismo período, o de 2% en los fondos.

Esto implica que lo que importa para la decisión de la AFP es la rentabilidad de sus inversiones en relación a la de las otras AFP, lo que tiende a inducir comportamientos de manada que no dicen relación con el manejo óptimo del riesgo para los afiliados. Para enfrentar esto se debe fijar un benchmark absoluto. Esto es muy complejo, especialmente por tratarse de un problema dinámico, que envuelve a múltiples cohortes y con gran diversidad de casos. No hay una fórmula para esto, pero sí puedo proponer algunos criterios: El benchmark debe ser fijado por la autoridad, y sugiero hacerlo en función de la tasa de descuento que permite obtener una tasa de reemplazo dada (por ejemplo, 70% del sueldo bruto promedio de los últimos 10 años) para un "individuo representativo" que tiene una vida laboral normal (40 años) y una densidad razonablemente alta de cotizaciones (80%). Este indicador debería ser el mismo para todos los fondos de pensiones, pero el margen de tolerancia de las desviaciones debería ser directamente proporcional al nivel de riesgo de cada fondo (mayor para el A y así sucesivamente). La evaluación de las pérdidas y compensaciones debería hacerse en función de las desviaciones de la tasa de reemplazo.

La tasa de cotización obligatoria: una forma de compensar la insuficiencia de ahorro por la ausencia de cotizaciones apunta a aumentar la cotización obligatoria actual de 10% a cifras de 12 o 13%. Esta es una opción válida, pero que tiene efectos indeseados, por lo que sería preferible evitarla. Los cálculos actuariales muestran que quienes cotizan regularmente tendrán tasas de reemplazo de 70% o más, por lo que subir dicha cotización tendría un costo para ellos. Por otra parte, muchos percibirán esto como un impuesto al trabajo formal, lo que sería un incentivo adicional a la informalidad, que es la principal causa de las "lagunas". Esto último se vería exacerbado si se traslada la obligación de esa cotización adicional al empleador⁷. Mi impresión es que esto puede ayudar a aquellos trabajadores que transitan frecuentemente entre el mercado formal e informal, pero el costo en menor ingreso líquido para los trabajadores formales y en incentivos a la informalidad es suficientemen-

7 En un hecho bien conocido que independientemente de quién realiza la cotización, al final el costo de este "impuesto" se reparte entre trabajadores y empresarios, dependiendo de las elasticidades de oferta y demanda de trabajo.

te elevado como para dejar esta opción como una última instancia. En otra dimensión relacionada, estimo que sería inconveniente postergar la entrada en vigencia de la obligación de cotizar a los trabajadores independientes.

Eliminar la discriminación tributaria contra los trabajadores: En nuestro sistema tributario el impuesto a la renta que pagan las empresas es acreditado a los inversionistas en sus impuestos personales a la renta. Si bien quienes invierten a través de Fondos Mutuos pueden acreditar estos impuestos pagados en sus declaraciones de renta anual, por una razón incomprensible, los trabajadores que invierten en empresas a través de las AFP no tienen derecho a este reintegro, que se debería acreditar al saldo de sus cuentas. Esta situación debería terminar. No hay ninguna razón teórica ni práctica que justifique esta discriminación.

Revisar el tope imponible: Cuando se hizo la reforma previsional en 1981 se estableció un tope imponible mensual de 60 U.F. cuyo equivalente anual era 7,5 veces el ingreso per cápita. Este tope se justifica porque se supone que gente de ingresos altos ahorra para la vejez sin ser obligada y, por lo tanto, no se debe rebajar este ahorro de sus impuestos, ya que es algo que van a hacer de todas maneras. Con el paso de los años, y a medida que creció el ingreso per cápita, una proporción cada vez mayor de personas comenzó a pasar el umbral del ingreso imponible máximo, sin ser ricos. En 2013 el tope imponible era de 70,3 UF, lo que equivale a sólo 2,5 veces el ingreso per cápita. Reponer el tope imponible a su equivalente en 1981 significaría subirlo a 214 UF mensuales, lo que de acuerdo a las cifras publicadas por el SII afectaría a cerca de 70 mil trabajadores. Este número puede parecer pequeño en relación al universo de cotizantes, pero un umbral de sueldo bruto de \$ 1,6 millones/mes comprende gran cantidad de gente de clase media que no está consciente que está cotizando el 10% sólo por una parte de su sueldo. Dado que esto tendría un impacto significativo sobre las finanzas públicas (este grupo aporta más del 60% de la recaudación de este impuesto) y sobre el ingreso líquido de estas familias, sería conveniente hacer esta modificación en forma gradual.

C 4. No hay una sola solución al tema de la insuficiencia de ahorros en la etapa de acumula-

ción, ya que ella se debe principalmente a la informalidad laboral y a la falta de una adecuada comprensión de la importancia del ahorro previsional. Evitar riesgos excesivos por comportamiento de manada, por otra parte, requiere del diseño de un benchmark absoluto que no tiene una solución técnica generalmente aceptada, pero se puede avanzar en esa dirección.

5. Desafíos para la Etapa de Retiro

En lo que sigue me voy a concentrar en la situación de los afiliados que tienen suficientes ahorros como para autofinanciar su pensión sin apoyo del Pilar Solidario, es decir que pueden aspirar a pensiones iguales o superiores a los \$270 mil/mes y que no están en el 60% más pobre de la población, ya que para el resto, dicho pilar brinda un piso de seguridad de ingresos que elimina la mayor parte de los riesgos. Dado que hay seguros estatales para las RV en caso de quiebra de la CSV, hay que tener presente que el Estado debe preocuparse de un adecuado manejo del riesgo de crédito de las CSV.

La decisión de jubilar y la selección de la modalidad de pensión: Esta es la decisión financiera más importante en la vida y los errores pueden ser irreversibles. Sin embargo, la comparación de las diversas opciones es compleja, porque hay distintos perfiles de valor de la pensión en el tiempo y porque ellos no son valores ciertos y están sujetos a diversos riesgos. En el caso de los retiros programados (RP), los jubilados asumen los riesgos financieros (fluctuaciones en el valor de la pensión de acuerdo a la rentabilidad de los ahorros) y de longevidad (que los ahorros duren lo suficiente para pagar pensiones hasta el fallecimiento). En el caso de las Rentas Vitalicias (RV) la Compañía de Seguros de Vida (CSV) asume los riesgos financieros y de longevidad, pero el afiliado queda expuesto al riesgo de crédito, en el caso de que dicha compañía quiebre. Son pocas las personas que pueden tomar una buena decisión de este tipo sin apoyo especializado, y tanto las AFP como las CSV tienen interés en promover sus propios productos, por lo que no son asesores independientes. La respuesta ha sido promover el uso de asesores especializados independientes, lo que es una opción que puede ser relativamente costosa. Parece conveniente introducir mecanismos obligatorios de "autoevaluación" de la capacidad de absorber y tolerar

esos riesgos. Ello se podría hacer con cuestionarios guiados autoexplicativos que el afiliado obligatoriamente debería responder al momento de solicitar la pensión.

En todo caso, mi impresión es que la gran mayoría de los afiliados debería optar, en algún momento, por la RV como una forma de asegurar una jubilación que mantiene constante su poder adquisitivo durante el resto de la vida del jubilado, ya que sólo una minoría está en condiciones de absorber riesgos financieros. Si bien existe una normativa estricta que obliga a reevaluar periódicamente la cobertura de las pólizas vigentes y fuerza a las CSV a aumentar su capital para compensar posibles deficiencias de ellas, esto no es suficiente y hay que reforzar el funcionamiento del mercado de RV y la institucionalidad regulatoria.

Posibilidad de adelantar la compra de Rentas Vitalicias Diferidas: Si a un afiliado "le toca" jubilar en un "mal momento", por ejemplo porque las tasas de interés son muy bajas, su pensión será menor que si se jubila en otro momento más favorable. El sistema actual permite jubilar con RP y postergar así el momento de compra de la RV, pero no se puede asegurar que las condiciones mejoren a tiempo para ese jubilado. Esto se podría remediar permitiendo que las personas compren en forma anticipada, por ejemplo a partir de los 55 años, rentas vitalicias diferidas, que comenzarían a pagarse a los 65 años (o más tarde si así lo decide el futuro pensionado). Esto requeriría que el Estado emita deuda pública indexada a la inflación, con plazos de duración bastante más largos que los actuales. En relación a esto, es necesario que el Estado evalúe las necesidades de deuda soberana de largo plazo (indexada) que se derivan del aumento de los jubilados y defina planes de emisión de deuda en consonancia.

Mejorar la prevención de conflictos de interés: Las AFP no pueden invertir en empresas relacionadas con sus dueños. En el caso de las CSV existe un límite de 7,5% de sus activos, que no incluye las inversiones inmobiliarias. El límite para las inversiones en empresas relacionadas – inmobiliarias o no – debería ser 0. Quienes optan por RV son las personas menos tolerantes al riesgo y las normas para prevenir conflictos de interés deberían ser tanto o más restrictivas que en el caso de las AFP.

Mejorar la determinación de las primas de las RV: Hoy las únicas variables que juegan un rol significativo en la determinación de la prima de una RV son la edad y el género del afiliado. Sin embargo hay otros factores que inciden en la esperanza de vida al jubilar, como el nivel socio económico, que deben ser tomados en cuenta para evitar subsidios no deseados desde personas de menor longevidad hacia aquellos que viven más y cuyas probabilidades pueden ser estimadas. En la medida que no se introduzca este factor, se produce un subsidio desde los jubilados de ingresos medios y bajos hacia los más ricos (y longevos) e induce a que las CSV se concentren en este segmento del mercado, asumiendo riesgos que sólo se harán evidentes 20 o 30 años después. Este riesgo debe ser estudiado, evaluado y, si es necesario, se debe imponer requisitos adicionales de capital en función de la concentración de la cartera en pólizas de mayor valor.

Cobertura del riesgo sistémico de longevidad: Este se refiere a la posibilidad de que la esperanza de vida promedio de la población (después

de los 65 años) aumente en forma sorpresiva, lo que dejaría expuestas a las CSV. Este es un riesgo real, pero muy difícil de cubrir, por lo que posiblemente se requiera apoyo del Estado. En el caso de Chile existe el Fondo de Reserva de Pensiones, que se podría usar para garantizar cupones adicionales de bonos soberanos (en UF) que se generan ante aumentos en la esperanza de vida.

Reforzar la institucionalidad regulatoria de las CSV: Cerca de la mitad de los trabajadores que pueden hacerlo, optan por una RV al momento de jubilar, por lo que las CSV son tan importantes como las AFP al momento del retiro. Parece lo más lógico que la regulación y supervisión de las RV quede bajo el ámbito de la SP para asegurar coherencia con el resto del sistema y aplicación de principios homogéneos. Además es importante que la independencia y capacidad técnica de esta nueva SP quede respaldada por una ley que defina una institucionalidad acorde con los principios de la OCD

➔ Audiencia Salvador Valdés

(Profesor Titular IE y Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales)

PARTICIPANTES:

Salvador Valdés

1. El marco en que ocurre este debate

Algunos proponen una disyuntiva entre un sistema de pensiones “de capitalización individual, privado y con fines de lucro”, y otro “público, solidario y sin fines de lucro”.¹ Esta disyuntiva es equivocada y desinforma:

- » Todos los sistemas contributivos son creados por la obligación de cotizar para la vejez que impone y sostiene el Estado. También el creado por el D.L. 3.500, art. 17 y 1. Por tanto todos son públicos, es decir sostenidos por el Estado, sea de capitalización o de reparto.
- » Todas las pensiones contributivas son individuales. La fórmula de beneficio se aplica a cada individuo en función de su personal historia de cotizaciones e ingresos imponibles. Por eso, todas tienen registros individuales, sean de reparto o de capitalización.
- » Gestión privada: Siempre ha habido sistemas de reparto con mayoría privada en su directorio: en Chile, la Caja Bancaria, Capremer, Empart, Emos, Gasco, Hoschild. Y al revés, muchos sistemas de capitalización tienen al menos una AFP estatal, como confirma el proyecto recién ingresado por el Gobierno, y México, Uruguay y otros.
- » Fines de lucro: Las organizaciones que administran pensiones financiadas por capitalización pueden ser sin o con fines de lucro. Existen sin fines de lucro en Holanda, Suiza, Australia y Dinamarca. En esto Chile ha tenido un marco legal extremo, en cuanto ha prohibido que existan AFP sin fines de lucro. Eso debería corregirse.

¹ Juan Ignacio Latorre, Universidad Alberto Hurtado, director del centro CREAS. El Mercurio 28 junio 2014, edición especial AFP página 1.

Conclusión general: Este debate ha sido emotivo y ha estado mal informado. Confío en que la Comisión sabrá sobreponerse a este clima emotivo.

2. Idea de autorizar a cada afiliado a elegir si su pensión se financia por reparto o capitalización.

Esa elección sería sesgada, y generaría redistribuciones abusivas, si no se toman en cuenta las externalidades negativas para los demás afiliados, actuales y futuros. Cuando un afiliado en capitalización se cambia a un plan financiado por reparto, obliga a los jóvenes y a las futuras generaciones de ese sistema de reparto a pagarle su pensión.

Recordemos que el reparto maduro entrega a sus afiliados una rentabilidad inferior a la que entrega el mercado de capitales². Por tanto, los jóvenes y a las futuras generaciones de ese sistema de reparto tendrán que cotizar más para acceder a la misma pensión. ¿Cuánto más hay que cotizar en reparto? Lo conservador, con una diferencia de rentabilidad de 2 puntos porcentuales en el largo plazo, la cotización requiere ser 50% o 60% mayor: en vez de cotizar 10% del sueldo en capitalización, hay que cotizar 15 o 16%, para igual pensión. Además, en economías pequeñas el riesgo de la inversión se dispersa globalmente, pero el riesgo laboral del reparto no.

Imponer esta carga a los jóvenes y a las futuras generaciones de ese sistema de reparto iría contra la equidad y sería abusivo. Es obligación del Estado defender a los jóvenes de esa imposición.

¿Cómo defenderlos? Con transparencia y creando un mecanismo explícito de compensación.

Propuesta 1 (transparencia para los jóvenes):

Crear un nuevo Consejo Actuarial Autónomo, cuya tarea sea informar cada año al Congreso, la situación financiera y actuarial de los sistemas de pensiones que el Estado ha creado

² Fuentes: Piketty, T. (2013); Abel, Makiw, Summers y Zec-khauser (1989); Tirole, J. (1985), ver resumen en Valdés, S. (2002) cap. 9.

en Chile, y el impacto proyectado de la legislación vigente sobre seguridad social sobre la situación financiera de los jóvenes y las futuras generaciones de afiliados y contribuyentes que financian las pensiones, contributivas o no. Con esto Chile apenas se pondría al día. Estados Unidos creó en 1935 el BOARD OF TRUSTEES for the FEDERAL OLD-AGE and SURVIVORS and DISABILITY INSURANCE TRUST FUNDS (<http://www.social-security.gov/oact/tr/2013/>). Otros países tienen organismos similares. En Chile, Hacienda tiene trabajo avanzado, pero la propuesta difiere porque entrega esta tarea a un ente imparcial, que recoja todas las opiniones expertas. Hoy día, el Consejo propuesto empezaría cuantificando la carga que la legislación vigente ha impuesto a los jóvenes por medio de las pensiones no contributivas, y de las pensiones del sistema antiguo que administra el IPS.

Propuesta 2 (en caso de insistirse en dar la opción de cambiarse a reparto): Exigir a aquellos afiliados que se cambien a reparto, entregar al conjunto de los jóvenes y futuras generaciones que deberán pagarle su pensión, recursos suficientes para permitir a éstos últimos mantener la opción de cotizar lo mismo que en capitalización, para una pensión dada, por medio de un nuevo *Fondo Colectivo de Compensación a los Jóvenes* (FCCJ).

Cada afiliado que se cambie a reparto debería:

- » Entregar todo lo que acumuló hasta allí al nuevo *Fondo Colectivo de Compensación*, de propiedad de los jóvenes y futuras generaciones participantes en el sistema de reparto;
- » Las cotizaciones que el afiliado trasladado realice después de llegar al reparto, también deben pagarse al *Fondo Colectivo de Compensación a los Jóvenes*. Esta parte es indispensable porque el compromiso de los jóvenes con el afiliado trasladado es pagarle una pensión **completa**, cualquiera aunque sea un adulto relativamente joven al momento de su traslado.

Más adelante, cuando el afiliado trasladado inicie su pensión, los jóvenes usarían los recursos de ese *Fondo Colectivo* para financiarle la pensión, cumpliendo su parte del acuerdo. Ese sería el único uso permitido para el Fondo Colectivo de Compensación a los Jóvenes. Este sería adminis-

trado por otro Consejo Autónomo, que debe ser independiente de los gobiernos de turno. Este u otros mecanismos similares permiten impedir que una elección del sistema de reparto por algunos o muchos adultos les permita abusar de los jóvenes al no darles los recursos que éstos necesitarán para pagarles la pensión.

3. Algunas Estadísticas Que se Publican Hoy Desinforman a la Opinión Pública

- a) La ley obligó a los organismos del sistema de capitalización a administrar el Bono por Hijo. Si esa ley hubiera obligado al organismo del antiguo sistema de reparto a hacerlo, ese sistema hubiera mostrado una pensión promedio menor. No es aceptable que esa decisión legislativa desinforme.
- b) El antiguo sistema de reparto (el Seguro Social) tiene una fórmula de beneficio que paga cero pensiones a quienes han contribuido menos de 800/520 semanas (hombre/mujer). Eso es tremendamente regresivo. El sistema de capitalización siempre devuelve el 100% de los aportes, más intereses. Sin embargo, para personas con menos de 800/520 semanas de cotización esta devolución genera pensiones muy bajas, pero superiores a cero, que son las que paga el sistema de reparto. Sin embargo, las pensiones cero no son informadas en las estadísticas del sistema de reparto. Esta omisión estadística genera una paradoja: el sistema con fórmula más regresiva (reparto) omite reportar sus pensiones más bajas, las que son iguales a cero.

Estas falencias explican la creencia de algunos de que “el nivel de las pensiones que paga el sistema de AFP es en promedio inferior a las que pagan las antiguas Cajas (por medio del IPS).”³

Propuesta 3, Para Terminar la Regresividad del Sistema Antiguo: modificar las leyes del sistema antiguo que administra el IPS, para eliminar el requisito de 800/520 semanas de cotización. Bien administrado, esto tendría un costo fiscal mínimo, porque se reduciría el gasto en pensiones *no contributivas* en una suma similar a la del aumento del gasto en el sistema antiguo (IPS).

3 Declaración de Andrés Solimano, El Mercurio 28 junio 2014, edición especial AFP página 1.

Propuesta 4, de Transparencia: reportar las pensiones para personas que no completaron 800/520 semanas de cotización como pensiones *no contributivas*, en las estadísticas. En efecto, ninguno de los sistemas contributivos financia una parte significativa de esos beneficios.

4. Cifras Sobre Insuficiencia de las Actuales Pensiones, ya en Curso de Pago

Como en todos los sistemas contributivos de la OCDE, sean de reparto o capitalización, las personas con baja densidad de cotización es-

tán obteniendo bajas pensiones contributivas. A ello se agrega que las mujeres están obteniendo pensiones bajas en Chile por efecto de una edad de pensión 5 años inferior, y que la edad de pensión para ambos sexos no ha sido ajustada por los legisladores para seguir el importante aumento de la longevidad que nos ha bendecido. El Cuadro 1 muestra que los 2 problemas principales de las actuales pensiones contributivas son la edad de pensión normal por vejez desalineada a la longevidad, y la baja densidad de cotización.

Cuadro 1: Pensiones Contributivas Promedio según edad de pensión y densidad de cotización (En sept. de 2013, el ingreso imponible medio, sólo de los cotizantes, es decir con 100% de densidad, y antes de descontar 22% de contribuciones a todas las ramas de la SS, fue \$585.000)

A. Densidad promedio = 50%

Ingreso líquido declarado en el mes promedio es \$ 228.145

Pensión contributiva líquida media	Edad de pensión media	
	63 años actual	69 años (hipotético)
	Capitalización	\$150.391
Jóvenes en reparto maduro con igual tasa de cotización 10%, sin fondo colectivo compens.	\$81.195	\$107.021

B. Densidad media sube a 80% (meta)

Ingreso líquido declarado en el mes promedio es \$ 365.032

Sistema Capitalización Individual	Edad de pensión media	
	63 años actual	69 años (hipotético)
	Capitalización	\$240.626
Jóvenes en reparto maduro con igual tasa de cotización 10%, sin fondo colectivo compens.	\$129.912	\$171.233

También muestra que pasar a reparto puro empeoraría la situación de los jóvenes, en ausencia de un Fondo Colectivo de Compensación a los Jóvenes (FCCJ).

Propuesta 5: Crear un marco para un ajuste gradual de todas las edades normales de pensión de vejez. El ajuste se encargaría al mismo Consejo Actuarial Autónomo. Su misión sería mantener constante la proporción esperada de la vida en la cual se cotiza obligatoriamente, para los principales grupos de la población, pudiendo distinguir por sexo y nivel educacional.⁴ La ley prohibiría al Consejo modificar la edad de pensión para las personas nacidas antes de 1980.

Para evitar incoherencias, los ajustes a la edad de pensión deben cubrir a todos los sistemas de modo simultáneo. También debieran cubrir los aspectos del sistema de salud que están vinculados, como las reglas de copago que dependen

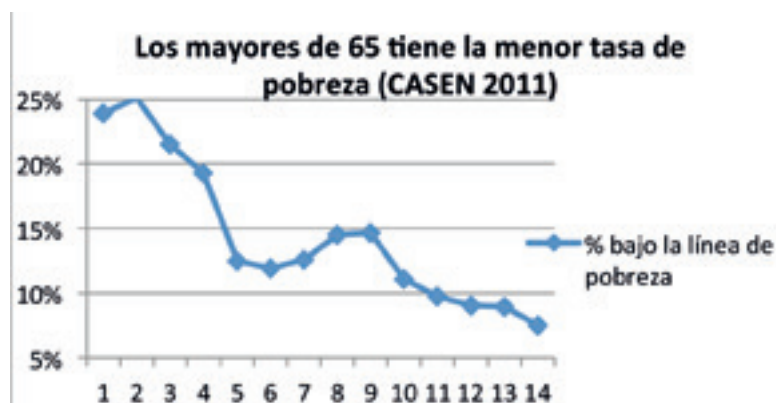
de la edad del beneficiario. Las pensiones bajas se deben también en parte a que los bonos no imponibles representan en promedio un 18% de la remuneración de los trabajadores. Esto revela que el Estado chileno está fallando en su función pública más esencial respecto a los sistemas contributivos: imponer la obligación de cotizar para la vejez, pues es el Estado quien la impone y sostiene. Como muchos trabajadores no reciben bono de este tipo, ese promedio oculta que aquellos que sí los reciben están dejando de imponer por quizá 25% o 35% de su remuneración total.

Propuesta 6: legislar para hacer imponibles todos los bonos, incluso las gratificaciones.

Con todo, afirmamos las personas de 65 y más años no están actualmente en una situación económica más frágil que otros grupos. Esto lo demuestra la siguiente evidencia:

Gráfico 1:

Los mayores de 65 tienen la menor tasa de pobreza (CASEN 2011)



a) Según la encuesta CASEN 2011:

b) Según la Encuesta de Presupuestos Familiares 2013 (EPF 2013), que es la única que revela el ingreso permanente y que permite tomar en cuenta las transferencias intra-hogar:

Gasto per cápita en hogares cuyo Miembro Mayor tiene 65 o +

\$ 313.834

Gasto per cápita en hogares cuyo Miembro Mayor tiene 35 a 59

\$ 298.095

⁴ Se propone diferenciar la edad de pensión porque la evidencia de varios países muestra que la esperanza de vida a los 60 años difiere significativamente por nivel educacional.

La diferencia a favor de los hogares donde viven los adultos mayores, es fuerte: 5,3%.

c) La encuesta CASEN 2011 preguntó a cada individuo “Considerando todas las cosas: ¿cuán satisfecho está usted con su vida en este momento?”

GRUPO DE EDAD	Satisfacción (escala 0 a 10)
Individuos de 35 a 44 años	7,1
Individuos de 45 a 54 años	7,0
Individuos de 55 a 64 años	6,9
Individuos de 65 a 74 años	7,1
Individuos de 75 años y más	7,2

La tercera edad está similarmente satisfecha con su vida que los demás adultos. Esto puede deberse en parte a que su tasa de propiedad de vivienda es la más alta entre los grupos de edad.

d) Volviendo a la Encuesta de Presupuestos Familiares 2013: los adultos mayores están menos en el quintil más pobre de gasto per cápita, que otros grupos, y están más en el cuarto quintil.

Gráfico 2:

Los mayores de 65 tienen ingreso permanente per capita mayor



También es importante definir una meta realista para la tasa de reemplazo de los sistemas contributivos. La evidencia internacional es la siguiente:

Gross pension replacement rates for mean earnings for men (women in () where different)

Australia	60,2	(55.8)
Belgium	41,4	
Canada	51,0	
Czech Republic	59,9	
Estonia	55,3	
Finland	54,8	
France	59,1	
Germany	42,0	
Ireland	44,2	
Japan	37,5	
Korea	43,9	
Mexico	44,7	
New Zealand	50,1	
Norway	52,3	
Poland	48,8	
Portugal	55,0	
Slovenia	40,6	
Sweden	55,6	
Switzerland	58,4	(57.6)
United States	41,0	
United Kingdom	37,9	
Italy	71,2	
Spain	73,9	
Denmark	83,7	
Austria	76,6	
Greece	64,0	
Hungary	73,6	
Iceland	73,8	
Turkey	66,8	
Netherlands	91,4	
Argentina	96,2	

En los países de la columna derecha, la mayoría paga pensiones insostenibles en el tiempo. Las únicas excepciones son Dinamarca y Holanda, que financian por capitalización, y les dan una prioridad inusual. En Chile la condición para la pensión anticipada propone una meta de tasa de reemplazo de 70%, que resulta excesiva para los estándares de los principales países.

Propuesta 7: Dar una señal realista respecto a la tasa de reemplazo a la que aspira el sistema contributivo. (i) Modificar el requisito de pensión para acceder a la anticipación de la pensión, bajándolo desde el 70% actual, a 65% para los 64 años de edad, y elevarlo en 1 punto porcentual por cada año de anticipación, sin límite, según propuesta del CAA; y (ii) Aumentar desde 10 hasta 20 años el número de meses de ingreso imponible que se promedian para efectos de acceder a la pensión anticipada.⁵

5. Las Futuras Pensiones Contributivas que se Pagarán Desde 2040 y la Densidad de Cotización

La baja densidad de contribución afecta en Chile a una fracción mucho más importante de la población que en la OCDE, aunque esa fracción es menor que en otros países de América Latina. Este problema ya era fuerte en Chile en los años 1950's, como demostró el Informe Prat (1959-63).

Este problema es similar en los dos sistemas contributivos, reparto y capitalización. Según la Segunda Encuesta Nacional de Calidad de Vida en la Vejez (2010):

⁵ Esto acercaría a Chile al estándar internacional que es usar 20, 35 y todos los años para calcular la pensión o sus requisitos. Se propone preservar el modo de cálculo de este promedio, que permite bajarlo un poco a quienes han tenido más dificultad para emplearse en los últimos años de vida laboral, por medio de considerar hasta 16 meses con cero ingreso imponible.

Nivel educacional	Sin educación	E. Básica	E. Media	E. Superior
% que no cotiza o nunca cotizó	36%	23%	14%	10%
Ha cotizado en AFP (capitalización)	22%	26%	36%	56%
Ha cotizado en IPS (reparto)	25%	36%	37%	26%

¿Cómo subir la densidad de cotización? Por una parte, se debe fiscalizar más. Seguramente la Dirección del Trabajo tiene mucho que aportar en eso.

Lo más importante es reconocer que las personas son libres de elegir la densidad, pues optan entre empleos por cuenta propia sin cotizaciones, y empleos cubiertos donde cotizan 22%. Eso obliga al Estado a ser más humilde: su rol público le exige mejorar la confianza de los afiliados en los sistemas contributivos. Para eso cuenta con tres clases de medidas:

- » (a) adaptar mejor el mandato estatal de cotizar a las necesidades de las personas, reconociendo que varían por edad, superando la falacia del ahorro previsional temprano;
- » (b) controlar mejor las comisiones de las administradoras; y
- » (c) controlar mejor el riesgo de inversión que asumen los fondos de pensiones.

Superar la falacia del ahorro previsional temprano. Esta falacia afirma que iniciar tempranamente el ahorro para la vejez sería conveniente para todos. La teoría del ciclo de vida se pronuncia en contrario, avalada por muy amplia evidencia empírica. Propone:

- (1) No ahorrar en los años en que uno es pobre en relación al resto de la vida. Los perfiles de ingreso laboral medio por edad en muchos países, y también en Chile, revelan que el ingreso laboral sube entre 100% y 300% entre los 25 años y los 40 años de edad. Por tanto, casi todos somos más pobres cuando jóvenes que en el resto de la vida laboral. Como

este factor tiene una fuerza superior al interés compuesto, la teoría del ciclo de vida recomienda ahorrar cero hasta los 30-33 años de edad, aunque se pierda el interés compuesto de esos años.

- (2) Recomienda construir desde joven un stock de "ahorro para emergencias", porque el ingreso laboral futuro es incierto. Pero advierte que ese ahorro debe ser líquido, para ser utilizable en emergencia. El ahorro de vejez no los es. Gourinchas y Parker (2002) demostraron que lo ideal es proceder así: (i) acumular ahorro líquido hasta cierta edad crítica, evitando el ahorro ilíquido como los aportes a pensiones contributivas de vejez; (ii) una vez alcanzada esa edad crítica, iniciar aportes para pensiones contributivas, aunque sean ilíquidos. (iii) Después de pasada esa edad, aumentar gradualmente la tasa de ahorro, hasta el rango de 15 a 20% del ingreso. ¿Cuál es esa edad crítica? Según los datos empíricos y simulaciones, es cercana a los 35-40 años (Cui, 2008).

Este cuerpo científico toma en cuenta toda la fuerza del interés compuesto. Pero esa fuerza resulta ser, en la juventud, y en fases de iliquidez, inferior que la inconveniencia de ahorrar en una fase pobre de la vida, e inferior a la necesidad de priorizar el ahorro líquido para emergencias. Al incorporar el costo de educar a los hijos hasta los 18 años (no más, pues existen becas y créditos para los que sigan estudios superiores) se refuerzan estas recomendaciones.

Cuando un previsor tiene todas estas excelentes razones para iniciar sus aportes para pensiones contributivas recién a los 40 años, sufre un daño si es obligado a cotizar 10% apenas ingresa a tra-

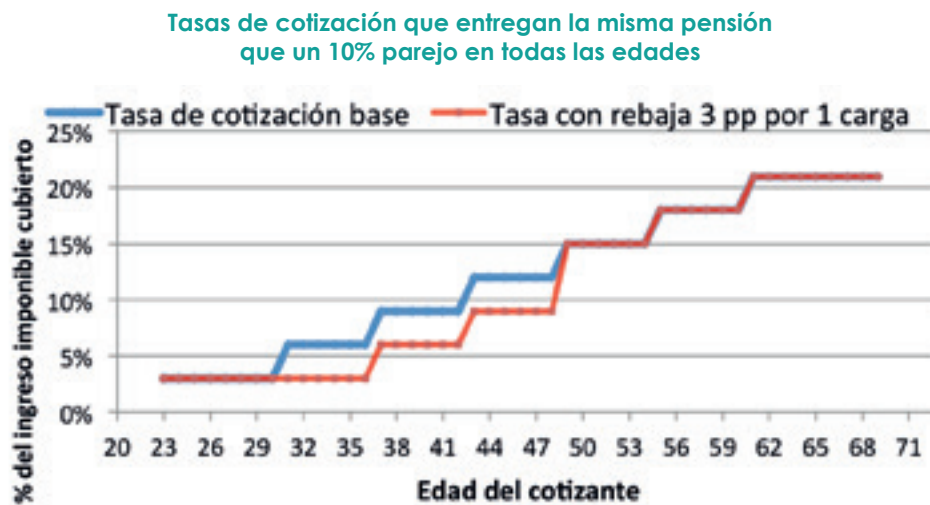
bajar. Según estudios detallados, el daño de tener una tasa de cotización constante por edad equivale al de perder 3 años de sueldo⁶. Y para un imprevisor, el daño percibido es mayor aún.

Con el fin de evitar una cotización excesiva antes de los 40 años, ambos podrían preferir empleos por cuenta propia. Esa acción también reduce la densidad de cotizaciones y los ingresos después de los 40, porque una vez acostumbrados a trabajar así, es más difícil ser aceptado en empleos cubiertos. Un estudio de A. Torche para Chile encontró que quien lleva 15 años por cuenta propia está lejos de los hábitos requeridos por los empleos del sector cubierto. También se pierden el aumento de productividad que permite el sector cubierto, por tratarse de organizaciones mayores y más modernas, donde hay más aprendizaje (learning by doing). Los que revelan estos estudios (parciales) es que la cotización obligatoria para pensiones contributivas debería ser cero (o baja) hasta cerca de los 35-40 años, y menor para quienes tienen cargas familiares. La cotización debería subir después, llegando a niveles de

15-20% al bordear los 50 años, para financiar la misma pensión. Esto lograría una mayor densidad de cotización en la juventud (a tasas bajas), pues permitiría a más personas unirse al empleo cubierto. Esto vale para todas las pensiones contributivas obligatorias, sean de reparto o capitalización. Suiza legisló de ese modo hace 30 años, con el fin de adaptar mejor su mandato estatal a las necesidades de las personas, e incentivar a más personas a optar por una mayor densidad de cotización. Esto es factible ahora, gracias a las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Hemos realizado la siguiente simulación para el caso de capitalización, donde la cotización para los jóvenes es 3%, y sube gradualmente con la edad. Al buscar cuánto debería subir la cotización para llegar a la edad de pensión con el mismo saldo que si la tasa de cotización hubiera sido 10% parejo, encontramos que debe subir a 21% para los de 60 años y más. Eso no los induce a elegir al empleo por cuenta propia de baja productividad, porque a esa edad valoran ese ahorro al 100%.

Gráfico 2:



Este ejercicio no toma en cuenta que la densidad de cotización debería subir gracias a esta mejor adaptación del mandato estatal. También supone que para el año 2040 la edad de pensión normal habrá subido para reflejar la mayor longevidad.

Se usan tasas de rentabilidad proyectadas para los próximos 30 años, en 4,5% anual real para la fase activa. Las tasas de cotización requeridas por el reparto maduro serían 50-60% mayores

Con el fin de incentivar a optar por una mayor densidad de cotización, se propone.

⁶ Cui, J. (2008) "DC Pension Plan Defaults and Individual Welfare", Netspar Discussion Paper 034, sept.12

Propuesta 8: Bajar la tasa de cotización por edad a 3% para los jóvenes, subiendo hasta 21% para los mayores de 60. Quienes coticen más que el mínimo cuando jóvenes, podrán reducir su tasa de cotización obligatoria después de los 40 años. Además, dar un descuento de 3 puntos porcentuales por cada hijo menor de 18 años de edad, si es carga del cotizante.

Una segunda medida para adaptar mejor el mandato estatal, es satisfacer parcialmente la legítima demanda por ahorro para emergencias, que incluso un previsor joven prioriza por sobre el ahorro para la vejez. Muchos países lo han hecho, con diferencias en los resultados, de los cuáles podemos aprender. Se propone avanzar en eso con el objetivo de elevar la densidad de cotización.

Propuesta 9: Permitir al afiliado girar parte de sus recursos ahorrados para vejez, bajo las siguientes condiciones:

1. Monto Máximo: hasta 30% de la suma simple de las cotizaciones realizadas durante los últimos 60 meses calendario, reajustadas por IPC.⁷ El límite se reduce en 2 puntos porcentuales por cada año de edad que el afiliado cumpla por encima de los 40 años. Por ejemplo, para un afiliado de 50 años sin cargas, el límite sería 30%. Este límite sube en 10 puntos por cada hijo menor de 18 años que viva con el afiliado, con un tope de dos cargas por afiliado.

2. Prelación en el Pago: No se permite un nuevo giro hasta que el afiliado haya DEVUELTO todo lo que giró más intereses. La tasa de interés sería la rentabilidad del fondo de pensiones respectivo, más el costo de administración (ver Propuesta 10). Cada giro debe ir acompañado de un plan de pagos que se comunica a los empleadores, para que hagan la retención respectiva (igual que en los créditos de las Cajas de Compensación). En esos planes de pago, el máximo de cada cuota mensual sería 10% del ingreso declarado (igual que el crédito de las Cajas). Si el afiliado inicia una pensión pero aún no ha devuelto todo lo recibido, deberá cubrir el faltante con cuotas restadas de la pensión y retenidas por el agente

pagador, que no podrán sobrepasar cada una el 10% de la pensión mensual (igual que el crédito de las Cajas).

3. Libre Disposición: No habría lista de usos permitidos, con el fin de dar máximo valor a estos giros, dar un mayor incentivo a elevar la densidad de cotización, y minimizar el costo administrado. El costo administrativo de estos giros puede ser importante, aunque habría economías de escala por atender a millones de usuarios. Por eso, es importante aplicar toda la tecnología disponible para minimizarlo, incluyendo una recolección centralizada con ayuda del Servicio de Impuestos Internos, los empleadores y las CCAF. También debe prestarse servicio por internet. Es necesario evitar de que los precios de esta prestación sean usados para crear subsidios cruzados entre afiliados con fines comerciales. También es clave que estos costos administrativos adicionales sean cobrados exclusivamente a los afiliados que usen estas prestaciones de liquidez.

Propuesta 10: Dar la administración de los giros de liquidez al Administrador del Fondo de Cesantía (AFC), cuya comisión se fija por licitación cada 10 años.

6. La Percepción de Abuso en las Comisiones, También Reduce Densidad de Cotización.

Con el fin de recuperar la confianza de los afiliados y subir la densidad de cotización, el mandato estatal también debe controlar mejor las comisiones de las administradoras. También debería aumentar la variedad y número de las AFP. Se propone hacerlo de varias maneras:

Propuesta 11: Autorizar la creación de AFP privadas sin fines de lucro, sujetas a las mismas reglas de inversión que las demás, y a las mismas reglas que la AFP del Estado.

Propuesta 12: Suplementar las licitaciones del servicio para afiliados jóvenes, con nuevas licitaciones para afiliados no nuevos con un saldo en su cuenta individual inferior a \$5 millones u otro umbral que se determine. Este nuevo grupo de licitaciones se justifica porque para un afiliado con saldo modesto, la mejor AFP es aquella que ofrece la menor comisión, la eventual diferencia

⁷ El giro máximo es mayor mientras mayor densidad de cotización logre el afiliado en los últimos 60 meses.

de rentabilidad futura de los fondos de pensiones que administra que se predecible se aplica a un saldo pequeño. Y una licitación es eficaz en minimizar las comisiones.

Propuesta 13: Establecer un límite máximo legal a la comisión que una AFP puede elegir, fijada en 150% del promedio de las comisiones que ganaron las últimas dos licitaciones.

Dejar ese rango de 50% es indispensable para incentivar el servicio, porque la tasa de comisión de las AFP se aplica a una base que difiere entre las AFP según composición socioeconómica.

7. La Percepción de Riesgo en las Inversiones También Reduce Densidad de Cotización.

Con el fin de recuperar la densidad de cotización, el mandato estatal también debería controlar mejor el riesgo de inversión que asumen los fondos de pensiones. Hay dos propuestas:

Primero, reducir el riesgo absoluto que impone el Estado. Si bien esto reduce la prima por riesgo accionario que los fondos obtienen en promedio (con el efecto indeseado de reducir las pensiones), por otro lado una mayor confianza elevaría la densidad de cotización, lo cual subiría las pensiones en promedio. Se propone balancear ambas consideraciones del siguiente modo:

Propuesta 14: Reducir el % máximo en acciones para los multifondos obligatorios, que son el B y C, en 10 puntos porcentuales (desde 60 a 50% en el B, y desde 40 a 30% en el C). No tocar el D. Segundo, elevar el grado de responsabilidad de la administradora delegada (la AFP), perfeccionando el sistema de coinversión existente, que se manifiesta a través del encaje obligatorio. Actualmente la tasa de encaje es 1%, pero el grueso del portfolio es una copia del portfolio de los otros administradores delegados. Otro efecto negativo de la actual norma de encajes es crear una barrera de entrada para las nuevas administradoras.

Propuesta 15: Elevar a 10% la tasa de encaje para aquella subcartera formada solamente por las diferencias de participación entre la cartera que administra la AFP y la cartera combinada que administraban las demás AFP (para igual letra) algunos meses antes, y bajar a 0,3% la tasa de encaje para el resto de la cartera. El objetivo de la recomendación es incentivar a las AFP a invertir más recursos propios en buscar nuevos estilos o tipos de inversión. En la actualidad cargan con el 100% de los costos de búsqueda y el 1% de los beneficios esperados ajustados por riesgo. Con la propuesta participarían con un más significativo 10% en los ingresos extra ajustados por riesgo. Otro efecto sería que las AFP compartirían en mayor medida con sus afiliados, aquellas fluctuaciones de rentabilidad de los fondos.

➔ Audiencia Esteban Calvo (Director de Magister de Políticas Públicas UDP)

PARTICIPANTES:

Esteban Calvo
Maureen Berho

Este documento contiene una invitación a pensar en los desafíos y propuestas para el sistema de pensiones chileno tomando en cuenta factores no pecuniarios. El documento se divide en tres secciones. La primera sección presenta un diagnóstico del contexto en que se inserta el sistema de pensiones, enfatizando elementos históricos, culturales y estructurales que influyen en su desarrollo. La segunda sección resume evidencia empírica sobre los efectos que el sistema de pensiones puede tener en la salud y bienestar psicológico de las personas mayores. Tomando en cuenta este diagnóstico sobre factores no pecuniarios tanto en el contexto como en los resultados del sistema de pensiones, la tercera sección discute cinco propuestas de reforma.

Diagnóstico del Contexto

Esta sección realiza un diagnóstico del contexto en que se inserta el sistema de pensiones chileno tomando primero una perspectiva histórica-comparada y luego centrándose en específicamente en el contexto actual de Chile.

Desde una perspectiva histórica-comparada, Chile aparece en dos momentos como un líder mundial en reforma previsional (Bertranou, Calvo y Bertranou 2010). En 1981, Chile fue la primera nación en introducir un sistema obligatorio de capitalización individual, alejándose así del antiguo sistema público de reparto. Durante la década de 1990 y los años siguientes, varios países en el mundo entero siguieron el ejemplo de Chile. En 2008, Chile nuevamente tomó una posición de liderazgo al comenzar una segunda ronda de reformas previsionales en respuesta a las limitaciones del sistema de capitalización individual. Estas reformas combinaron un fortalecimiento de los mecanismos públicos para garantizar ingresos en la vejez con un mejoramiento del sistema privado de capitalización individual en un intento por lograr un mejor balance entre riesgos sociales y ahorros individuales. En años recientes, muchos países han vuelto a seguir el ejemplo de Chile, implementando correcciones similares a sus sistemas de pensiones de vejez.

Como lo ilustra la Tabla 1, estas dos rondas de reformas a los sistemas de pensiones son fundamentalmente diferentes entre sí en lo que respecta a: el momento en que fueron implementadas, el tipo de política pública que impulsaron, la motivación para los cambios, la magnitud de las transformaciones introducidas y el tipo de recomendaciones que siguieron. Contrariamente a la política de privatización que predominó en los años 1980s y 90s, la segunda ronda de reformas en los años más recientes ha combinado la expansión del componente público con la mejora del componente privado del sistema de pensiones (para mayor detalle ver Calvo, Bertranou y Bertranou 2010). La expansión del componente público ha abarcado áreas como las siguientes: 1. Permitir a los trabajadores volver al esquema de reparto; 2. Incorporar mecanismos de solidaridad y redistribución de ingresos; y (3) crear nuevos fondos públicos de reserva para pensiones. La mejora del componente privado ha abarcado áreas como las siguientes: (1) extender las cotizaciones obligatorias a los trabajadores que no están actualmente cubiertos; (2) bajar los costos para los que ya tienen cuentas; y (3) cambiar las reglas de inversión de los fondos de pensiones.

Mientras una motivación fundamental en la primera ronda de reformas fue reducir la presión fiscal de los sistemas de reparto, la segunda ronda de reformas ha incorporado motivaciones adicionales como aumentar la cobertura, la equidad y la eficiencia del sistema. Con la excepción de Argentina, que re-nacionalizó su sistema de pensiones, la segunda ronda de reformas parece ser menos radical comparada con los cambios introducidos durante la primera ronda.

Las recomendaciones dominantes de política pública en boga durante la primera ronda de reformas en Latinoamérica han sido claramente reevaluadas. A medida que los países comenzaron la segunda ronda de reformas, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales que promovieron las reformas de pensiones que introdujeron cuentas individuales, han reconocido que se debe poner más atención a los mecanismos para reducir la pobreza durante la vejez, para expandir la cobertura y la igualdad, y para proteger a los participantes de los riesgos del mercado.

Tabla 1:

Primera y segunda ronda de reformas a los sistemas de pensiones

Tabla 1. Primera y segunda ronda de reformas a los sistemas de pensiones		
	Primera ronda	Segunda ronda
Momento	1980s y 1990s	Presente
Politica	Privatización	Combinación público-privado
Motivación	Presión fiscal	Cobertura, equidad, eficiencia
Transformación	Estructural	Gradual
Recomendación	Tres pilares	Pilares múltiples

Fuente: Adaptado de Calvo, Bertranou y Bertranou (2010)

A pesar de las importantes diferencias entre las dos rondas de reformas a los sistemas de pensiones, en ambos casos los factores culturales que pueden incidir en su éxito han sido escasamente considerados. La Tabla 2 ilustra la relación entre tres desafíos transversales de los sistemas de pensiones y las orientaciones culturales que pueden influir en su éxito. Los desafíos considerados son aumentar los niveles de cobertura y densidad de cotizaciones del sistema de pensiones. Si bien es posible identificar mejoras en varios países en estos aspectos, todavía existe amplio espacio para continuar mejorando los niveles de cobertura y densidad de las cotizaciones del sistema. La dificultad para cumplir con estos objetivos ha sido tradicionalmente explicada haciendo referencia a factores estructurales del mercado laboral, la pirámide demográfica o el sistema político. Sin embargo, es probable que factores culturales también hayan influido en el éxito o fracaso relativo de los sistemas (Calvo y Williamson 2008).

Las culturas latinoamericanas presentan una orientación más positiva hacia la familia como principio de organización social que las culturas occidentales, lo cual legitima socialmente el que las personas recurran al apoyo informal de sus familiares para asegurar sus ingresos en la vejez, especialmente cuando no reciben cobertura de instituciones formales como el Estado o las AFPs.

La baja densidad de cotizaciones alcanzada en muchos países latinoamericanos también podría explicarse por factores culturales, en particular por la orientación hacia la reciprocidad por sobre la maximización de la utilidad individual, al menos en comparación con las culturas occidentales. En las culturas latinoamericanas el ori-

gen de la riqueza es frecuentemente atribuido a un don de los padres, la naturaleza, el destino o alguna deidad, antes que al esfuerzo individual. Esto se verifica en la semántica donde se la palabra "ganar" se puede aplicar a un sueldo como o una lotería, mientras que otros idiomas distinguen entre ambas situaciones (por ejemplo en inglés se distingue entre earn a wage y win a lottery). Cuando el origen de la riqueza se atribuye a un don de un tercero, se inicia un ciclo infinito de dar, recibir y devolver riqueza para mantener la reciprocidad. Este ciclo de reciprocidad se expresa en ritos tradicionales como sacrificios a la Pachamama o las vendimias, pero también se manifiesta al interior de la familia mediante inversiones en vivienda o educación de los hijos. Comparado a los ahorros en cuentas de capitalización individual, las inversiones en vivienda o educación de los hijos permiten mantener el ciclo de reciprocidad al interior de la familia. Por el contrario, la acumulación de ahorros en cuentas de capitalización individual rompe el ciclo de reciprocidad, lo cual solamente alcanza amplia legitimidad cultural cuando el origen de la riqueza es atribuido cabalmente al esfuerzo individual y no lleva atada la obligación de gratuidad y correspondencia hacia un tercero. Por lo tanto, no es solamente miopía de las personas o informalidad del mercado laboral lo que podría explicar la baja densidad de cotizaciones, sino también una identidad cultural orientada relativamente más a la reciprocidad que a la maximización de la utilidad individual.

En síntesis, el argumento es que los desafíos de aumentar los niveles de cobertura y densidad de las cotizaciones han sido problemáticos de lograr, en parte, porque han sido abordados asumiendo una identidad cultural occidental,

que en comparación a una identidad cultural latinoamericana, le otorga relativamente más importancia a las instituciones formales que a la familia, y al cálculo individual de utilidad que a la reciprocidad entre personas.

Tabla 2:

Desafíos de los sistemas de pensiones según identidad cultural

Tabla 2. Desafíos de los sistemas de pensiones según identidad cultural

Desafío	Cultura latinoamericana	Cultura occidental
Nivel de cobertura	Familia	Instituciones formales
Densidad de cotizaciones	Reciprocidad	Utilidad individual

Fuente: Adaptado de Calvo and Williamson (2008).

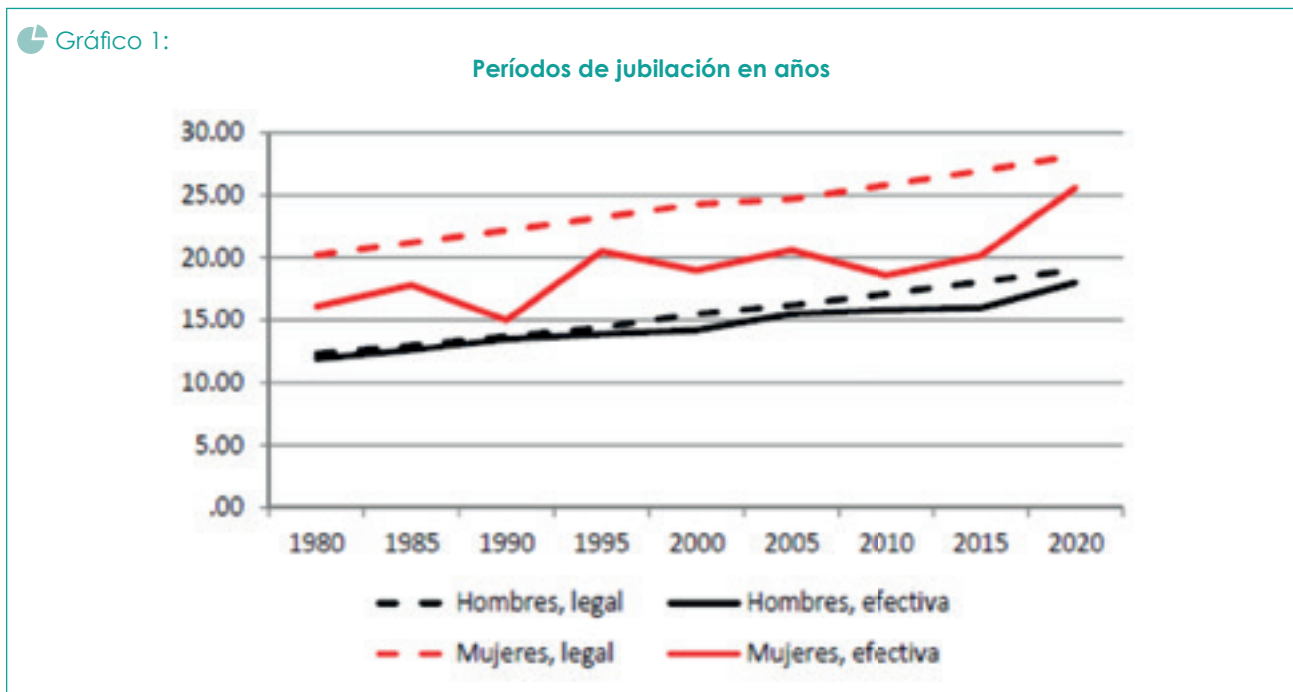
Hasta aquí el contexto en que se inserta el sistema de pensiones ha sido caracterizado tomando una perspectiva histórica-comparada. En los párrafos que siguen la caracterización está centrada específicamente en el contexto actual de Chile. Lo primero que resulta evidente es que persisten numerosos desafíos para el sistema de pensiones que no han sido resueltos con las reformas ya implementadas en la dirección de expandir el público y mejorar el privado. Estos desafíos pueden verificarse tanto en el discurso social de los actuales o potenciales usuarios del sistema, como en el discurso de los técnicos y expertos que analizan el sistema.

El discurso social y el discurso técnico no siempre coinciden en los desafíos que identifican, siendo el primero más crítico del sistema y el segundo más crítico del contexto. El discurso social es mayoritariamente crítico frente al funcionamiento y resultados del sistema de pensiones. Los beneficios entregados son caracterizados como insuficientes e inequitativos y las comisiones cobradas por la administración de fondos es considerada excesiva e injusta. El discurso técnico en ocasiones reconoce estos problemas, pero tiende a desplazar las críticas desde el sistema hacia el contexto. En particular, el discurso técnico enfatiza el contexto estructural como una fuente de dificultades para el funcionamiento del sistema de pensiones. Por ejemplo, los desafíos del sistema son atribuidos a la estructura demográfica con una esperanza de vida cada vez mayor, a la estructura informal y precaria del mercado laboral, a la estructura de los salarios que ha ido en aumento o a la estructura del mercado financiero que recientemente ha tenido tasas de interés más bajas de las esperadas.

A pesar de las diferencias, el discurso social y técnico tienen puntos de encuentro. El sistema de pensiones, funcionando en el contexto en que está inserto, resulta en recursos insuficientes para periodos de jubilación cada vez más extensos. La insuficiencia de los recursos se expresa en tasas de reemplazo moderadas, que según la OCDE (2013) alcanzan el 54% para hombres y 44% para las mujeres, lo cual está muy por debajo de la recomendación del 70% de los ingresos finales recomendado. Si bien existen estimaciones más optimistas de las tasas de reemplazo, también existen otras más pesimistas que aquellas presentadas por la OECD, y en la mayoría de los casos las mujeres alcanzan cifras entre 10 y 30 puntos porcentuales inferiores a los hombres.

Entre las distintas razones que explican las bajas tasas de reemplazo, el discurso técnico frecuentemente enfatiza la baja frecuencia de cotizaciones, que como se ha señalado arriba resulta del contexto cultural y estructural en que se inserta el sistema de pensiones. La baja densidad de cotizaciones afecta de forma particularmente negativa a grupos específicos de la población como los siguientes: mujeres, trabajadores informales y en empleos precarios, trabajadores independientes y del sector público, jóvenes, desempleados e inactivos. El discurso social destaca como otra razón para la baja tasa de reemplazo el nivel alto de las comisiones cobradas por las AFPs y su falta de alineación con los resultados del fondo. Una tercera razón para las bajas tasas de reemplazo, destacada tanto por el discurso social como el técnico, es el aumento de la esperanza de vida, que ha resultado en periodos de jubilación cada vez más largos.

Gráfico 1:



Fuente: OCDE (2013), Health at a Glance and Pensions at a Glance.

Nota: Estimación gruesa restando la esperanza de vida en la vejez a la edad (legal o efectiva) de jubilación e interpolando quinquenios extremos.

El gráfico 1 ilustra el aumento de los períodos de jubilación, realizando cálculos gruesos a partir de la edad legal y efectiva de jubilación para hombres y mujeres. El aumento en los períodos de jubilación ilustrado en la figura se debe principalmente al aumento de la esperanza de vida en la vejez y no a que las personas se estén jubilando más temprano. Es posible concluir esto ya que la edad legal de jubilación se ha mantenido constante durante las últimas décadas en 65 años para hombres y 60 para mujeres, mientras que la edad efectiva de jubilación ha tendido a fluctuar en torno a un promedio de 67 años y en cualquier caso a aumentar durante el periodo observado, especialmente para las mujeres.

Diagnóstico de los Efectos en la Salud y Bienestar Psicológico

El diagnóstico de la sección anterior enfatizó aspectos no pecuniarios del contexto (histórico, cultural y estructural) que influyen en el funcionamiento de los sistemas de pensiones. En esta sección el foco está en la evidencia disponible sobre los resultados o efectos no pecuniarios del sistema de pensiones, específicamente en la salud y el bienestar psicológico.

Tomando en cuenta el diagnóstico sobre recursos insuficientes para financiar períodos de jubilación cada vez más largos, resulta particularmente importante comprender el efecto que tiene el momento de la jubilación en la salud y los comportamientos saludables de las personas mayores. Utilizando datos panel del Health and Retirement Study y representativos de los adultos mayores de Estados Unidos de América, Calvo, Sarkisian y Tamborini (2013) testearon cuatro hipótesis sobre esta relación: que la jubilación maximiza la salud y los comportamientos saludables cuando sucede antes, después, en cualquier momento, o justo a tiempo. Aplicando modelos de efectos fijos y aleatorios con variables instrumentales para testear estas hipótesis y estimar los efectos causales del momento de la jubilación, se concluyó que jubilarse muy temprano es problemático para la salud auto-reportada, la sintomatología depresiva y el consumo de alcohol. Sin embargo, trabajar más allá de los 62 años no necesariamente mejora la salud ni los comportamientos saludables. La Figura 2 ilustra este resultado para la salud auto-reportada. El panel superior indica los niveles de salud que el modelo predice para personas mayores jubiladas (línea negra) y no jubiladas (línea gris) a distintas edades, mientras que el panel inferior

presenta la diferencia entre los dos grupos. En ambos casos se observa que jubilarse temprano es dañino para la salud, pero mantenerse trabajando más allá de los 62 años no reporta beneficios claros para la salud.

La edad de 62 años tiene un significado cultural e institucional en Estados Unidos, ya que corresponde a la edad más frecuente de jubilación y a la edad de jubilación temprana del sistema de Seguridad Social en la cual se pueden recibir beneficios parciales. Por lo tanto, el resultado obtenido resalta el rol de las expectativas asociadas a las normas culturales y políticas institucionales en la reacción frente al momento de la jubilación. Dado que cambios institucionales como aumentar la edad legal de jubilación pueden ser más rápidos que cambios en las normas culturales respecto al momento de jubilación, es probable que aumentar la edad de la jubilación tenga efectos perjudiciales en la salud de los mayores, al menos en el corto plazo.

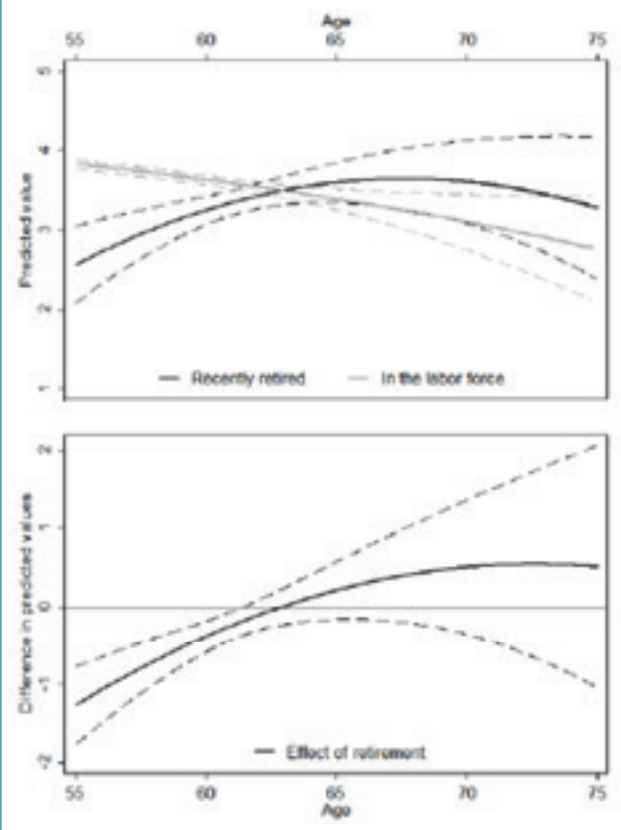
Mientras que Estados Unidos ya aprobó un aumento gradual de la edad de jubilación, Chile recién comienza este debate. Ciertamente los resultados presentados demuestran que un cambio de este tipo puede tener un impacto causal en la salud y conductas saludables de las personas mayores. Sin embargo, dado que Chile tiene una cultura y sistema de pensiones diferente al de Estados Unidos, es muy probable que la edad óptima de jubilación en Chile sea distinta a los 62 años. Por esto, en futuros desarrollos de este proyecto es fundamental explorar la variabilidad de los efectos de la jubilación por país, además de género, raza/etnia y clase social.

Además del momento de la jubilación, Calvo y Sarkisian (2011) han explorado otras características de la transición del trabajo a la jubilación que son importantes de considerar para comprender sus efectos en la salud y bienestar psicológico. En particular, las transiciones graduales y percibidas como voluntarias tienen mejores resultados de salud que aquellas abruptas y percibidas como forzadas. Desafortunadamente las jubilaciones graduales son difíciles de implementar en la práctica, aunque existen países que las fomentan mediante la existencia de pensiones parciales para quienes siguen trabajando en jornada reducida más allá de la edad legal de jubilación. Además muchas jubilaciones son percibidas como forzadas, principalmente como resultado de problemas de salud y falta de oportunidades laborales. Esto último sugiere que un aumento obligatorio en la edad de jubilación podría ser riesgoso si supera la edad en que las personas tienen salud suficiente para trabajar o si las personas no pueden encontrar trabajo.

Otras características más globales de los sistemas de pensiones también están asociadas al bienestar psicológico de las personas mayores. Utilizando datos para más de 250.000 individuos, residentes de 90 países, observados entre los años 1981 y 2008, Calvo (2014) realiza un análisis longitudinal multinivel del impacto del diseño institucional de los sistemas de pensión en la satisfacción con la vida de las personas, así como de los factores agregados que agravan o suavizan este impacto. La primera conclusión de este estudio es que la individualización del riesgo y la redistribución de los recursos son dimensiones distintas de variación en el diseño de los sistemas de pensiones.

Gráfico 2:

Efectos del momento de la jubilación en la salud



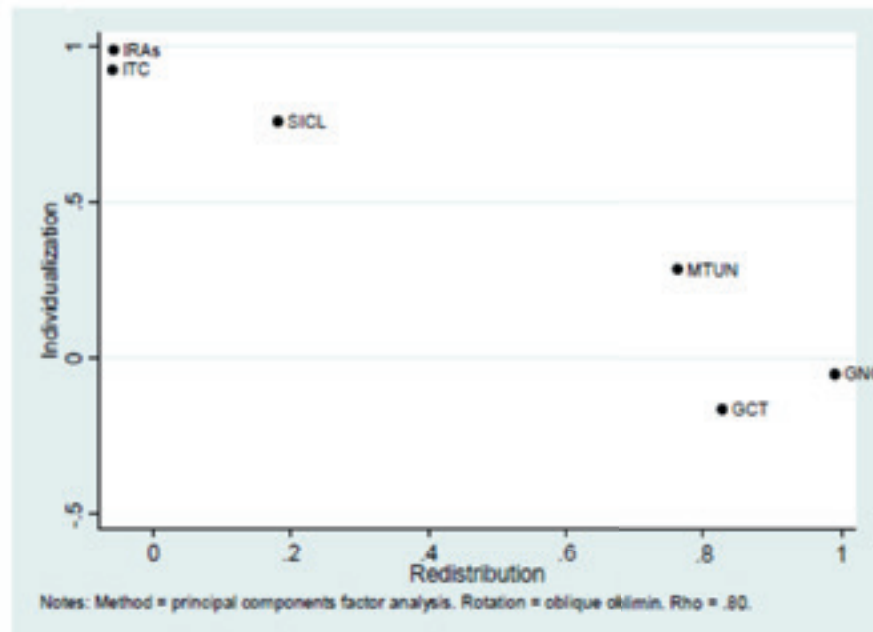
Fuente: Calvo, Sarkisian y Tamborini (2013)

EL cuadro 3 muestra el resultado de un análisis de componentes principales en que los seis indicadores utilizados para caracterizar a los sistemas de pensiones tienden a agruparse en las dos dimensiones mencionadas. Los sistemas altamente individualizados en el manejo del riesgo se caracterizan por la presencia de cuentas individuales (IRAs), el cierre del seguro social (SICL) y por contribuciones del asegurado superiores al 33% del total de contribuciones, mientras que los sistemas que socializan el riesgo tienen las características opuestas. La redistribución de recursos aparece como una segunda dimensión de

variación en los sistemas de pensiones y es alta cuando existen pensiones no contributivas de tipo focalizada o universal (MTUN), cuando esta pensión sea totalmente financiada por gobierno (GNC) y cuando existen subsidios sistemáticos del gobierno al sistema de pensiones más allá de déficits esporádicos (GTC). El que la individualización y la redistribución sean dos dimensiones distintas de variación en los sistemas de pensiones, quiere decir que aumentar la individualización (o socialización) del riesgo no implica un cambio en los niveles de redistribución como podría pensarse de forma más intuitiva.

Gráfico 1:

Dimensiones de variación en el diseño institucional de los sistemas de pensiones



Fuente: Calvo 2014

La segunda conclusión del estudio es que la individualización del riesgo tiene menos impacto emocional que la redistribución de los recursos. Si bien la individualización ha sido el objeto de mayor debate, pareciera ser que el gran desafío que ponen las reformas previsionales para la satisfacción vital no es vivir en una sociedad del riesgo, sino vivir en un mundo donde las redes de protección social están debilitadas, erosionadas o desmanteladas.

La tercera conclusión es que las políticas de pensiones se encajan en un contexto cultural y económico que ayuda a explicar las reaccio-

nes subjetivas a estas políticas. Por un lado, el compromiso gubernamental con la seguridad social (medido como porcentaje del gasto total del gobierno destinado a seguridad social) y la afluencia económica (medido con el PIB per cápita, PPP) amortiguan el potencial efecto dañino de la individualización en la satisfacción vital. Por otro lado, las culturas tradicionales (medidas como aquellas que enfatizan la religión, valoran la autoridad, son nacionalistas y presentan baja tolerancia al aborto, eutanasia y divorcio) hacen que los efectos de la redistribución sean todavía más beneficiosos.

Tomando en cuenta los resultados anteriores, es posible concluir que la redistribución es un camino más eficiente para aumentar la satisfacción que la individualización. La individualización es más costosa, ya que para tener efectos positivos requiere redistribución en paralelo, afluencia económica y alto compromiso gubernamental. Por el contrario, la redistribución aumenta la satisfacción vital, puede ser todavía más beneficiosa en culturas tradicionales, y no por ello requiere de afluencia económica o un compromiso gubernamental excesivo.

Propuesta de Reforma

Tomando en cuenta el diagnóstico realizado arriba sobre factores no pecuniarios tanto en el contexto como en los resultados del sistema de pensiones, esta sección discute cinco propuestas de reforma. En primer lugar, se propone ampliar el foco desde la AFP estatal hacia un paquete comprehensivo de medidas para continuar expandiendo el componente público y mejorando el componente privado del sistema. La AFP Estatal es promesa de campaña y entrega una señal al sector privado que podría afectar su eficiencia, pero no se hace cargo de otros problemas importantes identificados en el diagnóstico como la baja densidad cotizaciones o los periodos cada vez más largos de jubilación. Además cabe preguntarse si una AFP estatal podría introducir incentivos al "descreme" de los afiliados por parte de las AFPs privadas, tal como sucede entre las ISAPREs y FONASA.

En segundo lugar, se propone específicamente reducir las comisiones de las AFPs y alinearlas mejor con resultados del fondo administrado. Este tipo de cambios están alineados con las críticas del discurso social al componente privado del sistema de pensiones. Al mismo tiempo, experiencias como las de las AFPs Modelo y Plan Vital sugieren que estos cambios son técnicamente viables ya que obtienen rentabilidad con comisiones más bajas.

En tercer lugar, se propone fortalecer los mecanismos de solidaridad y equidad del componente público del sistema de pensiones. Dado que los que no cotizan lo hacen en gran medida por factores culturales y estructurales del contexto en que se inserta el sistema de pensiones, se sugiere que antes de aumentar el monto de las cotizaciones se busque generar incentivos y subsi-

diar contribuciones de grupos específicos cuyas densidades de cotizaciones son particularmente bajas. Por ejemplo, podrían aumentarse el subsidio a las contribuciones de los jóvenes y tope del ahorro previsional solidario para mujeres, así como incluir a otros grupos específicos como los trabajadores en empleos precarios. Dadas las interacciones del sistema de pensiones con el sistema de salud, también se propone evaluar la implementación de un seguro social para la dependencia, que probablemente beneficiará a los grupos de niveles socioeconómicos más bajos donde la dependencia es más prevalente.

En cuarto lugar, se propone promover participación laboral de las personas mayores, pero tomando en cuenta que un aumento en la edad legal de jubilación podría tener efectos no deseados en la salud y bienestar psicológico de las personas mayores. De especial importancia es que la edad de jubilación no supere la edad en que distintos grupos de personas todavía son aptos para trabajar y que vaya acompañada de incentivos fuertes a los empleadores para contratar y retener a los trabajadores mayores. Entre los posibles incentivos, cabe considerar subsidios a las contribuciones de los empleadores que sean proporcionales a los años adicionales de trabajo por sobre la edad actual de jubilación, así como regulación laboral que prohíba de forma más estricta la discriminación por edad. En paralelo, podrían eliminarse los posibles cobros que realicen las AFPs una vez cumplida la edad actual de jubilación.

En quinto y último lugar, se propone explorar medidas adicionales que sean sensibles al contexto cultural y estructural en que se inserta el sistema. Dado que el pilar solidario ayuda al 60% de menores recursos, pero no resuelve sus problemas ni beneficia al 40% de mayores recursos, se propone utilizar defaults con contribuciones voluntarias adicionales para grupos específicos de mayores ingresos. También se propone facilitar el uso de hipotecas inversas para generar recursos adicionales para financiar las jubilaciones de personas que son dueñas de su vivienda (ver Calvo, Haverstick y Zhivan 2009). Por último, se propone fomentar evaluaciones de las políticas implementadas en el contexto chileno mediante la producción de datos panel, comparables internacionalmente, que integren mediciones sobre ingresos, salud y otras dimensiones relevantes sobre el bienestar multidimensional de las personas mayores.

► Audiencia Eduardo Fajnzylber (Investigador Universidad Adolfo Ibáñez)

PARTICIPANTES:

Eduardo Fajnzylber
Félix Villatoro
Rubén Castro

Esta presentación consta de 2 partes: en primer lugar se resume el trabajo realizado con ocasión del “Estudio sobre la Sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones” (FRP) y en segundo lugar se presenta una propuesta enfocada en mitigar las diferencias de género detectadas en el sistema Chileno de pensiones. El estudio tiene como objetivo evaluar la sustentabilidad del FRP, el cual tiene como objetivo apoyar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas del sistema civil de pensiones complementando el financiamiento de las futuras contingencias en materia de pensiones.

Para realizar esta evaluación, se desarrolló un Modelo de Proyección Estocástico (MPE) compuesto por 3 módulos interrelacionados: un módulo macro-fiscal, que tiene como finalidad básica proyectar las trayectorias de aporte al FRP; un módulo financiero, el cual busca simular los retornos financieros del portfolio en que está invertido el FRP (además de los retornos de los Fondos de Pensiones); y por último un módulo previsional, orientado a proyectar las obligaciones fiscales emanadas del Sistema de Pensiones Solidarias. En los 3 escenarios analizados, el FRP aparece con una trayectoria creciente durante todo el horizonte de proyección, incluso bajo el supuesto de máximos retiros anuales. La principal explicación detrás de este resultado es que los aportes mínimos definidos por ley (0.2% del PIB) son superiores en todo momento a los retiros máximos considerados para el FRP (equivalentes a un tercio de la diferencia entre el gasto en el SPS en un año determinado y aquel del año 2008). Este flujo neto positivo aumenta progresivamente el valor del fondo, lo que implica mayores ingresos por concepto de retornos y por lo tanto una trayectoria de tipo exponencial. Se realizaron además una serie de análisis con reglas alternativas a las actualmente vigentes: si en lugar de fijar una regla mínima de aportes de 0.2% del PIB, el piso de aportes se encontrara en 0.068% del producto, el FRP llegaría a cero hacia el final de horizonte de 20 años (bajo el escena-

rio central); Si en lugar de retirar un tercio de la diferencia de gasto entre el año en curso y el año 2008, se aplicara un factor de 0.64 a dicha diferencia, el FRP estaría al límite de la sustentabilidad hacia el final del período de proyección.

En el sistema Chileno existen grandes diferencias entre las pensiones masculinas y femeninas, producto de que las mujeres cotizan menos, en forma tardía, por ingresos inferiores, jubilan antes y viven más. Para mitigar el efecto del último elemento, se propone diferenciar el diseño del Pilar Solidario (en particular fijar una Pensión Máxima con Aporte Solidario mayor para las mujeres), de manera que las pensiones de hombres y mujeres que hubieren realizado el mismo nivel de esfuerzo durante su vida (y por lo tanto se jubilen con idéntico saldo) reciban, bajo el Nuevo Pilar Solidario, la misma pensión.

1. Introducción

Este resumen consta de 2 partes: en la sección 2 se resume el trabajo realizado con ocasión del “Estudio sobre la Sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones” (FRP) y en la sección 3 se presenta una propuesta específica enfocada en mitigar las diferencias de género detectadas en el sistema Chileno de pensiones.

2. Resumen del “Estudio sobre la Sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones”

El objetivo del estudio es evaluar la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), creado a partir de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal, de 2006 (Ley N° 20.128), que tiene como objetivo apoyar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas del sistema civil de pensiones complementando el financiamiento de las futuras contingencias en materia de pensiones.

El FRP se constituyó el 28 de diciembre de 2006, con un aporte inicial de US\$ 604,5 millones, y se incrementa cada año en un monto mínimo que varía entre el 0,2% y el 0.5% del producto interno bruto (PIB) del año anterior. Más específicamente, el aporte al FRP equivale al superávit fiscal efectivo pero nunca debiera ser inferior a 0.2%

del PIB o superior al 0.5% del PIB. Estos aportes se dejarían de realizar si en algún momento el fondo acumulado supera los 900 millones de Unidades de Fomento (UF).

Los recursos del FRP sólo pueden ser usados de acuerdo a los objetivos de complementar los pagos de las obligaciones de pensiones y del sistema previsional. Hasta el año 2016 estos giros no pueden superar un monto equivalente a la rentabilidad que haya generado el fondo el año anterior. A partir de 2016, se podrán utilizar anualmente recursos por un monto máximo equivalente a un tercio de la diferencia entre el gasto en obligaciones previsionales del año respectivo y el gasto de obligaciones previsionales de 2008 ajustado por inflación¹. Desde su creación, no se han efectuado giros desde el FRP.

La actual política de inversión del Fondo de Reserva de Pensiones, implementada a partir de enero de 2012, define una composición de cartera de 48% en bonos soberanos nominales, 17% en bonos soberanos indexados a inflación, 15% en acciones y 20% en bonos corporativos.

El ejercicio de simulación que se desarrolla incluye 3 escenarios de proyección de la trayectoria esperada del FRP, considerando un horizonte de proyección de 20 años (entre el 2013 y el 2032). Para cada uno de los escenarios se simula el comportamiento del FRP, obteniendo una distribución (conjunta) del valor del Fondo en cada año. Esto permite calcular medidas de tendencia central, así como otros estadísticos de la distribución (como varianza o intervalos de confianza). El modelo desarrollado vincula los distintos componentes del FRP de una forma que permite garantizar la coherencia entre los supuestos de la proyección de ingresos con los retiros y retorno financiero del FRP.

Por último, el estudio incluye una evaluación del límite de 900 millones de UF hasta el cual se efectuarían aportes al Fondo conforme a lo establecido en la Ley sobre Responsabilidad Fiscal.

¹ Después de septiembre de 2021, el FRP dejará de existir si los giros a efectuarse en un año calendario no superasen el 5% de la suma del gasto en pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y los aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez determinados en la Ley de Presupuestos de dicho año.

2.1.- Descripción general del Modelo de Proyección Estocástico (MPE)

En base a una detallada revisión de literatura, se desarrolló un Modelo de Proyección Estocástico (MPE) para el FRP, diseñado para proyectar de forma consistente los tres componentes involucrados en la trayectoria futura del FRP: aportes, retiros y rentabilidad del fondo. A su vez, cada componente es desarrollado en un módulo especial del MPE:

- » El módulo macro-fiscal tiene como finalidad básica proyectar las trayectorias de aporte al FRP;
- » El módulo financiero busca simular los retornos financieros del portfolio en que está invertido el FRP (además de los retornos de los Fondos de Pensiones); y por último,
- » El módulo previsional proyecta las obligaciones fiscales emanadas del Sistema de Pensiones Solidarias.

El modelo desarrollado apunta a garantizar la coherencia conceptual entre aportes, retiros, y retornos obtenidos por el FRP, a través de una modelación explícita de factores que subyacen a los tres componentes en forma simultánea. A modo de ejemplo, un aumento significativo en la variable que mide la productividad de la economía no sólo podría implicar mayores aportes al FRP sino que también podría tener efectos positivos sobre el empleo y los salarios reales (y posiblemente, sobre la densidad de cotizaciones), y al mismo tiempo, sobre las rentabilidades de los activos locales y el tipo de cambio real.

En el módulo macro-fiscal, se definen las trayectorias de tendencia de ciertas variables clave, además de generar las trayectorias de variables adicionales a través de modelos auxiliares. Asimismo, se calculan los aportes anuales que se harían al FRP y se combinan los resultados de todos los modelos para obtener la evolución del saldo del FRP en cada año del horizonte de proyección. En el módulo financiero, se definen las trayectorias de tendencia de retornos financieros (tanto del FRP como de los fondos de pensiones chilenos), se hace una modelación de la media y la varianza de los retornos de distintas categorías de activo a partir de factores macro y financieros, se estima la dinámica de corto

plazo de activos financieros y variables macro a partir de modelos de Vectores Auto Regresivos (VAR) y se simulan los retornos de los fondos de pensiones y del FRP y la tasa de interés utilizada en el cálculo de rentas vitalicias. En el módulo previsional, se modela y simula, a nivel individual, la historia personal y previsional de toda la población chilena. Esta modelación permite proyectar la evolución de los pensionados chilenos y sus requerimientos de beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. A partir de esto, es posible determinar, aplicando la normativa contenida en la LRF, los retiros máximos desde el FRP.

Los 3 módulos están íntimamente relacionados, con el objeto de asegurar un alto grado de consistencia entre los distintos elementos que afectan al FRP. A continuación se describen los componentes y supuestos esenciales de cada módulo del MPE, y los resultados de los distintos análisis realizados.

2.2.- Modulo Macro-fiscal

El módulo macro-fiscal produce las proyecciones de los aportes al FRP y las proyecciones de las variables macroeconómicas que afectan la evolución de los fondos de pensiones, concretamente, la tasa de interés de corto plazo, los salarios reales, el empleo y la tasa de desempleo.

Los aportes al FRP oscilan entre un 0,2% y un 0,5% del PIB efectivo del año anterior, dependiendo del balance fiscal del año anterior. Por tanto, las proyecciones de los aportes dependen del PIB del año anterior y del balance fiscal del año anterior. Este, a su vez depende de los ingresos fiscales efectivos y “estructurales” (es decir, aquellos esperables si la economía se encontrara en su nivel de producto tendencial y el precio efectivo del cobre correspondiese a su valor de largo plazo) y de la meta de balance estructural definida por el Ejecutivo. Los ingresos fiscales se descomponen entre los ingresos asociados al precio del cobre (diferenciando entre los aportes de Codelco y los de la minería privada) y aquellos no asociados a dicha fuente².

La proyección del PIB tendencial se basa en la metodología establecida por el Ministerio de Ha-

cienda, en el contexto del Comité del PIB Tendencial, donde el PIB tendencial depende de la evolución esperada del stock de capital, de la fuerza laboral, y de la productividad. La función de producción utilizada en la estimación del PIB tendencial es una función Cobb–Douglas, con retornos constantes a escala, y con factores de corrección para la intensidad de uso del capital (Solow, 1957) y para la calidad del trabajo. Además se incluye una tasa natural de desempleo. El residuo de esta función de producción corresponde a la Productividad Total de los Factores (PTF). Esta ecuación se estima en base a los valores efectivos, y para calcular el PIB tendencial se utilizan los valores de tendencia o de largo plazo de los insumos básicos de la función de producción. Estos insumos se obtienen de las proyecciones presentadas por los expertos que constituyen el comité de expertos del PIB tendencial 2014, lo cual permite contar con una estimación de la media y varianza en los valores esperados de estos insumos.

La estimación del PIB tendencial elaborada por el comité de expertos el año 2013 abarca proyecciones para la productividad total de los factores desde el año 2013 hasta el año 2018. A partir del año 2019 y hasta 2033 se consideran tres escenarios: uno central, uno optimista y uno moderado. En relación al crecimiento del PIB real efectivo, se asume que entre los años 2013 y 2017 su crecimiento corresponde al proyectado por la Dipres en su último Informe de Finanzas Públicas. A partir del año 2018 se asume que la brecha producto (la diferencia entre el PIB efectivo y el PIB tendencial) es cero. A partir de ese año el crecimiento del PIB efectivo es igual al crecimiento del PIB tendencial.

Asimismo, y como parte del proceso de elaboración de la Ley de Presupuestos del Sector Público cada año, el Ministerio de Hacienda solicita a los integrantes del Comité Consultivo del Precio de Referencia del Cobre sus estimaciones para el precio del cobre para los próximos 10 años. El escenario de proyección central considera que el precio del cobre efectivo corresponde el año 2013 a la proyección de la Dirección de Presupuestos contenida en el Informe de las Finanzas Públicas de Octubre de 2013. A partir de 2014 y hasta 2023 corresponde al promedio de las respuestas de los expertos del comité consultivo del precio del cobre para cada año. A partir de 2024 el valor del precio del cobre se mantiene

² Las ecuaciones que definen la evolución de las distintas fuentes de recaudación se encuentran disponibles en el informe disponible en www.dipres.cl.

constante en términos reales al valor exhibido en 2023. Los precios del cobre en los escenarios optimista y moderado corresponden al escenario central más/menos una fracción de la desviación estándar de las respuestas entregadas por los expertos. La serie nominal del precio del cobre se obtiene utilizando la serie de IPC de Estados Unidos proyectada por el FMI.

El tipo de cambio real estimado corresponde al tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos. La evolución del tipo de cambio real en el futuro es proyectada a través de la utilización del enfoque de fundamentales³.

2.3.- Modulo Financiero

El retorno de las clases de activo involucradas en las inversiones del FRP y los Fondos de Pensiones (FP, por ej., acciones nacionales, bonos internacionales, etc.) fue modelado por medio de modelos factoriales lineales.

En el caso de los FP, el ejercicio de simulación consideró la composición de activos vigente a fines del 2012 como fija, y se supuso que los aportes a los FP son realizados de acuerdo a la regla por defecto del sistema de pensiones; esto es, que los hombres y mujeres hasta los 35 años de edad invierten sus ahorros en el Fondo B, que los hombres (mujeres) invierten hasta los 55 (50) años de edad en el Fondo C, y que para los años restantes, hasta alcanzar la edad de jubilación, invierten en el Fondo D.

La metodología empleada en la proyección involucra dos etapas: la primera consiste en identificar los factores financieros relevantes en la representación factorial de los retornos de las distintas clases de activos, y la segunda consiste en relacionar la evolución en el tiempo de los factores seleccionados con la dinámica que siguen los factores contenidos en el VAR del módulo macro-fiscal. Para esto último se optó por incorporar un VAR auxiliar que considera como variables explicativas a un subconjunto de variables macro.

3 En el citado informe, se detallan los supuestos de proyección de otras variables macroeconómicas de tendencia: el deflactor del PIB, el IPC de Chile y Estados Unidos y las tasas de política monetaria.

2.4.- Modulo Previsional

El objetivo básico del módulo previsional consiste en proyectar el gasto en el Sistema de Pensiones Solidarias, de manera de definir el retiro máximo del fondo. El retiro efectivo desde el FRP contiene elementos coyunturales propios de la política presupuestaria del gobierno, lo cual no es modelado en este estudio.

La metodología utilizada consiste en desarrollar un Modelo Dinámico de Microsimulación (MDM) para la población chilena, centrado en la proyección de derechos previsionales. Este tipo de modelos permite modelar la evolución del sistema haciéndose cargo de la gran heterogeneidad del mercado laboral chileno, además de ofrecer un modelamiento transparente de las transiciones entre distintos estados, incluyendo la dinámica de matrimonios (un aspecto importante dentro del sistema, debido al efecto que pueden tener las pensiones de sobrevivencia sobre el derecho a subsidios del Sistema de Pensiones Solidarias).

La estructura de este módulo es la siguiente: En primer lugar, se construye una base de datos inicial, a Diciembre 2012, representativa de toda la población chilena, distinguiendo entre afiliados y pensionados a alguno de los sistemas (AFP, IPS o fuerzas armadas) o no afiliados a ningún sistema. Para el caso de los trabajadores afiliados al sistema de AFP, se estimaron modelos econométricos para la probabilidad de cotizar y el ingreso imponible en caso de cotizar. A partir de esto, se simula el comportamiento de cada individuo en cada año futuro, incluyendo muertes, afiliaciones, declaraciones de invalidez, obtención de pensiones de vejez, matrimonios, hijos, cotizaciones y salarios imponibles. El proceso anterior se repite durante los 20 años de la simulación (entre el 2013 y el año 2032).

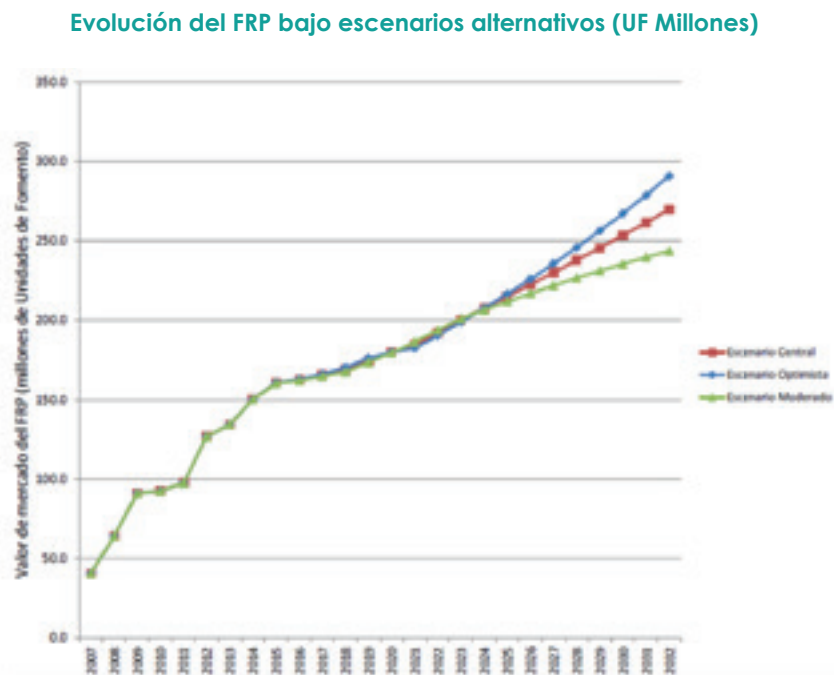
Los beneficios del sistema solidario se definieron como sigue: los individuos no afiliados que se invalidan entre los 18 y los 64 años de edad o aquellos que llegan siendo no afiliados a los 65 años de edad y que además cumplen con el requisito de afluencia (pertenecen a los tres primeros quintiles, es decir, al 60% más pobre de la población), reciben una pensión básica solidaria (PBS) de invalidez o vejez, respectivamente. Los individuos afiliados al sistema de AFP o de alguna de las cajas administradas por el IPS que se

jubilán por vejez o invalidez (o que son beneficiarios de pensiones de sobrevivencia de estos regímenes) durante el horizonte de proyección pueden acceder al beneficio de Aporte Previsional Solidario (APS) si cumplen con el mismo requisito de afluencia, pero además si su pensión base (la suma de sus pensiones de vejez, invalidez o sobrevivencia) es inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS).

2.5.- Resultados de los Escenarios Determinísticos

Combinando las trayectorias determinísticas de aportes, retiros y retornos, es posible simular la trayectoria del saldo del FRP para cada uno de los escenarios básicos (central, optimista y moderado). La siguiente figura resume la trayectoria del FRP en los tres escenarios determinísticos.

Gráfico 1:



Fuente: Elaboración Propia

Al descomponer la evolución del FRP en sus distintas componentes (Aportes, retiros, retornos), es posible apreciar que la sustentabilidad del FRP proviene de 2 fuentes básicas: En primer lugar, el período de acumulación neta asociado a los 9 años de aportes con retiros muy escasos de fondos desde el FRP permite alcanzar un nivel mínimo elevado antes de comenzar a girar recursos en forma más significativa. Ello implica además garantizar una fuente mínima de recursos provenientes del retorno financiero de los activos. En segundo lugar, se puede apreciar que durante todo el horizonte de proyección, los aportes mínimos al FRP (0.2% del PIB) son superiores a los retiros máximos desde el mismo.

2.6.- Simulación Estocástica del FRP

Para obtener múltiples trayectorias en torno a las definiciones determinísticas utilizadas en el modelo anterior, se realizó una modelación conjunta de las variables más relevantes (macro y financieras) expresadas en desviaciones con respecto a su tendencia histórica. Esta modelación permite posteriormente simular múltiples trayectorias durante el horizonte de proyección, de una manera que respeta su co-movimiento histórico.

La simulación estocástica consta de varias etapas. En primer lugar se estiman una serie de modelos de Vectores Auto Regresivos (VAR), siguiendo una estructura jerárquica (variables macro

externas, macro internas y factores financieros). A continuación los modelos estimados se utilizan para simular 100 trayectorias de las principales variables macro y financieras del modelo. Algunas de estas variables son incorporadas en el modelo previsional para simular las trayectorias individuales y el gasto en el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Por último se generan las trayectorias de aportes, retiros máximos y retornos financieros necesarios para obtener la evolución del saldo del FRP. El proceso anterior procura asegurar la consistencia entre los distintos elementos propios de una misma trayectoria.

El elemento central que surge de esta modelación estocástica es que en todos los escenarios y al menos en el 90% de las trayectorias, el FRP presenta una evolución creciente durante todo el horizonte de proyección. Esto es consistente con los resultados presentados a partir de la modelación determinística y con los resultados del anterior estudio de evaluación del FRP (Bravo et al 2010) que también pronosticaban una trayectoria creciente.

2.7.- Conclusiones del Estudio

Bajo el análisis determinístico de los 3 escenarios básicos, el FRP aparece con una trayectoria creciente durante todo el horizonte de proyección, incluso bajo el supuesto de máximos retiros anuales. De acuerdo a la proyección determinística para el escenario central, el FRP alcanzaría UF277.2 millones al año 2032. Este resultado se mantiene al incluir elementos estocásticos, los cuales incluyen la variabilidad y co-movimientos de los distintos elementos que influyen en la evolución del FRP.

La principal explicación detrás del resultado de sustentabilidad general del FRP es que los aportes mínimos definidos por ley (0.2% del PIB) son superiores en todo momento a los retiros máximos considerados para el FRP (equivalentes a un tercio de la diferencia entre el gasto en el SPS en un año determinado y aquel del año 2008). Este flujo neto positivo aumenta progresivamente el valor del fondo, lo que implica mayores ingresos por concepto de retornos y por lo tanto una trayectoria de tipo exponencial.

La principal fuente de volatilidad del FRP corresponde a aquella generada por las variaciones en los aportes al FRP, seguida por la volatilidad

generada por los retornos financieros. La volatilidad inducida por los retiros máximos desde el FRP es considerablemente menos relevante.

Para comprender de mejor forma las causas detrás del resultado de sustentabilidad del FRP, se utilizó el modelo determinístico para analizar el efecto de dos cambios (contrafactuales) a las reglas actuales de funcionamiento del fondo: aportes y retiros.

El primer análisis sugiere que si en lugar de fijar una regla mínima de aportes de 0.2% del PIB, el piso de aportes se encontrara en 0.068% del producto, el FRP llegaría a cero hacia el final de horizonte de 20 años (bajo el escenario central). Si en cambio, dicha regla se ajustara a la meta de balance estructural (asumida igual a 0 en el mediano plazo), el FRP no podría soportar los retiros máximos durante el horizonte de proyección. El segundo análisis contrafactual se refiere a un cambio en la regla de retiro máximo. Este sugiere que, si en lugar de retirar un tercio de la diferencia de gasto entre el año en curso y el año 2008, se aplicara un factor de 0.64 a dicha diferencia, el FRP estaría al límite de la sustentabilidad hacia el final del período de proyección.

Por último, se realizó una evaluación del actual límite de 900 millones de UFs, aplicable a la regla de aportes al FRP. Para establecer un criterio de evaluación, se supuso que el límite representa un nivel de acumulación de fondos que sería suficiente para hacer frente a un período de crisis que implique una mayor demanda de recursos fiscal de origen previsional o una menor disponibilidad de recursos para financiar estas obligaciones. En consecuencia, la evaluación del límite se centra en analizar la sustentabilidad del FRP ante un escenario adverso, suponiendo que el fondo se encontrara inicialmente en el límite.

Para efectos de definir la situación adversa, se optó por configurar un escenario basado en realizaciones históricas particularmente adversas de los distintos componentes del modelo. El criterio utilizado fue el de buscar la mayor caída acumulada en 12 meses registrado en la historia disponible para los retornos financieros del FRP y los FP, el PIB. A modo de ejemplo, se tomó la caída del PIB iniciada en Mayo 1998 (5.5% en 12 meses), la caída que habría sufrido el portfollio del FRP a partir de Marzo 2008 (21%) y la caída que habría afectado a los fondos B, C y D del sistema

de pensiones a partir de Septiembre 1997 (30%, 20% y 10%, respectivamente).

La principal conclusión de este análisis es que, bajo el objetivo propuesto, el límite de UF900 millones puede ser considerado excesivo, puesto que bajo el escenario de tensión analizado (incluyendo el supuesto de que no se realizan más aportes al fondo), el fondo terminaría con saldo positivo al cabo de 20 años. De hecho, un límite cercano a los UF325 millones aparece como suficiente para financiar las obligaciones máximas del FRP durante 20 años. Por otro lado, bajo la lógica de suavizamiento del gasto o protección anticíclica ante eventos de crisis, se podría considerar cambiar la regla actual bajo la cual se dejaría de realizar aportes al FRP una vez alcanzado el límite. En otras palabras, se podría establecer un límite inferior bajo el cual se comenzaría nuevamente a realizar aportes hasta alcanzar el límite superior.

3. Propuesta de Pilar Solidario Diferenciado por Sexo⁴

Una triste realidad del sistema previsional chileno es que las mujeres reciben pensiones muy inferiores a aquellas de los hombres. Este hecho es resultado de una especie de tormenta perfecta: las mujeres cotizan menos, en forma tardía, por ingresos inferiores, jubilan antes y viven más.

Aunque la mayoría de estos factores no tiene su origen en el diseño del sistema previsional, la forma como se calculan las pensiones en Chile traslada la brecha de género desde el ámbito laboral al ámbito previsional. Cotizaciones inferiores, menos frecuentes o más tardías implican un menor saldo al momento de jubilarse y la jubilación temprana y mayor sobrevivencia implican que este menor saldo se reparte en un mayor número de períodos. En definitiva, una menor pensión.

La reforma previsional del año 2008 introdujo al menos 3 elementos que tienden a reducir la brecha previsional de género: el bono por hijo nacido vivo busca sustituir las cotizaciones perdidas asociadas al período de embarazo y crianza temprana de niños. La sobrecotización de la mujer (que implica que actualmente las mujeres

aportan el 10.15% de su ingreso imponible en comparación con el 10% de los hombres) permite que éstas, en el mediano plazo, generen mayores niveles de ahorro. Por último, los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, al subsidiar en mayor cuantía a las personas con menores pensiones, tiende indirectamente a reducir las diferencias previsionales entre hombres y mujeres.

A continuación se presenta una propuesta de modificación al actual diseño del Sistema de Pensiones Solidarias, permitiendo que las pensiones de hombres y mujeres que hubieren realizado el mismo nivel de esfuerzo durante su vida (y por lo tanto se jubilen con idéntico saldo) reciban, bajo el SPS, la misma pensión. En otras palabras, eliminaría para el grupo cubierto por el SPS, la diferencia previsional originada en el tratamiento diferenciado de la longevidad de hombres y mujeres.

Para entender la propuesta, la siguiente figura muestra las pensiones autofinanciadas que recibirían un hombre y una mujer que se jubilaran a la misma edad, en función del saldo acumulado durante su vida. Dos conclusiones básicas pueden extraerse de este gráfico: (i) a mayor saldo mayor pensión (algo natural en un sistema de capitalización) y (ii) para un mismo nivel de saldo, el hombre recibe una pensión mayor que la mujer.

Gráfico 2:
Pensiones autofinanciadas de Hombres y Mujeres en función del saldo



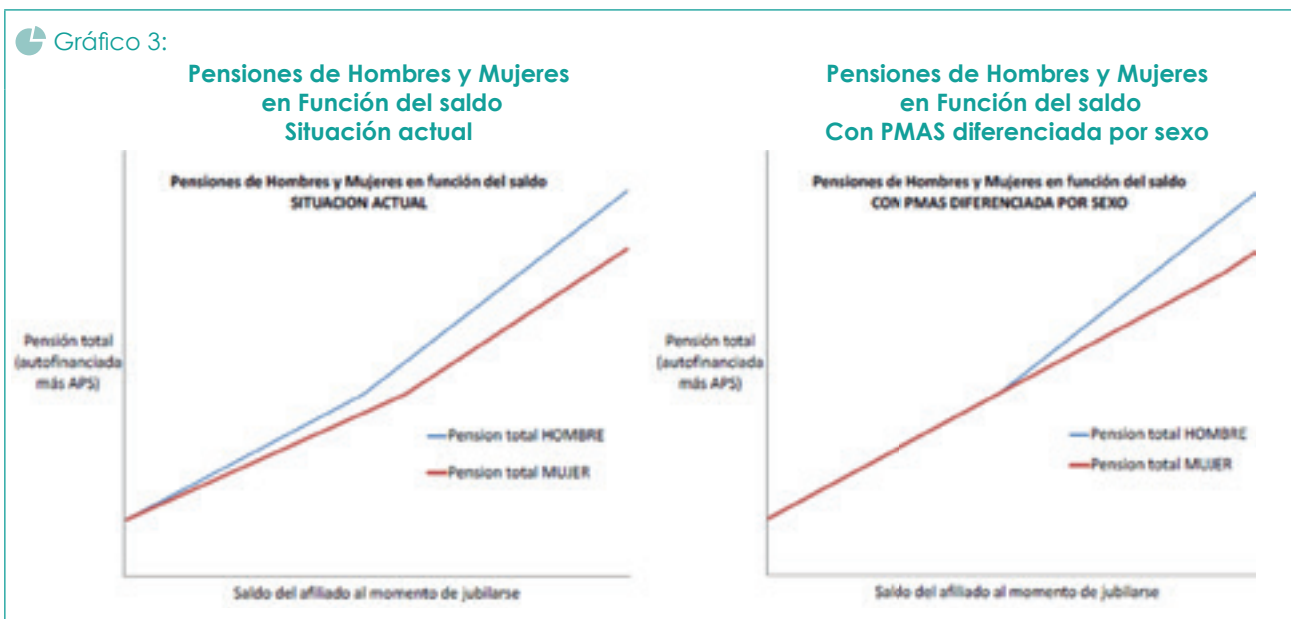
⁴ Esta sección es de exclusiva responsabilidad de Eduardo Fazslyber

La razón para esta divergencia en las pensiones es la mayor longevidad femenina. Las pensiones provenientes del ahorro de las personas se calculan utilizando tablas de mortalidad diferenciadas por sexo; al tener las mujeres en promedio una mayor sobrevivencia, sus pensiones representan una fracción de aquella de los hombres.

Un efecto importante del Sistema de Pensiones Solidarias, es que tiende a dar mayores subsidios a aquellas personas con menores niveles de pensión. Desde el punto de vista de género, esto tiende a favorecer más a las mujeres (cubiertas por el SPS) del gráfico anterior. Esto se ve en el panel izquierdo de la siguiente figura, la cual

muestra la pensión total, resultante de sumar la pensión autofinanciada y el subsidio desde el SPS. Como el SPS sólo entrega subsidios a quienes presenten pensiones inferiores a cierto monto (la Pensión Máxima con Aporte Solidario, PMAS), las pensiones desde ese punto en adelante son idénticas a aquellas del gráfico anterior. Sin embargo, para saldos inferiores a la PMAS, la brecha es sustancialmente menor, hasta hacerse cero en el caso de personas con saldo nulo (que nunca cotizaron). En este último caso, hombres y mujeres reciben exactamente la misma pensión, independientemente de que las mujeres tengan una mayor sobrevivencia promedio.

Gráfico 3:



Como se puede apreciar, el efecto compensador del SPS sobre las pensiones femeninas no es total, es decir, persisten diferencias en las pensiones totales de hombres y mujeres cubiertos, a pesar de jubilarse a la misma edad y con el mismo saldo.

La propuesta consiste en utilizar parámetros diferenciados entre hombres y mujeres, en el cálculo de los Aportes Previsionales Solidarios. Específicamente, se propone que la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) de las mujeres sea superior a aquella de los hombres. Correctamente calibrado, este diferencial haría que las pensiones de hombres y mujeres cubiertos por el SPS sean iguales si se jubilan a la misma edad y con el mismo saldo (igual esfuerzo igual pensión). El panel derecho de la figura anterior muestra el

resultado de una calibración de este tipo. En él, se distinguen 3 zonas: hasta cierto nivel de saldo (asociado a la PMAS de los hombres), las pensiones de hombres y mujeres de mismo saldo serían idénticas. Desde este punto, las pensiones masculinas no recibirían subsidio mientras que las pensiones femeninas aún serían complementadas con el subsidio estatal (puesto que su PMAS sería superior). En el último tramo (más allá de la PMAS femenina), la brecha previsional de género sería la misma que aquella descrita en el primer gráfico (producto de la mayor longevidad femenina y el uso de tablas de mortalidad diferenciadas).

En resumidas cuentas, la propuesta consiste en eliminar, a través de subsidios diferenciados, las diferencias previsionales de género ocasiona-

das por la mayor longevidad femenina, aunque sólo en el caso de las personas cubiertas por el Nuevo Pilar Solidario.

Una pregunta natural que surge es cómo compensar por la mayor longevidad femenina para aquellos casos que escapan la cobertura del SPS. Si se deseara igualar estas pensiones (a igual saldo y edad de jubilación), la siguiente pregunta es cómo financiar la diferencia (los mayores recursos necesarios para financiar un mayor período de recepción de beneficios).

Una primera alternativa es que sea la propia mujer quien lo haga, mediante un mayor ahorro obligatorio. Aunque la reforma del 2008 apunta en esta dirección, difícilmente se podría aplicar una sobrecotización femenina adicional que no genere importantes distorsiones en el mercado laboral (si hombres y mujeres pagaran una tasa de aporte distinta, a ojos del empleador).

Una segunda opción es que haya redistribución desde los hombres en su conjunto hacia las mujeres en su conjunto. Esta redistribución se implementa en algunos países mediante la utilización de tablas de mortalidad unisex, es decir tablas que se ajustan al individuo promedio (independientemente del sexo).

Bajo este esquema, todos los hombres recibirían pensiones ligeramente inferiores y las mujeres ligeramente superiores a las actuales. Por distintas razones propias del contexto chileno, esta opción fue desechada por la comisión Marcel el año 2006.

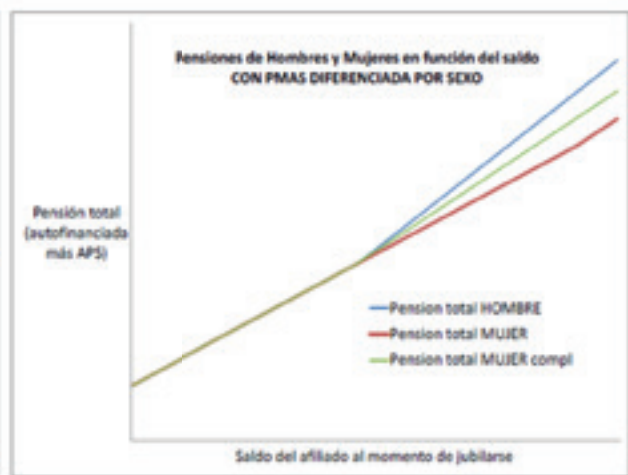
Una tercera opción es que el Estado cubra la diferencia. En la práctica, como ya se explicó, la reforma del 2008 optó parcialmente por esta opción, aunque sólo sea para el espectro de personas cubiertos por el Nuevo Pilar Solidario. Entregar subsidios compensatorios a todas las mujeres podría constituir una política regresiva puesto que se tendría que compensar en mayor medida a las mujeres de mayores ingresos. Sin embargo, se podría evaluar la alternativa de entregar un subsidio fijo a todas las mujeres (bajo una lógica similar al bono por hijo) que no estén cubiertas por el Nuevo Pilar Solidario o cuyo APS sea inferior a este subsidio. El monto de este subsidio se podría fijar como la brecha existente entre hombres y mujeres con un saldo tal que el hombre percibiría una pensión del nivel de la PMAS. La siguiente figura ilustra tanto el monto del APS como la pensión resultante bajo la propuesta anterior y bajo esta propuesta complementada.

Gráfico 4:

APS de Hombres y Mujeres en Función del saldo
Con PMAS diferenciada por sexo



Pensiones de Hombres y Mujeres en Función del saldo
Con PMAS diferenciada por sexo



➔ Audiencia Klaus Schmidt Hebbel

PARTICIPANTES:

Klaus Schmidt Hebbel

1. Introducción

Este documento pretende aportar al debate y a la formulación de propuestas de la Comisión Asesora Presidencial del Sistema de Pensiones, presentando antecedentes del sistema previsional vigente, identificando retos para su desarrollo y realizando propuestas de reformas para abordar estos retos.

El documento está estructurado del siguiente modo. La sección 2 expondrá la evidencia empírica disponible respecto a la relación entre desarrollo económico y sistema de pensiones, los niveles de las pensiones y las tasas de reemplazo, y los niveles de las comisiones y la competencia en las AFPs. La sección 3 identifica los seis grandes retos para el sistema de pensiones, analiza las reformas insatisfactorias que se deberían evitar y propone 15 reformas para fortalecer el sistema previsional y las pensiones en Chile. La sección 4 presenta breves conclusiones.

2. Sistema de pensiones y evidencia empírica

2.1. Sistema de pensiones y desarrollo

Existen varios estudios que analizan los efectos del reemplazo gradual de un sistema de reparto por uno de capitalización individual sobre el crecimiento económico. El estudio pionero, de Corbo y Schmidt-Hebbel (2004), desarrolló una metodología para evaluar los posibles efectos del nuevo sistema, a través de tres canales de transmisión al PIB: ahorro e inversión, empleo y su composición, y profundización financiera y productividad total de factores (PTF). Su análisis concluye que un 20% del crecimiento del PIB entre 1982 y 2001 y un 4,6% del nivel del PIB de 2001 (estimación 2, Cuadro 1) se deben al cambio del sistema de pensiones.

Dos estudios posteriores, Fuentes (2013) y Acuña (2013), por separado, extienden el estudio de Corbo y Schmidt-Hebbel (2004) al período 1982-2011 (-2012), encontrando efectos positivos simi-

lares, tanto sobre la tasa de crecimiento como sobre el nivel del PIB.

 **Tabla 1: Aporte de Sistema de Pensiones a nivel de PIB de Chile en 2001**

Efecto Acumulativo (como % PIB de 2001)			
	Estimación 1	Estimación 2	Estimación 3
Ahorro e inversión	0.3	1.4	4.3
Mercados Laborales	0.5	1.0	1.9
Profundización Financiera y PTF	1.2	2.2	3.6
Contribución Total	1.9	4.6	9.8

Fuente: Corbo y Schmidt-Hebbel (2004).

2.2. Niveles de pensiones y tasas de reemplazo

¿Son bajas las pensiones que financian los ahorros de las AFP? La respuesta depende crucialmente de la medida empleada para evaluar las pensiones. Por una parte, la tasa de cotización obligatoria es de un 10% del salario imponible, una fracción baja si la comparamos con las cotizaciones obligatorias en otros países. Por otra, el retorno real promedio simple de los ahorros administrados por las AFP es de 8,7% entre 1981 y 2012, lo cual es muy elevado, constituyendo probablemente un récord mundial en rentabilidades de fondos de pensiones. Ambos hechos sugieren que las AFP han logrado transformar eficientemente ahorros más bien exigüos en pensiones elevadas, considerando las bajas cotizaciones y las extendidas lagunas previsionales.

Sin embargo, pese a estos indicadores, es reconocido que las pensiones son percibidas como bajas por vastos sectores de la población. ¿Por qué ocurre esta situación aparentemente paradójica? Una causa posible es que las personas no relacionan el monto de las pensiones que reci-

ben con lo que ellas aportaron a lo largo de su vida (la tasa de reemplazo o TR), sino que con el o los últimos salarios obtenidos antes de su pensión. El cálculo de la TR puede hacerse de diversos modos, los cuales difieren en el denominador usado, vale decir, el salario de referencia con el cual se comparan las pensiones recibidas. Además, el numerador de la TR puede diferir, incluyendo o no beneficios sociales como el ahorro pensional solidario o el bono por hijo nacido. La gran variedad en las medidas de numerador y denominador de la TR, así como la enorme dispersión de casos individuales, hacen que la tasa de reemplazo varía, en los datos chilenos, entre valores cercano a cero e infinito.

Más allá de las diferencias entre medidas, los datos indican que las TR son frecuentemente más bajas de los valores a los que los afiliados aspiran y la OCDE recomienda: un 70%. Son al menos 10 los factores que ayudan a explicar las bajas TR en Chile:

- a) El éxito económico del país, que ha hecho que los afiliados de edad madura se beneficien de aumentos salariales iguales a los percibidos por promedio de la población activa,
- b) La caída en la tasa de rentabilidad del ahorro financiero en el mundo y en Chile,
- c) Las bajas edades mínimas de jubilación (60 años mujeres y 65 años hombres),
- d) El aumento en expectativas de vida y años de supervivencia de mujeres y hombres,
- e) La baja tasa de cotización (10%),
- f) La no participación en mercados laborales formales (por trabajo informal o por no participación en la población activa), que causa lagunas previsionales y afectando más agudamente a jóvenes, mujeres y trabajadores no calificados,
- g) Los programas sociales focalizados en los más pobres, que incentivan la evasión y elusión previsional
- h) Los componentes no imponibles de las remuneraciones,
- i) El daño previsional a los trabajadores públicos, y
- j) El daño previsional por la no restitución del impuesto de primera categoría pagado por las empresas chilenas cuyas acciones forman parte de los fondos de los afiliados.

2.3. Nivel de comisiones y competencia en sistema de AFP

¿Son elevadas las comisiones cobradas por las AFP en Chile? La evidencia indica lo siguiente. La comisión promedio del sistema de AFP fue, hasta julio de 2014, de 1,38% del sueldo imponible, con un rango de variación entre 0,77% (Modelo) y 2,36% (Planvital). La comisión sobre sueldo de 1,38% equivale a una comisión promedio de 0,65% sobre el saldo total de ahorros obligatorios de todos los afiliados.

“AFP Modelo ganó la licitación en 2011 con una cotización de 0,77%. Cuando pensábamos que la cotización ya no podía bajar más, la AFP Planvital nos sorprendió ganando la licitación 2013 con una cotización de 0,47%” (Ministra Javiera Blanco, Seminario ICARE, Santiago, 29 de sept. de 2014). Con ello, la comisión promedio disminuyó en agosto de 2014 a 1,32% del sueldo, equivalente a 0,62% del saldo ahorrado. El rango de variación disminuyó a un mínimo de 0,47% (Planvital) a un máximo de 1,54% (Provida). Ello demuestra cómo las presiones competitivas y las sucesivas licitaciones de nuevos afiliados reducen las comisiones del sistema.

En comparación internacional, la comisión promedio de 0,62% sobre saldos, cobrada hoy por las AFP, se compara favorablemente con el promedio de 0,85% sobre saldos, cobrada por los fondos de pensiones privados en 40 países, y con las comisiones sobre saldos en países como Australia (0,77%) o Grecia (0,65%). (OECD 2013).

¿Cuánto cobran las AFP a lo largo de la vida, para un hombre que cotiza 40 años y luego hace un retiro programado por 30 años? Bajo supuestos razonables, la comisión promedio sobre los saldos a lo largo de la vida (70 años) es de 0,33% anual, que es baja en comparación local e internacional.

Finalmente comparemos las comisiones cobradas por las AFP con las cobradas por otras instituciones sobre ahorros similares. Éste es el caso del Ahorro Previsional Voluntario (APV), para el cual

la comisión (que es cobrada sobre los saldos de APV) promedio cobrada por las AFP es de 0,59%. Esta comisión es un 64% inferior a la comisión promedio cobrada por los APV administrados por la industria de fondos mutuos, que en el año 2013 es de 1,64% sobre instrumentos de ahorro que tratan de emular los multifondos administrados por las AFP. Pero no solamente en comisiones, sino también en rentabilidades netas de comisiones y en volatilidades (técnicamente: las fronteras de riesgo-retorno) los APV de las AFP dominan a los APV equivalentes de los fondos mutuos. Por lo tanto, en ahorro voluntario APV (sesgado a personas mejor informadas y de ingresos más altos), las AFP dominan a sus competidores.

3. RETOS Y OPCIONES DE REFORMA

Dados los antecedentes analizados en la sección anterior podemos establecer seis grandes retos para el sistema de pensiones en Chile:

1. Evitar malas reformas
2. Mejorar las pensiones y las tasas de reemplazo
3. Mejorar la eficiencia del sistema privado
4. Mejorar el pilar solidario
5. Mejorar la institucionalidad previsional
6. Adoptar reformas laborales y de mercados para reducir la informalidad laboral y productiva, y disminuir la evasión de las obligaciones previsionales

Para abordar estos retos, sin debilitar las fortalezas que el sistema previsional actual de tres pilares (ahorro solidario, obligatorio y voluntario) exhibe, se proponen las siguientes medidas.

3.1. Evitar malas reformas

El proyecto de ley para formar una AFP estatal busca mejorar la competencia en comisiones y calidad de servicios, y extender la cobertura del sistema a personas no cubiertas, especialmente los independientes, vulnerables o residentes de localidades alejadas.

Es improbable que una AFP estatal mejore la competencia tanto como en comisiones y servicios. Las AFP son cada vez más competitivas en

estas dos dimensiones. Una AFP estatal no puede proveer mejores servicios y, al mismo tiempo, ofrecer comisiones más bajas. Sólo podría hacerlo si hace dumping, financiada con subsidios del Estado. Tampoco es probable que una AFP estatal mejore la cobertura de los trabajadores. La necesidad de aumentar la cobertura es un reto del mercado laboral. Una AFP estatal poco puede aportar en aumentar la cobertura – a no ser que subsidie masivamente a sus afiliados, con recursos del Estado.

También es difícil que una AFP estatal pueda evitar conflictos de interés, porque el Estado tendría tres roles (dueño de una administradora, regulador de todas las AFP y emisor de papeles adquiridos por las AFP), que lo haría enfrentar frecuentes e inevitables conflictos de interés. Ello haría muy difícil para una AFP estatal ejercer el rol fiduciario indispensable en la administración de recursos de terceros, que cumplen hoy las AFP privadas con giro único. Finalmente, no hay evidencia alguna que el Estado invierta mejor los recursos que una industria privada bien regulada, como las AFP. A modo de ejemplo, se pueden comparar las rentabilidades (mayores) de los APV ofrecidos por las AFP con las rentabilidades (mucho menores) de los fondos mutuos ofrecidos por BancoEstado para constituir APV.

Otra muy mala reforma es el reemplazo total del sistema de capitalización individual y el regreso a un sistema de reparto tradicional, manejado por el Estado. La evidencia histórica chilena y presente de muchos sistemas de reparto en países desarrollados y en desarrollo muestra que comisiones y pensiones son extremadamente vulnerables al envejecimiento de la población, a la insolvencia estatal y a la influencia de lobbies de industrias y federaciones sectoriales que logran beneficios excepcionales. Proporcionalmente menos malo que un sistema puro de reparto, pero muy inferior aún a un sistema de capitalización individual reformado, es un sistema mixto, con aportes de trabajadores y empleadores que financian parcialmente un sistema de reparto.

3.2. Mejorar las pensiones y las tasas de reemplazo

Propuesta 1: Aumentar gradualmente (en 3 años) la tasa de cotización obligatoria de 10% a 13%, con aportes de los empleadores.

Esta es una medida de urgencia mayor, dada la baja la tasa de contribución obligatoria – entre las menores de los países OCDE. Por otro lado, hay más espacio para hacerlo, porque el costo previsional total (comisión AFP+SIS) ha caído desde un promedio de 3,4% en 2009 a un 2,5% en el presente. Existe una ganancia en costos para el Estado al disminuir la carga que representa el pilar solidario y tiene un efecto muy significativo sobre las pensiones. Un costo de una mayor tasa de contribución es el efecto adverso en el empleo formal, aunque se ha estimado que éste es acotado (Edwards y Edwards 2000, Corbo y Schmidt-Hebbel 2004).

Propuesta 2: Aumentar gradualmente (en 7-14 años) las edades mínimas de jubilación de hombres y mujeres a 67 años.

Esta también es una medida de urgencia mayor, porque la combinación de tempranas edades de retiro y altas expectativas de vida hace de Chile una excepción entre los países OCDE. Esta reforma también disminuye la carga estatal del pilar solidario y tiene un efecto significativo sobre las pensiones.

Los efectos de las propuestas 1 y 2 son ilustrados en el Gráfico 1. Para las mujeres, la combinación de ambas reformas implicaría duplicar las pensiones de las que aportan 10% más 3% (empleadores) hasta los 67 años.

Propuesta 3: Hacer imponible el 18% promedio de la remuneración que hoy no es imponible.

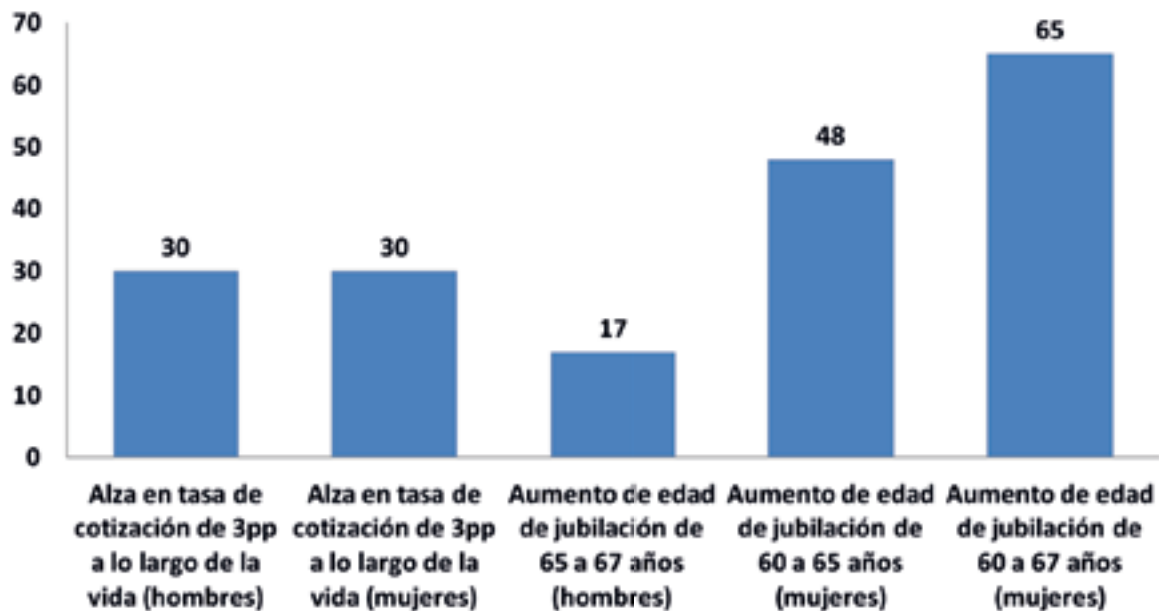
Hoy, en promedio un 18% de la remuneración (pagos de bonos) es no imponible, lo que reduce la base imponible, las cotizaciones y las pensiones en forma proporcional. Corregir esta anomalía elevaría el monto cotizado y las pensiones en un 20% en promedio.

Propuesta 4: Elevar el tope imponible gradualmente (en 4 años) al tope del sistema de seguro de cesantía, con indexación futura.

Los topes imponibles actuales son UF 72,3 en el sistema de pensiones y UF 108,5 en el sistema de seguro de cesantía, una diferencia que no se justifica. Esta corrección, si se hiciera hoy, reduciría el número de cotizantes topados de 10% a 2%. Esto aumentaría las cotizaciones y las pensiones de este segmento de la población.

Gráfico 3:

Efectos de Propuestas 1 y 2 sobre el Nivel de Pensiones, Hombres y Mujeres (%)



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social (2012).

Propuesta 5: Solucionar el daño tributario en la inversión de los fondos de pensiones en acciones de S.A. chilenas.

Los afiliados a las AFP sufren un daño tributario por la no devolución del crédito tributario por el 20% pagado por impuesto de primera categoría a los dividendos recibidos por las inversiones en acciones chilenas. Este daño viola el principio de integración del sistema tributario, discrimina contra los afiliados, produce doble tributación, es regresivo (afecta más a los pobres en edad activa) y reduce las pensiones. Este daño aumentó significativamente bajo el recientemente reformado sistema tributario, que eleva las tasas de impuestos de primera categoría de 20% a 25-27%.

Propuesta 6: Promover la formalización y cotización previsional de los jóvenes.

Los subsidios a la contratación y a la cotización de los jóvenes son potencialmente instrumentos poderosos para fomentar el empleo juvenil y las cotizaciones previsionales de los jóvenes. Sin embargo, no existen buenas evaluaciones de su efectividad tras su inicio en 2008. Se propone hacer estas evaluaciones y, sujeto a sus resultados, evaluar mejoras en sus diseños y en su cobertura.

Propuesta 7: Reprimir eficazmente la evasión previsional

La evasión previsional afecta al 25% de los trabajadores chilenos, cuyos empleadores—típicamente en colusión con sus empleados—no declaran o subdeclaran el monto de los sueldos (informales) efectivamente pagados. Estas acciones resultan de las interacciones perversas entre los requerimientos del empleo formal (cotizaciones) y los incentivos a subdeclarar, producto de programas de subsidios, transferencias y acceso a servicios públicos—por ejemplo, salud pública—condicionales a bajos ingresos (formales). Esto requiere una política de “garrote” y “zanahoria”, la cual consistiría en incrementar la represión de la informalidad y rediseñar la condicionalidad de los programas sociales.

3.3. Mejorar la eficiencia del sistema privado

Propuesta 8: Fortalecer el giro único de las AFP

Mantener y fortalecer el giro único de las AFP es clave para evitar conflictos de interés y poder mantener los portafolios de inversiones cerca de la frontera riesgo-retorno. Por ello, se propone: (i) impedir inversión en empresas relacionadas; (ii) sancionar el uso de datos compartidos entre una AFP y otra empresa financiera del mismo holding; y (iii) evitar los conflictos de interés en empresas holding que administran fondos propios y de terceros.

Propuesta 9: Reemplazar gradualmente la comisión sobre sueldo (flujo) por comisión sobre saldo administrado (stock)

Este reemplazo, aunque sutil, posee importantes ventajas porque alinea más fuertemente los intereses de las AFP con los de sus afiliados, aumenta la transparencia, hace más comparables nacional e internacionalmente las comisiones y promueve la competencia porque incentiva el inicio de AFPs de nicho.

Sin embargo, existen algunas desventajas asociadas, como son la generación de transferencias futuras de viejos y/o ricos a jóvenes y/o pobres y la inhibición de entrada de AFPs nuevas al sistema. Para minimizar estas desventajas, se puede legislar una transición gradual para las AFP en sus primeros años (por ejemplo, 5 años) y para toda AFP futura que entra al mercado, con o sin adjudicación de la licitación de nuevos entrantes al mercado laboral.

3.4. Mejorar el pilar solidario

Propuesta 10: Mejorar el diseño del pilar solidario

Los beneficios del pilar solidario (APS) se hacen cero cuando los beneficiados dejan de pertenecer al 60% de menores recursos, causando que se produzca un bunching de personas bajo este umbral. Para evitar esta discontinuidad se propone un retiro gradual del APS entre los percentiles 55 y 65. En el restante 40% de mayores recursos, existen muchas personas que reciben pensiones autofinanciadas muy bajas pero que no acceden al APS. Por ello, también se propone evaluar el establecimiento de la Pensión Básica Solidaria como el pago mínimo mensual universal a recibir. En específico, se postula que quienes no logren financiar esta pensión objetivo, deberán incrementar su pensión a este nivel, o reti-

rar los fondos de una sola vez. El financiamiento de ambas propuestas, tanto de ésta como de la siguiente, debería mantenerse a través de impuestos generales, evitando los más distorsionadores impuestos laborales.

Propuesta 11: Evaluar la extensión del pilar solidario

El diseño del pilar solidario implica un subsidio complementario (APS) decreciente con el monto de la pensión autofinanciada, hasta un nivel de pensión de \$255.000 mensuales. Esto tiene dos desventajas: (i) una tasa marginal de impuesto implícita muy alta por reducción del subsidio con el aumento del ingreso y la pensión (de aproximadamente 27%) y (ii) una exclusión del subsidio de personas con pensiones autofinanciadas mayores. Por ende, se propone evaluar en equilibrio general los efectos fiscales y de incentivos (trabajo, ahorro, empleo) de diseños alternativos. Por ejemplo, una extensión del pilar solidario, con pensión garantizada más alta y tasa marginal de impuesto implícito más baja.

3.5. Mejorar la institucionalidad previsional

Propuesta 12: Ampliar las funciones del Consejo Consultivo Previsional (CCP)

Se propone ampliar las funciones del CCP, más allá del pilar solidario, para revisar en forma regular, en base a estimaciones actuariales, parámetros previsionales como la tasa de cotización, el tope imponible, la edad y otros requisitos de jubilación, para poder mantener tasas de reemplazo razonable.

Propuesta 13: Establecer mesa de trabajo público-privada

Establecer una mesa de trabajo con actores del sector público y privado para impulsar iniciativas de educación previsional y de su financiamiento.

3.6. Adoptar reformas laborales y de mercados para reducir la informalidad laboral y productiva, y disminuir la evasión de las obligaciones previsionales

Propuesta 14: Propuestas de reformas laborales

Las rigideces del mercado laboral chileno incen-

tivan la informalidad y la evasión de leyes laborales y obligaciones de cotización previsional. Entre estas rigideces están algunas referidas a las jornadas y condiciones de contratación (inflexibilidad de jornadas y horarios) y los costos de despido (indemnización por años de servicio), entre otras. Algunas propuestas claves en esta materia están sintetizadas en los capítulos 10 y 11 del libro del Grupo Res Pública Chile (2013).

Propuesta 15: Propuestas de fomento de la formalización de la producción y del empleo

La informalidad de la producción y del empleo causa la evasión de pagos previsionales (lagunas) y bajas pensiones. Para incentivar la formalización de la producción y del empleo, y reprimir la informalidad y la evasión de las leyes laborales, tributarias, de control sanitario y de calidad de productos, se proponen políticas de la formalización y represión de la informalidad productiva y laboral en el capítulo 4 del libro del libro del Grupo Res Pública Chile (2013).

4. Conclusiones

El sistema de pensiones chileno de capitalización individual y administradoras de fondos de pensiones privadas ha hecho una significativa contribución al crecimiento y al desarrollo de Chile. Dicha administración privada de ahorros individuales ha logrado altas tasas de retorno, a un riesgo acotado, lo que ha llevado a buenas pensiones si se comparan con los bajos montos cotizados.

No obstante lo anterior, una mayoría de los chilenos obtiene pensiones que están por debajo del 70% de reemplazo a que ellos aspiran y la OCDE recomienda. Estas tasas de reemplazo insatisfactorias son el resultado de al menos 10 factores económicos, laborales, de salud y de diseño paramétrico del sistema previsional, que deben abordarse.

Entre las causas anteriores, no están las comisiones cobradas por las AFP, que son moderadas en comparación nacional e internacional. Además las comisiones están sujetas a un proceso cada vez más intenso de reducciones, producto de la creciente competencia en precios (y servicios) entre las AFP entrantes a las licitaciones de nuevos afiliados y las AFP establecidas.

En virtud de los antecedentes anteriores, se propone abordar los retos principales que enfrenta el sistema previsional chileno: (i) evitar malas reformas; (ii) mejorar las pensiones y las tasas de reemplazo; (iii) mejorar la eficiencia del sistema privado; (iv) mejorar el pilar solidario; mejorar la institucionalidad previsional; y (v) adoptar reformas laborales y de mercados para reducir la informalidad laboral y productiva, y disminuir la evasión de las obligaciones previsionales.

Descartadas dos reformas insatisfactorias (una AFP estatal y una vuelta a un sistema completo o parcial de reparto), se proponen 15 medidas centrales que, de ser implementadas, contribuirían a tener un sistema previsional de frontera internacional, con mucho mejores pensiones para todos los chilenos.

➔ 10. Organizaciones de pensionados y/o jubilados



- » Asociación Gremial Nacional de Pensionados y Pensionadas del Sistema de Pensiones Privado de Pensiones de Chile (ANACPEN)
- » Coordinadora Nacional Unitaria de Jubilados, Pensionados y Montepiadas de Chile (CUPEMCHI)
- » Asociación de Pensionados, Jubilados y Montepiados de Chile (ASPENJUMCHI)

➤ Audiencia Asociación Gremial Nacional de Pensionados del Sistema Privado de Pensiones de Chile (ANACPEN)

PARTICIPANTES

Mariela Calderón (Presidenta)
Bery de la Fuente (Secretaria)
María Bustos (Vicepresidenta)
María E. Droguett
Matea Márquez

Sistemas de Pensiones para los Trabajadores Chilenos

Existen dos Sistemas en Chile:

De Reparto: Solidario administrado por el Estado

De Capitalización: Individual administrado por las administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

Ventajas y Desventajas de Ambos Sistemas

Sistema de Reparto

Es administrado por el Estado, producto del aporte del trabajador, el empleador y el Estado. Se reajusta anualmente y se obtienen beneficios. Su administración es de carácter solidario. Este sistema genera una pensión equivalente a casi un 70% de su sueldo en actividad.

Sistema de Capitalización

Se basa en el concepto de capitalización individual, en el cual se cotiza mensualmente. Así se construye su fondo de pensión y se incrementa con la rentabilidad.

¿Qué Pasa Hoy en Chile?

El sistemas de capitalización funcionan sobre la base de acumulación del ahorro individual. El ahorro es administrado por empresas con fines de lucro. Por tanto los fondos A; B; C; D y E o el que se haya elegido dependen del movimiento bursátil del momento. "ganancias o pérdidas". El ahorro se invierte en el volátil mercado de capitales, no solo en el pago de pensiones, ni en la mejora de las condiciones de vida de los afiliados y afiliadas.

Si bien, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestuario, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia, este Sistema Privado de Pensiones imperante en Chile no asegura los derechos mencionados.

Campaña de Difusión Engañosa

Algunos de los conceptos vertidos en ese entonces fueron:

- » Las Cajas de Previsión se iban a terminar.
- » Las pensiones serían mejores con este nuevo sistema.
- » Los que no se cambiaban eran unos quedados. (figura del tontito).
- » Habría más empleo, porque las imposiciones que dejaban de pagar los empleadores se transformaría en más trabajo.

Algunos Derechos de las Personas que son conculcados por el Sistema Previsional Privado de Chile

Antecedentes

El Informe Anual 2012 del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), señala que en Chile "el derecho a seguridad social es débil frente a estándares internacionales. Además el derecho a previsión social está excluido de la acción constitucional de protección frente a actos u omisiones arbitrarias o ilegales que perturben, priven o amenacen su ejercicio".

"De acuerdo a los estándares internacionales, el Estado tiene el deber de garantizar el ejercicio del derecho y aun cuando entregue potestades a terceros, ello no lo exime de esta obligación, particularmente cuando se trata de personas o colectivos desfavorecidos o marginados....."

El Informe Anual plantea mucho más respecto al Estado Chileno que en materia de seguridad social ha tomado, desde 1980 (creación de las AFP) un rol subsidiario dejando al arbitrio de privados este derecho humano fundamental de la seguridad social.

Derecho a la Seguridad Social

La seguridad social es un derecho humano fundamental, reconocido en el artículo 19, N° 18 de la Constitución Política de Chile; en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Convenio 35 de la OIT; el artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

La Constitución Política de Chile en su art.19 N° 18 establece el "derecho a la Seguridad Social"

Los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señalan: "toda persona tiene derecho a la seguridad social" (art.22) y "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"(art.25).

A su vez, el Convenio 35 de las OIT establece un seguro obligatorio de vejez que otorgue pensiones a los trabajadores/as y serán los empleadores, trabajadores y poderes públicos, quienes concurren a la constitución de los recursos de este seguro. Las Instituciones del seguro no deben perseguir afán de lucro y debe existir representación de los asegurados en su administración.

Según lo anterior, la previsión social es un derecho inherente a la persona humana, es universal, fundamental y jurídicamente exigible desde la Constitución. La seguridad social, a su vez, es un bien que deriva de este derecho y se le llama seguridad social porque la sociedad en su conjunto se lo ofrece al hombre y si bien, siendo individual, es, a la vez, de carácter social, porque se basa en la solidaridad y además, es un derecho prestacional, cuyos criterios son: Necesidad - dignidad - equidad - solidaridad (redistribución

de la riqueza, ricos a los pobres, activos a pasivos, generaciones actuales a pasadas).

El objetivo de estas prestaciones entregadas por la seguridad social es satisfacer necesidades ineludibles para el desarrollo de una vida digna. Y corresponde al Estado satisfacerlas.

Comentario

Se habla de necesidades, dignidad, equidad, solidaridad, conceptos valóricos que están absolutamente ajenos al sistema actual previsional chileno. Veamos:

- » Necesidad (No se satisfacen con las pensiones mínimas que otorga el sistema)
- » Dignidad (Para vivir dignamente es necesario contar con lo básico y el sistema de AFP no lo entrega)
- » Equidad (Chile es uno de los países más inequitativos del mundo y el sistema previsional lo profundiza)
- » Solidaridad (El trabajador no cuenta con el apoyo de los otros trabajadores, los empleadores y el Estado. Está absolutamente solo frente a su previsión).

Derecho a la Igualdad

Según el artículo 19, numeral 2 de la Constitución Política del Estado, todos los chilenos somos iguales ante la ley, lo que se contrapone con la existencia de varias modalidades de previsión, la estatal representada por el IPS, la privada representada por las AFP y las aseguradoras y, por supuesto, la de Fuerzas Armadas y de Orden que sin duda, tienen una obvia discriminación positiva frente a las anteriores.

Derecho de Propiedad

El artículo 19, numeral 24 de la Constitución de Chile, establece el derecho de propiedad. Siendo este derecho el más apreciado por el sistema neoliberal, a los trabajadores se les conculca, porque desde el momento que sus ahorros previsionales pasan a una AFP, pierden la tuición sobre sus fondos y es la empresa privada quien los toma para sí, invierte y especula con ellos, sin ninguna responsabilidad y consecuencia si lo hace mal y esos fondos disminuyen por mala gestión.

Como ejemplo de esto, el 12 de junio de este año, el periódico electrónico El Mostrador señala lo siguiente: "En los 33 años de existencia de las AFP han obtenido utilidades promedio superiores a un 20% con un peak de 40%. Manejan US\$154 mil millones de ahorros y sus utilidades superan casi 5 veces lo obtenido por los ahorros de las personas que cotizan obligatoriamente en el sistema".

Incluso el año 2011 cuando los fondos de pensiones tuvieron una rentabilidad negativa cercana al 10%, las AFP anotaron una rentabilidad de más de un %13.-

Derecho a la Libertad

Derecho a la libertad de elegir lo que más nos conviene. Acá en Chile en lo que respecta a la previsión ello no ocurre, ya que Chile es el único país en el mundo en que las personas no pueden elegir si ahorrar en un sistema privado o público. Y si recordamos el período en que se implantó este sistema en el país (1980) en plena dictadura militar, cuyo gobierno mediante engaños (ofrecieron una tasa de reemplazo de un 70 %) y coerción propio de un gobierno de facto, "obligó" a los trabajadores a "elegir" el sistema de AFP.

Respecto al engaño de la tasa de reemplazo, la OCDE señala que es de alrededor de un 40% en las mujeres y un 50% en el caso de los hombres. Debe ser un promedio porque la inmensa mayoría de los pensionados por este sistema están por debajo de un 30%.

Derecho a la Dignidad de las Personas

Nadie puede vivir dignamente con las tasas de reemplazo que reciben los pensionados. Se

pierde independencia, autonomía, es decir se pierde la dignidad. El respeto a los Derechos Humanos y a la dignidad de las personas son los fundamentos para la libertad, justicia y paz en el mundo"

Hay dos aspectos más sobre este sistema que hay que destacar:

- » El dinero de los fondos previsionales de los trabajadores pasan a los bancos quienes multiplican sus ganancias prestando dinero a los clientes con tasas infinitamente mayores (55% aprox.), mientras los ahorrantes de esos mismos bancos obtienen un 6% anual.

De acuerdo a datos de las AFP, el 66% de los recursos bancarios provienen de las AFP.

- » El segundo aspecto dice relación con los objetivos que se plantearon al crear las AFP en Chile, además del obvio de favorecer a los grandes empresarios del país (Hoy incluso algunas AFP están en manos extranjeras como es el caso de AFP Capital que pasó a la empresa colombiana Sura y Provida a Metlife).

Estos objetivos fueron liberar al Estado Chileno del gasto que significa la previsión de los trabajadores (no se cumplió ya que debido a las tan bajas tasas de reemplazo el Estado entregó el bono laboral y la pensión solidaria entre otros) y el segundo, dar un fuerte impulso a la economía nacional. Es decir que ¿son los trabajadores los únicos que impulsan la economía, primero con su trabajo y luego, con sus ahorros previsionales?, lo que es una vergüenza para cualquier país que se diga moderno, preocupado del bien común de su población y más encima desarrollado.

Gráfico 1:

Nuestras pensiones nos convierten en víctimas previsionales. Análisis de casos reales

Nombre	Rut	Tipo de Pensión	AFP	Cía	SEG.	edad	Pensión	P.Rta.	Actividad	tasa	Reem	Empleador	años	traba
1) Maria Celestina Bustos P	4.956.438	Ret Prog. Pen	Provida			62	262.684	1.738.192	15,11248			Serv.de Impuestos Internos	34	
2) Adriana Grossi Torrealba	4.104.798	Renta Vitalicia	Corp Seguros			65	\$ 131.828	801.000	16,45793			Profesora I. Munic. de Santiago	25	
3) Gloria Vargas Moreno	6.618.707	Renta Vitalicia	Seguros Cruz del Sur				\$ 257.418	1.082.590	23,77798			Contraloría Gen.de la República		
4) Maria Adriana Parraquez	4.109.231	Renta Vitalicia	Consorcio			66	433.678	1.208.501	35,88561			Tecnólogo Médico (U. de Chile)	40	
5) Sylvia Juana Segovia Zuf	5.045.510-6						150600	401.845	37,47714			Serv. de Salud		
6) Norma Susana Ortiz Rian	4.433.479	Renta Vitalicia	Seguros La Prind			67	\$ 487.766	1.189.185	41,01683			Servicio Salud (Matrona)	45	
7) Irma Adriana del Campo	4.884.068	Renta Vitalicia	Euroamerica				363824	1.500.000	24,25493			Servicio de Salud (Matrona)		
8) Irma del Carmen Moya B	4.541.571	Rta. Vitalicia	Seguros La Prind			65	460.426	1.187.519	38,7721			Tecnólogo Médico	40	

Ha llegado el momento de la reparación. Estos Derechos nos dan la autoridad Moral, como generación más afectada por las Pensiones miserables que tenemos, a exigir del Estado:

- 1) Cambio del Sistema Previsional Privado, por un Sistema Estatal de Reparto Solidario, similar al IPS, en cuanto a garantías, reajustes, bonos, beneficios, etc.
- 2) Pensiones entre el 70% y el 90% del sueldo en actividad.
- 3) A los trabajadores ya pensionados un alza general de Pensiones.

Además, agregamos las siguientes propuestas de reparación ya presentadas por carta a la Sra. Presidenta de la República el 4 de Junio del presente, en la Oficina de Partes de la Moneda.

- 1) Una ley similar o igual a la 19200 de 1993 que solucionó el problema de las bajas pensiones

que afectaba a los imponentes del INP (actual IPS) (ver pto. VII de la carta adjunta)

- 2) Eliminar descuento del 7% de Fonasa para todos los Pensionados (ver pto. IV carta adjunta)
- 3) Tarjeta con rebaja en cualquier Transporte público para todo horario (pto. III carta adjunta)
- 4) Bonos al igual que el IPS: Navidad, Fiestas Patria, Invierno, otros. (pto. II carta adjunta)
- 5) Aumento del valor como de la cobertura de la Ley 20.305 del Bono Post-laboral, subiendo la tasa de Reemplazo actual del 55% al 70%. (pto. I.4 carta adjunta)
- 6) Salud AUGE en todas las especialidades, en especial Geriatría y dental.
- 7) Rebaja en contribuciones de Bienes Raíces a todos los Pensionados.
- 8) Préstamos Hipotecarios a Tasa preferencial con garantía de los Fondos Previsionales.

➤ Audiencia Coordinadora Nacional Unitaria de Pensionados y Montepiadas (CUPEMCHI)

PARTICIPANTES

José Troncoso (Presidente)
Ramón López
Elia Tiznao
Sergio Bustos

Planteamientos Reivindicativos de la Coordinadora Nacional Unitaria de Pensionados y Montepiadas

La Coordinadora Nacional Unitaria de Pensionados y Montepiadas de Chile, ha confeccionado el presente planteamiento, para que sean conocidos por la Señora Presidenta y se les pueda dar solución.

- » Ley N° 20. 531 sobre eliminación del 7% solicitamos que:
- » Por ser esta ley absolutamente discriminatoria con los pensionados, sin exclusión alguna.
- » Si es necesario eliminar este descuento aun pendiente para miles de pensionados y montepiadas, creemos que este pudiera efectuarse anualmente en un plazo no mayor de cuatro años.
- » El hecho de ganar más de \$ 255. 000, no se debe excluir del beneficio del descuento del 7% de la salud, a miles de miles de jubilados.
- » Creemos que en los casos donde una persona tiene dos pensiones, solo debiera descontarse a una de ellas este injusto descuento.
- » No esta demás indicar que, el descuento del 7% de la salud a miles de jubilados equivalentes a un mes completo de pensión, es decir en el año calendario recibimos once meses de haberes, y no doce como correspondería.
- » La ley 20.255 Bono por Hijos sobre esta materia planteamos que esta ley es discriminatoria con las madres chilenas. Solicitamos, que el derecho a bono debe ser a partir de julio de 2000.
- » La ley 20.506 Bono de Bodas de Oro solicitamos que este bono no sea discriminatorio y se entregue sin limitación de los valores de la pensión, como actualmente ocurre, miles de matrimonios no pueden optar al beneficio por ganar más de \$ 255.000.
- » La ley N° 19.953 Pensión Sobrevivencia o Montepío. Esta es otra ley abiertamente discriminatoria, creando montepíos de primera, segunda, tercera clase en la mujer chilena. Solicitamos la nivelación al 100%, aunque fuera un 10% cada año, la pensión de sobrevivencia, los fondos existen presupuestariamente.
- » La ley N° 18.413 Deuda Histórica del 10,6% para el pago de esta deuda histórica del estado con los pensionados, que a la fecha no debieran ser más de 150.000, proponemos dos formulas de solución:
- » Pago por una vez de un bono de \$ 7. 000.000, por pensionado aun cuando entendemos que esta cifra es muy inferior a lo que realmente merecemos de acuerdo a nuestros cálculos.
- » Incrementar la pensión a los pensionados acreedores al 10,6% en un monto parejo para todos. Es destacar que la mayor parte de los beneficiarios con esta asignación mensual. A la fecha tiene una expectativa de vida no superior a 6 años más.
- » Incompatibilidad en materia de montepíos entre conyugues pensionados. En efecto solicitamos eliminar toda incompatibilidad en materia de pensiones de sobrevivencia, dado que el hecho que ambos conyugues contribuyeron con aporte durante sus vidas. Les da derecho que ambos puedan gozar del beneficio. Es ilegítimo que hoy se les prive arbitrariamente de un beneficio que en justicia le corresponde, no hay igualdad ante la ley.
- » Respecto al DL. 2448 que norma sobre el reajuste anual a los pensionados solicitamos dejar si efecto esta disposición legal. Negociar colectivamente como Coordinadora Nacio-

nal Unitaria de Pensionados y Montepiadas de Chile el reajuste, modificar la actual ley, que se asigne a los pensionados el mismo porcentaje que se entrega a los empleados públicos, de reajuste anual.

- » La Ley N° 15.386 Revalorización de Pensiones. Solicitamos su aplicación a nuestro sector, única forma de recuperar nuestro poder adquisitivo perdido por años, su última aplicación fue el año 1978.
- » Descuentos cuotas sociales afiliados a gremios de Pensionados de AFPs. Es de urgencia la aplicación de esta medida que impide este descuento a socios de AFPs. Solicitamos se pueda descontar de sus papeletas de pago la cuota social del gremio al cual se afilia, por parte de la AFP. La no aplicación de este descuento, consideramos, es un atentado a las organizaciones sociales de los pensionados chilenos.
- » Pago de beneficio de aguinaldos, bonos y otros a pensionados de AFP. En la actualidad existe una odiosa discriminación con los jubilados de las AFP, que a diferencias del sistema antiguo, no gozan de este beneficio como aguinaldos de Fiestas Patrias, aguinaldos de Navidad, bonos etc etc. Creemos que se debe legislar para que esta ilegítima acción y discriminación con miles de chilenos pueda solucionarse a la brevedad, esta materia debe ser con cargo a las AFPs y no del Estado.
- » La rebaja de los pasajes en todo el país para los pensionados y montepiadas, como adultos mayores al igual que al estudiantado en el Transantiago, la discriminación que comete el Metro que la rebaja de pasajes es odiosa, ya que empieza a funcionar posterior a las 9:00 horas, la mayoría de nuestra gente es citada a las 7:00 horas a los hospitales y consultorios, al cancelar el pasaje completo se pierde el beneficio.
- » Estos son los planteamientos reivindicativos de la Coordinadora Nacional Unitaria de Pensionados y Montepiadas de Chile, que le hacemos entrega a la Señora Presidenta de la República, para empezar a buscar solución a ellos.

➤ Audiencia Asociación de Jubilados, Pensionados y Montepiados de Chile (Aspenjumchi)

PARTICIPANTES:

Soledad Nuñez (Delegada Jubilados por Invalidez)
Santiago García (Presidente)
Monica Flores (Tesorera)

Propuesta de los jubilados por invalidez de las AFP y Compañías de Seguros

Soledad Núñez Meza saluda cordialmente a la distinguida Comisión Asesora Presidencial de Pensiones, agradeciendo su interés por escucharnos, ya que somos afectados por el Sistema de las AFP.

Represento a los jubilados por salud e invalidez, los cuales no han sido considerados en las leyes actuales por no calificar, es decir, por no ser vulnerable y no estar dentro de la pobreza.

No calificamos en nada porque tenemos pensión entre \$ 90.000; \$ \$ 100.000, \$120.000.-, etc. El la tarjeta CAS se eleva el puntaje, porque algunos tienen casa propia y por último por no tener la edad de 65 años para obtener algún beneficio.

Esta exposición consta de lo siguiente:

1. Hablaré de las AFP.
2. Las consecuencias de las bajas remuneraciones.
3. Los jubilados por invalidez y su situación actual.
4. Propuestas para considerar medidas que beneficien a los jubilados por salud o invalidez.

1. LAS A.F.P.

Empresas con fines de lucro que han invertido nuestros ahorros previsionales y que cada vez que se equivocan, nuestros ahorros se pierden y disminuyen. Además tenemos que pagar comisión, sin contar con los millones de dólares que ganan, tampoco tienen sanción si pierden, ni existe alguna compensación para el trabajador. Además eso no es todo, ahora hay que estar pendiente de los tramos A – B – C – D Y E, para

que las personas decidan en qué tramo invertir y tener una mejor ganancia.

A parte de todo esto es importante destacar lo peor que han hecho y que ha afectado a muchos jubilados por invalidez:

- a) Fondos bajísimos por las malas inversiones.
- b) Las personas no tienen lagunas previsionales en los cargos públicos
- c) Fondos de \$ 5.000.000 a \$ 12.000.000.- para jubilar.

Acá está el problema, porque las A.F.P. empiezan a pagar las pensiones de los pocos fondos acumulados y las personas que jubilan por salud e invalidez (40-45-50), antes de la edad legal, se les acaban sus fondos y quedan sin nada, y deben recurrir a los aportes del estado.

Esto es injusto, porque las AFP no les dicen a sus afiliados que sus ahorros se terminan y pasará todo lo anterior.

Muchas personas inválidas, enfermas, otras con ciertas incapacidades, han quedado en situación de pobreza, sin una pensión digna y enfermas, todos han sido trabajadores alguna vez.

Todo esto sucede por jubilar antes de la edad legal.

Los que hemos tenido la suerte de ser advertidos por alguien entendido y no por la AFP, nos hemos salvado traspasando nuestros fondos a las Compañías de Seguros de renta vitalicia. Pero hay que mencionar que la AFP estuvo realizando los pagos durante 2 años de nuestros fondos, por lo tanto, nuevamente los ahorros previsionales fueron más bajos al traspasarlos a las compañías.

Averigüé el día martes 10 de junio de 2014 en la AFP, que los jubilados por invalidez parcial, les queda retenido el 30% de sus fondos y no pasan a la compañía de seguros, que cuando cumplen la edad la edad para jubilar, se les pagará de a poco, hasta que se le acabe; por ejemplo: Si tiene \$ 6.000.000.-, se paga de a poco.

¿Existe una ley que permita esta medida?

También es injusto que la AFP, se haya quedado con estos fondos, porque habría aumentado nuestra pensión.

Sugerencia

Se considera injusto lo anterior. ¿Podría salir una ley nueva de AFP que entregue estos fondos de una sola vez?

Porque es un gran daño que se le ha hecho a un grupo de jubilados por invalidez parcial, disminuyendo sus pensiones actuales

Observación

“Esto se debe considerar como un gran daño previsional de las AFP hacia nosotros. No pueden hacer leyes que sean beneficiosas sólo para las empresas con fines de lucro. Somos seres trabajadores de este país (me da mucha pena).

Las AFP también pueden ahora predecir hasta cuándo estaremos vivos y calcular fechas muy desfavorables para los afiliados. ¿Quiénes se quedan con los fondos de los afiliados y que no tienen herederos y fallecen antes de los 87 años?

Es importante destacar, que las AFP calculan a todos por igual, la edad aproximada de vida, aunque tengan ya problemas de salud. (es muy injusto).

2. Las consecuencias de las bajas remuneraciones.

Los funcionarios públicos, a través de los años y de muchos gobiernos, han sido muy mal remunerados, perteneciendo a la escala única de remuneraciones, también era muy difícil poder ascender, porque había muchos funcionarios antes que uno en el escalafón pasaba años esperando que alguien dejara vacante el cargo. Los grados empezaban desde el 31, después lo suprimieron, empezando desde el grado 28, ganábamos menos del mínimo actual. Por lo tanto, nuestros ahorros previsionales crecían lentamente y en vez de aumentar en ocasiones, disminuían o por pérdidas o comisiones.

Es verdad en esa época no nos preocupábamos como ahora de nuestros fondos, porque nuestra

misión sólo era trabajar y trabajar y dar gracias por tener un trabajo seguro y confiábamos en las AFP. (no existían los computadores)

Lamentablemente cuando los sueldos son bajísimos, los más perjudicados siempre vamos a ser nosotros, al final de nuestra carrera funcionaria, porque las malas inversiones se dejan ver al momento de jubilar.

Entonces las AFP dicen “pero sin son sueldos bajos y además tienen lagunas”, porque en algún momento han dejado de trabajar. Gran ¡Error! Los funcionarios públicos casi el 95% de ellos no tienen laguna, han trabajado en forma ininterrumpida hasta llegar a jubilar (salvo en caso de enfermedad o invalidez).

Sugerencia

Ustedes como comisión podrían ver las diferencias increíbles que hay entre una pensión del antiguo sistema de pensiones (cajas) IPS y una pensión del sistema AFP. Verificar años de servicio es muy importante.

Testimonio: Soledad Núñez Meza (Invalidez parcial).

20 años de servicio = \$ 5.975.591 ahorro previsional AFP.

Seguro de salud = Puso el resto para completar el mínimo (no tiene registro, Próvida dice que por ser muy antiguo) ¡Qué raro! Total traspaso a renta vitalicia: \$14.322.483.-

Por ser invalidez parcial retuvieron \$ 5.000.000 en la AFP., además me pagaron de mis fondos aproximadamente como año y medio hasta darme cuenta de lo que sucedía que mis fondos disminuían.

Jubilación actual \$ 112.000.

3. Los jubilados por invalidez y su situación actual.

Muchas personas que han jubilado por invalidez o problemas de salud, que le impiden desempeñarse en un trabajo, son hombres y mujeres jóvenes de 40 a 50 años algunos y no han sido considerados como casos especiales. Incluso aún tienen niños en el colegio o jóvenes en la Universidad. Por otro lado, están aquellas perso-

nas que sin tener familia que mantener incurren en importantes gastos médicos, remedios, tratamientos y gastos de sobrevivencia (luz, agua, gas, alimentación). De esta situación, se desprenden dos grupos:

- a) Los que nunca han impuesto y no tienen cotizaciones previsionales, que reciben una pensión, a lo cual hay que felicitar a los gobiernos por su preocupación, porque algo perciben aunque no es suficiente para sus necesidades, sobre todo su salud.
- b) Ex - Funcionarios que han trabajado gran parte de su vida, pero han quedado a mitad del camino, con pensiones bajas y enfermos; que son desde \$90.000.- \$ 100.000.etc, ni siquiera llegan al sueldo mínimo.

Dentro de la situación actual, también lo pasan mal porque para todo hay que ser calificado por la tarjeta CAS, pero si alguno tiene una casa sube el puntaje y sube más aún porque tienen una pensión, por lo tanto, no tiene necesidades como la gente pobre. Y si no tiene casa, pero sí una pensión muy baja, tampoco puede porque no tiene 65 años.

Un gran problema existe que cuando la visitadora la encuesta para adquirir la tarjeta CAS, pregunta la vida de todos los integrantes de la familia, con los que convive y sus rentas respectivas de cada uno de ellos, por lo tanto, el puntaje se eleva y no tiene derecho a ningún beneficio. Esto es en el caso que el pensionado tenga una buena familia, que la acoge y puede aportar para sus gastos. Mi pregunta es: ¿Por qué una persona que ha trabajado gran parte de su vida tiene que depender de un grupo familiar y no contar con sus propios recursos para mantenerse en forma digna sin ser carga para otros?

Más aún, cuando está jubilada por invalidez o enfermedad es cuando los recursos se hacen poco, sobre todo si está en tratamiento o incapacitado.

4. Propuestas para considerar medidas que beneficien a los jubilados por salud o invalidez

1. Que se otorgue a todas las pensiones bajas por salud o invalidez, las cuales fluctúan entre los \$ 80.000.- - \$ 100.000.- , - \$ 120.000.-, etc., una pensión digna equivalente al menos al

sueldo mínimo actual, o más sin establecer como requisito de este beneficio tener cumplidos los 65 años. En otras palabras que no influya la edad para recibir los beneficios.

Al tener un sueldo mínimo de \$ 210.000.- o más, ya no sería imperativo recibir el aporte Previsional Solidario de Invalidez. Este punto es muy importante, pues en la actualidad solo clasifican las pensiones inferiores a \$ 82.000.-, por lo tanto, nuevamente quedan muy pocos dentro de este aporte y eso convierte a la actual medida en ineficiente.

De ser considerada estas propuestas serían un buen ejemplo de igualdad con los activos y se haría justicia, pues

- a) Las personas solas que no tienen ayuda familiar podrían costear un hogar de anciano donde la puedan atender y esperarían en forma digna el momento de su partida.
- b) No habría tantos ancianos enfermos solo en sus casas atendidos algunos por sus vecinos.
- c) Otros no tendrían que ir a los consultorios, podrían comprar sus bonos Fonasa y ser atendidos como corresponde hasta podrían comprar sus remedios Genéricos.
- d) Los jubilados por invalidez o salud, que tienen la dicha de tener familiares que los acogen, al tener una buena jubilación pueden aportar económicamente a la familia y no ser una carga más.

2. Que todos los jubilados por invalidez queden clasificados dentro de todas las leyes que se dicten referentes a incrementar las pensiones, que se modifiquen todas aquellas leyes que aún están vigentes, incluyéndonos a todos por igual dentro de estos beneficios, como por ejemplo: Ley N° 20.305 del 5-12-2008. Todos los funcionarios públicos pensionados por invalidez sin excepción y que alguna vez estuvieron en las cajas (sin importar los años), deberían ser incluidos en la actualidad por el daño previsional ocasionados por las AFP (Bono Post-Laboral). Muchos de estos funcionarios fueron literalmente obligados a pasar al Sistema de AFP. en el año 1981. Como es de conocimiento público, las malas inversio-

nes de estas Instituciones con fines de lucro, generaron bajas pensiones en la actualidad.

3. Que se consideren el derecho de todos los jubilados a vivir y no a sobrevivir apenas, tomando en cuenta que las pensiones de \$ 85.000 a \$ 180.000.- no bastan para vivir mensualmente, sobre todo si consideramos que se trata de personas que tienen una condición de salud deteriorada y que lamentablemente no les permite poder desarrollarse en el mundo laboral.
4. Transporte. Se deberían incluir a todos los jubilados menores de 60 años en el pasaje rebajado del metro, en la actualidad tampoco contamos con este beneficio.
5. En la tarjeta CAS. al pensionado por Salud o Invalidez se debe ponderar en forma distinta por su condición, (en estos casos debería ser eliminada).
6. No incluir renta de las personas que viven con los pensionados, ya que suben los puntajes y no reciben beneficios.

En resumen se propone una pensión desde el equivalente al sueldo mínimo en adelante, más el Bono Post Laboral o una Ley de Reparación al

Daño Previsional a todos los funcionarios Jubilados por Invalidez, para casi quedar un poco en igualdad con los activos.

Los Jubilados por Invalidez de las AFP. y Compañías de Seguros de Renta Vitalicia, tenemos fe que el Gobierno de Chile haga un estudio profundo de la situación injusta que sufrimos muchas personas por ser jubiladas por invalidez, no tener 65 años y no contar con un sueldo inferior a \$82.000.- Si tanto se habla de igualdad y equidad es hora de demostrar que todos tenemos derecho de vivir dignamente, más en los momentos tan difíciles que falla la salud y que de acuerdo a esta condición no deberían existir tantos requisitos y ver la realidad que no alcanzan las pensiones actuales para pagar luz, agua, gas, teléfono, alimentación, medicamentos, etc.

Hay que considerar que muchos jubilados van quedando en el camino sin haber tenido la oportunidad de recibir ayuda por no cumplir con todos los requisitos y las trabas que impone la Ley. Pensamos que debería existir una Ley humanitaria para todas las personas que trabajaron para y por el país, pero que lamentablemente su carrera funcionaria se detuvo por circunstancias adversas de la vida y que nadie está libre de sufrir alguna enfermedad o accidente; y esto puede suceder a cualquier edad.

▶ 11. Consultoras y otros centros



» Felices y Forrados

» ECONCONSULT

» ICARE

» Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS)

➔ Audiencia Felices y Forrados

PARTICIPANTES

Gino Lorenzini	
Rafael Garay	(Director del Departamento de Estudios)
José Miguel Barriuso	(Registro Audiovisual)
Fabián Ramírez	(Registro Audiovisual)

Introducción

La industria de AFP administra actualmente US\$156.700 millones, es decir un 60% del PIB de Chile. Al 2034 administraría US\$ 361.000 millones.

A pesar de logros de volumen ahorrado, el sistema enfrenta un fuerte cuestionamiento ciudadano, al no cumplir la promesa original de jubilar a las personas con un 70% de su último sueldo; ni de brindar pensiones dignas, dado que la jubilación bruta promedio está en torno a \$185.000 mensuales, lo cual es menor que el salario mínimo; por ende, en promedio el sistema está incrementando la pobreza del país.

Los principales riesgos a solucionar son: riesgos de longevidad, lagunas previsionales y cuestionamiento ciudadano.

Si se reorientan los incentivos entre las AFP y sus afiliados (como era antes del año 1999¹), se podría conseguir mejorar la rentabilidad anual en un 3% adicional (desde UF+6% hacia UF+9%), sumado a una estrategia tipo Felices & Forrados² (evitar riesgos sistémicos en fondos de renta fija), podría llegar a gestionar US\$775.000 millones en 20 años.

Si al efecto de 3% adicionales de rentabilidad, agregamos evolucionar a un sistema integral de

1 Ver columna del El Mostrador: "Cómo Cambios legales traspasaron el riesgo de pérdidas desde AFP hacia Afiliados" <http://www.elmostradormercados.cl/destacados/felices-y-forrados-responde-a-super-de-pensiones-cambios-legales-traspasaron-los-riegos-de-perdidas-a-los-usuarios-de-las-afp/>

2 Felices y Forrados, a través de 16 sugerencias de cambio de multifondo, ha logrado disminuir el riesgo de pérdidas desde -8,4% del Fondo A, a sólo -0,4% en el peor ciclo en 36 meses. Como consecuencia de evitar pérdidas, la estrategia de Felices y Forrados incrementó la rentabilidad desde 25% (Fondo A) hasta 36% desde julio de 2011 hasta 30 de Julio de 2014.

previsión, mediante las siguientes 5 estrategias propuestas a continuación, la industria de la previsión podría llegar a gestionar más de 1.200.000 de millones de dólares, al 2034, es decir sería una industria 4 veces más grande, pero lo más relevante, un Chileno en el peor escenario: por ejemplo mujer, ama de casa toda su vida, sin un día laboral fuera de su hogar; podría jubilarse con un fondo superior a los \$80 millones (US\$160.000), o una jubilación superior a los \$400.000 mensuales en el peor escenario.

Nuevos flujos del sistema PREVISOR por cada estrategia:

1. La cuenta de indemnización podría llegar a aportar, una vez madura al quinto año de implementación, un flujo de US\$440 millones mensuales, e implicaría que todos los trabajadores contarían con indemnización a todo evento, dando estabilidad de ingreso en períodos de desempleo.
2. La cuenta salud podría llegar a aportar, una vez madura al sexto año, un flujo de US\$369 millones mensuales, aumentando competencia a Isapres.
3. La cuenta hijo feliz, podría llegar a aportar, un flujo de US\$38 millones mensuales, vía subsidios estatales, y erradicaría la pobreza en 65 años.
4. El seguro estatal de \$10.000 mensuales para desempleados mayores de 18 años, podría llegar a aportar, un flujo de US\$91 millones mensuales, vía subsidios estatales, y se erradicaría las lagunas impositivas.
5. Realignar los incentivos podría incrementar 3% la rentabilidad sobre todos los fondos del sistema, podría aportar al madurar, un flujo adicional de US\$ 392 millones mensuales, sin considerar las 4 primeras estrategias.

A continuación, detallaremos las 5 estrategias que podrían transformar la crisis actual del sistema de AFP, para evolucionar en un sistema integral de PREVISIÓN social, con consecuencias de incremento del ahorro nacional, externalidades positivas para el crecimiento del país, erradicación de la pobreza en 65 años, y lo más relevan-

te, jubilaciones dignas promedio sobre \$400.000 en el peor escenario laboral.

Estrategia 1: Evolucionar la cuenta de indemnización sustitutiva.

Hoy existe en las AFP la Cuenta de indemnización Sustitutiva. (Ley 19.010 – artículo 6 / 7 de 1990), pero nadie la utiliza por requisitos que desincentivan su buen uso.

Característica actual:

- 1) Aporte inferiores al 8,33% y sus RENTABILIDADES no son considerados RENTA.

Cambios sugeridos:

Requisitos hoy	Propuesta de mejora
A partir del 7mo año de común acuerdo	Desde primer mes de común acuerdo
A lo menos el 4,11% imponible mensual	Podría ser el 8,33% (más seguridad)
Tope ahorro 99 UF.	Tope 11 veces Tope imponible = 800 UF
Tope fallecimiento 5 UTA	Aumentar a 40 UTA.

Consecuencias:

- 1) AFP: aumentaría sus flujos en un 8,33% adicional, esto sería a cargo del empleador (es provisionar mensualmente el mes por año). Flujo adicional de US\$440 mensuales al quinto año de implementación.
- 2) AFP: tendría una relación más estrecha y de corto plazo con los trabajadores, dado el pago de indemnización cada 5 años en promedio. Por ende se trabajaría en "equipo".
- 3) Gobierno: si impone la restricción de retener el 20% de la cuenta de indemnización para pagos previsionales, podría liberar el seguro de cesantía y reasignar esos recursos a las estrategias N°3 y N°4.
- 4) Trabajadores eficientes: se cambiarían a mejores trabajos con libertad, porque renuncia-

rían y se llevarían su cuenta de indemnización sustitutiva.

- 5) Trabajadores ineficientes: no estarían "haciéndose la cama" por 1 o 2 años para conseguir el despido. Esta situación baja la productividad de la compañía en el período de búsqueda de despido, crea un mal ambiente laboral, y finalmente el trabajador no siempre consigue el 100% de la indemnización de mes por año.

- 6) Chile: flexibilidad laboral, seguridad laboral (porque la indemnización se provisiona mensualmente a todo evento, los empleadores no podrán acogerse a quiebra para no pagar deuda previsional), incremento de la productividad y competitividad del país.

Estrategia 2: Crear una "cuenta salud" como sistema de libre competencia a Isapres.

Problema: El sistema de Isapres tiene una falla estructural, puesto es un círculo vicioso, en el cual los incentivos están puestos a sobre utilizar la infraestructura, para "sentir" que "recupero" mi 7%, pero como consecuencia, las Isapres deben incrementar los planes de salud por sobre el 7%. El círculo vicioso se potencia cada año que me suben el plan, tengo más incentivos a sobre utilizarlo.

Solución: una cuenta 3 o cuenta salud, donde un chileno elige libremente entre una Isapre y la cuenta 3 en la AFP, y así se le deposita el 7% de salud en la AFP.

Requisitos:

- A) Debe tener un fondo previo de al menos \$1.000.000; en el caso de personas de bajos ingresos, aportado por el estado.
- B) La AFP tomará un seguro catastrófico, para copagos superiores a \$1.000.000. El costo del seguro debería ser de \$5.000 mensuales, descontados del 7%.

Funcionamiento:

- a) El trabajador deposita el millón de pesos para elegir este sistema y así recibir el 7% en su "cuenta de salud".

- b) Incentivo CORTO PLAZO: una vez al año, si el trabajador se ha realizado el chequeo anual, podrá recibir un 50% del saldo acumulado durante el año, siempre y cuando su saldo sea superior a \$1 millón. ESTO SERÍA UN INCENTIVO A TENER BUENA SALUD Y A UTILIZAR EL SISTEMA DE SALUD LO MENOS POSIBLE Y CON PRESTADORES ECONÓMICOS.
- c) Incentivo de largo plazo: Genera herencia al fallecer.
- d) La cuenta 3 tendrá una "tarjeta de débito" para pagar sus gastos de salud, e inclusive puede ser vía el enrolamiento de I-MED para evitar fraudes (huella digital). Así los gastos sólo pueden realizarse en centros de salud.
- e) El trabajador tendrá definido en el sitio web 4 categorías de prestadores de salud, según saldo acumulado y nivel de precios del prestador:
1. Categoría 1: si el saldo es superior a \$3 millones: ejemplo Clínica Alemana, Clínica las Condes.
 2. Categoría 2: si el saldo es entre \$2 y 3 millones: Ejemplo Hospital PUC, Clínica Indisa.
 3. Categoría 3: si el saldo es entre \$1 y 2 millones. Ejemplo Clínica Dávila.
 4. Categoría 4: si el saldo es menor a \$1 millón, se debe atender en servicio público.
- f) En caso de que los gastos de un evento de salud sean superiores a \$1.000.000, se le descuenta sólo \$1.000.000 de su "cuenta salud" como copago, y el resto lo cubre el seguro.

Consecuencias:

- 1) AFP: Flujo adicional de US\$369 mensuales al sexto año de implementación.
- 2) Sistema Salud: bajaría sus costos al romper el círculo vicioso generando más competencia.
- 3) Trabajadores: sentirían el respaldo de su "previsora (ex-AFP)" en temas de salud, y tendrían incentivos anualmente para tener una buena salud, dado el bono anual y que el fondo se considera herencia.

Estrategia 3: Cuenta hijo feliz, con \$1 millón aportado por el estado al nacer.

Problema: el sistema de AFP subestimó el efecto de aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de natalidad. Estos cambios demográficos se pueden profundizar a futuro. En Chile de 1960 por cada 1 jubilado habían 9 trabajadores activos. Al 2012, por cada 1 jubilado hay 5 trabajadores activos. Al 2050 por cada 1 jubilado habrá sólo 2 trabajadores activos, y por ende volver al sistema de reparto implicaría un ahorro mensual de 50% del sueldo al 2050, por ende no es sustentable.

Solución: que el Estado sea previsor, y deposite \$1 millón en cuenta APV sin opción de retiro, por cada Chileno recién nacido. Por efecto del interés compuesto al 6% anual, a los 65 años, tendrá un fondo piso de \$49 millones, es decir \$250.000 sería la pensión mínima garantizada por el estado, considerando el peor escenario: sin haber trabajado durante toda su vida.

Consecuencias:

- 1) AFP: Flujo adicional de US\$38 millones mensuales, al mes de implementación.
- 2) Estado: inversión anual de US\$500 millones (250.000 bebés por \$1.000.000). Se financia reasignando recursos de los subsidios previsionales actuales. Garantiza una jubilación de \$250.000 para todo chileno, especial para brindar tranquilidad a las madres, al garantizar una buena jubilación a sus hijos.
- 3) Igualdad: el concepto de que todos tendremos una jubilación digna, incluso en el peor escenario laboral, puede generar una evolución en los sistema de pensiones globales.

Estrategia 4: \$10.000 mensuales imposición Estatal a afiliados sin ingresos, a partir de los 18 años.

Problema: el sistema de AFP subestimó el efecto de los períodos de desempleo y las lagunas impositivas por evasión o elusión. Hoy de 40 años, ahorramos sólo 21 años.

Solución: que el Estado sea previsor, y deposite \$10.000 mensuales a toda persona afiliada al sistema de AFP, que no genere ingresos a partir de los 18 años. Con esto, en el peor escenario, nadie tendría lagunas.

Consecuencias:

- 1) AFP: Flujo adicional de US\$91 millones mensuales, al mes de implementación.
- 2) Estado: inversión anual de US\$1.200 millones. Se financia reasignando recursos del actual fondo de desempleo (la estrategia N°1 complementa el financiamiento). Garantiza una jubilación de \$400.000 para todo chileno (si se complementa con estrategia 3).
- 3) Crecimiento: si logramos implementar ambas estrategias, al 2075 generaríamos un crecimiento estable, gracias a las jubilaciones estables de \$400.000 mensuales.

Estrategia 5: Desarrollar la cultura del ahorro en Chile vía rentabilidad, con un incremento de 3% adicionales respecto del promedio de 6% anual.

Problema: los multifondos tienen demasiado riesgo, demostrado con la pérdida de 40% durante el año 2008.

Oportunidad: La estrategia de F&F, ha conseguido un 36% de rentabilidad nominal en 36 meses, versus un 25% del Fondo A. Lo más importante, la máxima pérdida del fondo A ha sido -8,4% versus un -0,4% de la estrategia de F&F. Esta nueva estrategia de gestión de portfolios abre una oportunidad única para disrumpir la industria del ahorro en Chile, dado que logra una mejor relación riesgo-retorno, que cualquier portfolio de la industria, con la ventaja de que los usuarios son PARTICIPES al ellos tomar la decisión de cambio de fondo, que no ofrecen ni los Bancos ni corredoras de bolsa.

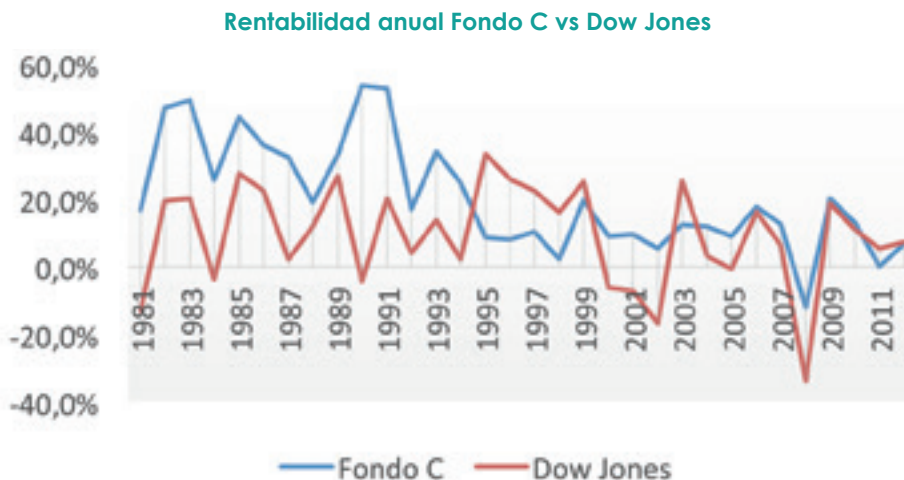
Hoy la industria gestiona 156,7 billones de dólares.

Consecuencias:

- 1) AFP: con el sistema actual rentando al 6% anual, al 2034 el sistema administrará fondos por US\$ 361.000 millones aproximadamente.
- 2) AFP con F&F: con la estrategia de F&F rentando al 9% anual, y evitando los riesgos de las crisis económicas globales, al 2034 el sistema administraría fondos por US\$ 775.000 millones aproximadamente.
- 3) Sistema previsor (5 estrategias) con F&F: al 2034 se administraría fondos por US\$ 1.200.000 de millones de dólares aproximadamente. En resumen, Chile sería realmente un país desarrollado, con un basal de jubilación de \$400.000 mensuales.

Estrategia 5.1: Realignar los incentivos y devolver el riesgo de pérdidas a las AFP.

Gráfico 1:



Se puede apreciar que antes de la creación de los multifondos el año 2002, y de las modificaciones legales a los artículos 37 al 40 del DL 3500, el fondo C nunca perdió.

De hecho hubo 2 períodos de crisis bursátiles: 1981 y entre 2000 y 2002 el Dow Jones tuvo importantes pérdidas, pero el fondo C tuvo siempre ganancias.

Esto se debe a que el DL 3500 no permitía rentabilidades negativas, y este nefasto concepto se introdujo en la Ley 19.641, publicada en el D.O. el 28 de octubre de 1999.

Con esto, se permitió a las AFP, que si pierden los mismos en promedio, nunca compensar. En el caso de los fondos A y B, permiten rentar hasta 4% menos del promedio, y en el caso de los fondos C, D y E hasta 2% bajo el promedio.

Además el artículo 42 del DL 3500 indica que en caso del escenario de rentar bajo esos márgenes

bajo el promedio, la AFP debe compensar con encaje, y en caso de no enterar el encaje en 5 días, se disuelve la AFP y toma el control el Estado.

El último factor fue que antes existía un 5% de fondo de reserva de fluctuación más un 5% de encaje. Es decir, había un colchón de 10% para aguantar shock de baja rentabilidad.

¿Qué sucede si una AFP sale de la banda mínima de rentabilidad en un promedio de 36 meses? Simplemente quiebra, porque en un mes se consume el 1% de encaje acumulado en 30 años, y por ende incentiva a rentar lo mismo y copiarse los portafolios entre AFP, para así no correr riesgo de quiebra.

En resumen, todos estos cambios legales, incentivan a las AFP a coludirse en rentar en promedio lo mismo, para así nunca correr el riesgo de quiebra.

Gráfico 2:

Coefficiente de correlación entre Fondo A vs Replica Fondo A



Se aprecia en el gráfico anterior un estudio de correlaciones entre el fondo A y un fondo A réplica en base al detalle de sus inversiones. Se aprecia una correlación histórica de 0,98 entre ambos fondos, pero la prueba de posible colusión, se da en 3 puntos donde todas las AFP en manada, se des correlacionan bajo 0,6 de sus valores fundamentales, esto con la finalidad de nunca incurrir en el artículo 42.

La principal conclusión, es que las modificaciones históricas de los artículos 37 al 40, más el fuerte castigo del artículo 42, incentiva a las AFP a rentar lo mismo, y para no correr ese riesgo, necesitan disminuir sus rentabilidades. Como corolario, si se volviese los artículos como antes de 1999, las AFP podrían competir por rentabilidad (porque tendrían un colchón de 10% entre encaje y fondo de reserva de fluctuación) y la amenaza del artículo 42 sólo quedaría para una AFP negligente.

Otra prueba de esta situación, es que el fondo A entre el 30 de septiembre de 2008, y el 30 de octubre del 2008, perdió un 21% en un mes. La realidad muestra que el tipo de cambio subió un 20%, por ende la pérdida efectiva fue sólo entre un -4% y -8%.

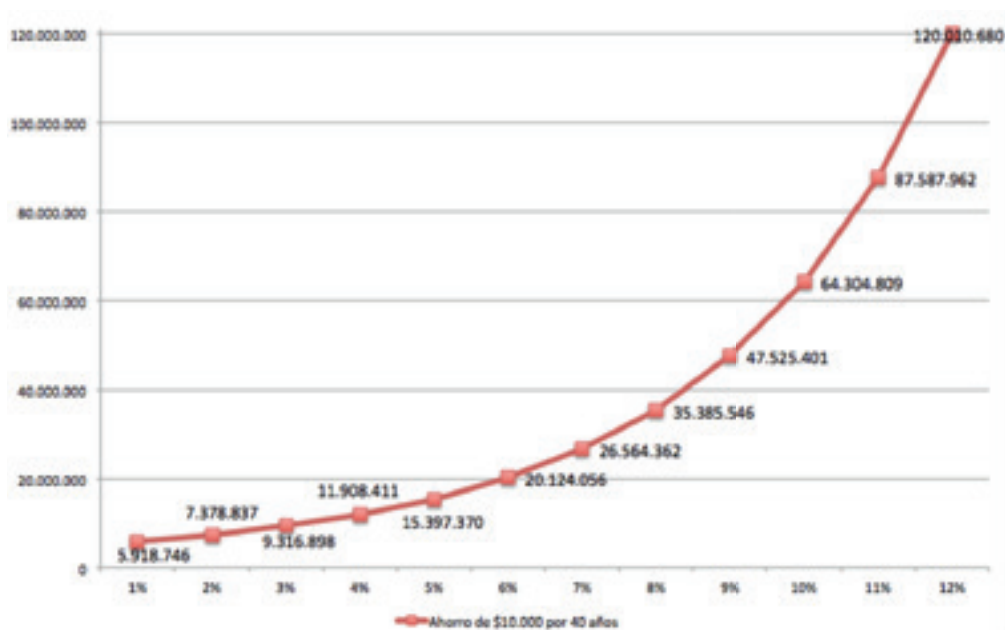
Para confirmar esta hipótesis solicitamos a la Superintendencia de Pensiones el detalle de los portafolios el 21 de diciembre de 2012. Hasta la fecha se ha negado, como también el consejo para la transparencia.

Esta es la principal causa de las pérdidas de los años 2008 y 2011, como también de las bajas rentabilidades a partir de 2008, dado la eliminación del fondo de reserva de fluctuación en marzo de 2008.

Por ende la comisión debe estudiar en profundidad si es conveniente devolver los artículos 37 al 40 a su versión original, o cambiar el artículo 42, porque es una amenaza de quiebra que incentiva una baja rentabilidad y colusión de rentabilidades entre todas las AFP.

Gráfico 3:

Efecto RENTABILIDAD en Ahorro de \$10.000 por 40 años



Finalmente, dejo un gráfico que demuestra el efecto de la rentabilidad estable en 40 años. Ahorrando sólo \$10.000 mensuales, al 6% anual consigo \$20.124.056 (\$100.000 mensuales), pero si aumento a 9% anual aumenta a \$47.525.401 (\$250.000 mensuales).

Por todo lo expuesto, este punto de realinear los incentivos en el DL 3500, es lejos lo más relevante, porque puede que el sistema se eliminen los riesgos de longevidad y de laguna impositiva (con estrategias N°3 y N°4), pero con una baja rentabilidad, menor al 4% anual, el ahorro será apenas de \$11.908.411, es decir de \$50.000 pesos mensuales de jubilación por cada \$10.000 de ahorro.

► Audiencia ECONSULT

PARTICIPANTES

Michelle Labbé

Resumen Ejecutivo

Con el objetivo de contribuir a la discusión acerca de posibles perfeccionamientos al sistema de pensiones, y con el desafío final de incrementar las pensiones de los trabajadores chilenos del modo más eficiente posible, en Econsult decidimos concentrarnos en una sola parte del sistema de pensiones y no repetir los planteamientos que han hecho otros actores de mercado respecto de perfeccionamientos adicionales que contribuirían a perfeccionar nuestro actual sistema de pensiones.

Los temas más ampliamente discutidos, y donde no concentramos propuestas son, por ejemplo, el incremento en la edad de jubilación o el incremento en la tasa de cotización, no obstante, un tema menos discutido pero que finalmente es una forma muy eficiente de incrementar la pensión final de los trabajadores es a través del incremento en la rentabilidad de los fondos de pensiones. Un aumento de tan sólo 0.3% en la rentabilidad promedio de los fondos de pensiones durante toda la vida laboral del trabajador permite incrementar la pensión en 10%. Incrementos de 0.6% y 0.9% en la rentabilidad de los fondos de pensiones (promedio anual durante toda la vida laboral del trabajador) permiten incrementos de la pensión de 20% y 30%, respectivamente.

La pregunta que surge naturalmente entonces es cómo incrementar la rentabilidad de los fondos de pensiones. Si revisamos nuestra propia historia podemos observar que la introducción de los multifondos en el año 2002, ha permitido incrementar la rentabilidad promedio del sistema en 1.8% anual. Y por lo tanto, existen perfeccionamientos que permitirían incrementar los retornos de los fondos de pensiones, que finalmente permiten el incremento en las pensiones de los trabajadores.

En nuestra opinión, hay al menos tres perfeccionamientos que permitirían incrementar la rentabilidad futura de los fondos de pensiones:

» Repensar desde cero la política de inversiones de modo de maximizar los retornos posibles dado el universo de activos invertibles minimizando los riesgos. En este sentido, por ejemplo, se puede pensar en redefinir la política de inversiones de los fondos de pensiones, en línea con las políticas de inversiones de los fondos de pensiones en el mundo, de manera de permitir mayores porcentajes de inversión en activos alternativos tales como infraestructura, inmobiliario, energía y private equity.

La redefinición de la política de inversiones, sin embargo, debe considerar que el universo de activos invertibles y los riesgos asociados a cada inversión no son estáticos, y por tanto, es necesario tener una entidad que esté en constante proceso de análisis de las nuevas opciones de inversión y la forma en que dichas opciones de inversión pueden incrementar los retornos de los fondos de pensiones. Para ello se debería establecer como objetivo del Consejo Técnico de Inversiones la optimización de los portafolios de inversión de las AFPs a través de la política de inversiones, para ello es necesario dotar al Consejo con los recursos y poderes que le permitan mantener al día el portafolio óptimo de inversiones de los fondos de pensiones.

» Establecer subfondos por clase de activo o Building Blocks, de modo que cada AFP administre un único fondo de cada categoría o clase de activo y cada administrador de los fondos de pensiones A, B, C, D y E invierta en los fondos por categoría o clase de activo en las proporciones de su propio asset allocation, dentro de los límites establecidos por Ley.

» Reestudiar las transiciones etáreas por defecto definidas por Ley, considerando que de acuerdo a estudios internacionales hay formas de incrementar las pensiones al optimizar la edad a la que se realizan las transiciones entre los distintos multifondos.

1. ¿Dónde Concentrar los Esfuerzos?

Cuando el objetivo planteado es el de incrementar las pensiones de los trabajadores chilenos del modo más eficiente posible, y dado que

cualquier perfeccionamiento de un sistema incluye costos, los que a lo menos son los costos de adaptación a las nuevas reglas del juego, es necesario concentrar los esfuerzos de cambio en aquello más eficiente para alcanzar el objetivo final.

Un análisis simple de costo beneficio nos brinda una respuesta directa a la pregunta planteada.

Gráfico 1:

Incremento de la Pensión en:

Incremento de la Pensión en:			
	10%	20%	30%
Disminuir los Costos de Administración	69%	138%	207%
Actual	1.5%	1.5%	1.5%
Quedaría en	0.5%	-0.6%	-1.5%
Aumentar Densidad de Cotizaciones	10%	20%	30%
Actual	62.0%	62.0%	62.0%
Quedaría en	68.2%	74.4%	80.6%
	2.5	5.0	7.4
Aumentar Edad de Jubilación (en años)	125%	233%	333%
Actual	65.0	65.0	65.0
Quedaría en	66.3	67.3	68.3
Incrementar la Tasa de Contribución (en %)	1%	2%	3%
Actual	10.0%	10.0%	10.0%
Quedaría en	11.0%	12.0%	13.0%
Incrementar Rentabilidad de los Fondos	0.3%	0.6%	0.9%

Fuente: Econsult

Tal como se puede observar en el cuadro N°1, una de las alternativas más discutidas, el disminuir los costos de administración, no constituye una manera eficiente de incrementar las pensiones de los trabajadores, pues para incrementar en 10% las pensiones, habría que disminuir en 69% los costos de administración durante toda la vida activa del trabajador (y que esa disminución incremente las cotizaciones, es decir sea depositada en las cuentas de pensiones y no como se hace actualmente que incrementa el sueldo líquido del trabajador, pero no aumenta la pensión), esto es, de un promedio de 1.5% de costo promedio de administración actual, deberíamos llegar a 0.5%. Incrementos de las pensiones de los trabajadores en 20% o 30% no serían posibles sólo a través de la disminución de los costos de administración.

Otro tema que ha sido ampliamente discutido es el incremento en la densidad de cotizaciones. Es definitivamente deseable un incremento en la densidad de cotizaciones, no sólo por su positivo efecto sobre la pensión final alcanzada, sino porque eso también implica que el trabajador

ha pasado menos tiempo desempleado, o empleado informalmente. No obstante, cuando se trata de concentrar los esfuerzos, el primer contratiempo con que nos encontramos es que esta es una variable directamente ligada al mercado laboral y por ende, es un tema transversal país, quedando un poco fuera de la discusión directa del sistema de pensiones, que sólo puede sugerir algunos puntos en dicho tema. Adicionalmente, los esfuerzos necesarios para incrementar las pensiones son mayúsculos. Para incrementar la pensión final de un trabajador promedio en 10%, la densidad de cotizaciones debería incrementarse desde 62% a 68.2%, esto es, cada trabajador debería cotizar al menos 2.5 años más. Así mismo, para incrementar la pensión final en 20% o 30%, cada trabajador debería cotizar al menos 5.0 o 7.4 años más, respectivamente.

Un tercer tema discutido es el incremento en la edad de jubilación de los trabajadores. Esta constituye una forma eficiente de aumentar la pensión, pues al aumentar la edad de jubilación no sólo se incrementan los años en que se realizan cotizaciones, sino que además disminuye

el número de años que es necesario financiar como pensionado. En este caso, para incrementar la pensión en 10% en el caso de los hombres, sería necesario incrementar la edad de jubilación en 1.3 años, esto es, la edad de jubilación pasaría desde 65 años a 66.3 años. Así mismo, para incrementar la pensión final de un hombre en 20% o 30%, la edad de jubilación debería quedar en 67.3 o 68.3 años, respectivamente.

Un cuarto tema directamente ligado a la discusión de pensiones es el incremento en la tasa de contribución que actualmente alcanza un 10% del sueldo del trabajador. En este caso, para incrementar la pensión en 10%, sería necesario incrementar la tasa de cotización desde 10% a 11% del salario, y para incrementar la pensión en 20% o 30%, la tasa de cotización debería incrementarse a 12% o 13%, respectivamente.

Finalmente, un tema menos discutido pero que finalmente es una forma muy eficiente de incrementar la pensión final de los trabajadores es a través del incremento en la rentabilidad de los fondos de pensiones. Un aumento de tan sólo 0.3% en la rentabilidad promedio de los fon-

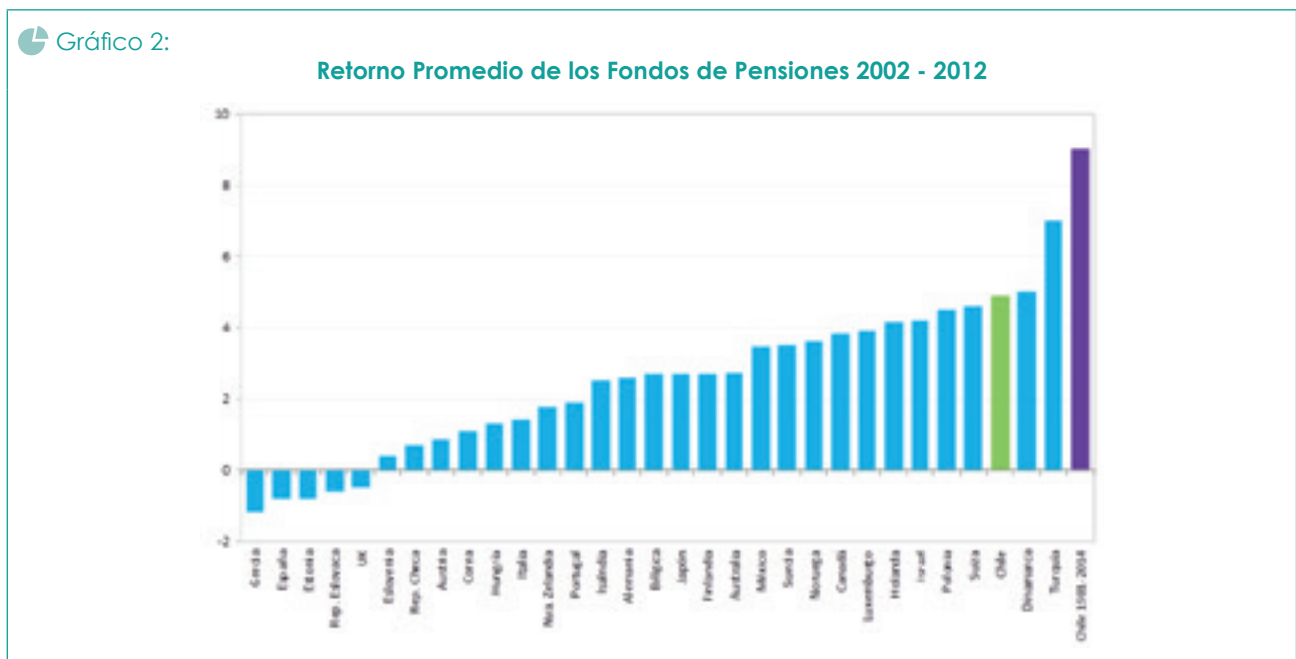
dos de pensiones durante toda la vida laboral del trabajador permite incrementar la pensión en 10%. Incrementos de 0.6% y 0.9% en la rentabilidad de los fondos de pensiones (promedio anual durante toda la vida laboral del trabajador) permiten incrementos de la pensión de 20% y 30%, respectivamente.

Es en este punto donde queremos hacer nuestras propuestas.

2. ¿Cómo Incrementar la Rentabilidad de los Fondos de Pensiones?

El análisis histórico indica que, dadas las políticas de inversiones establecidas en la actualidad, los retornos obtenidos por los fondos de pensiones en Chile han estado por sobre la mayor parte de los retornos de los fondos de pensiones del mundo en el período 2002 – 2012, es decir, aun cuando incluimos la crisis financiera mundial del año 2008 (ver figura N°2) el retorno real promedio de los fondos alcanzó 4.9%, equivalente al tercer país con mayor retorno real durante ese período entre los países de la OCDE.

Gráfico 2:



Fuente: Pension Markets in Focus 2013 y Superintendencia de Pensiones

Más aún, si calculamos el retorno real de los fondos de pensiones desde la creación del sistema, este ha alcanzado un 9.0% real anual.

Sin embargo, para analizar como incrementar la rentabilidad de los fondos, podemos empezar por explorar lo que hemos hecho históricamente para incrementar la rentabilidad.

El año 2002 se introdujo al sistema de pensiones chileno el sistema de multifondos, donde los trabajadores pueden elegir entre alternativas de fondos como más y menos riesgo y por tanto, con mayor y menor rentabilidad esperada de sus inversiones.

Cumpliendo con el objetivo establecido en esta perfeccionamiento del sistema, la introducción de los multifondos ha permitido incrementar la rentabilidad promedio del sistema en 1.8% anual.

Cabe destacar que un incremento anual permanente de 1.8% en los retornos de los fondos de pensiones genera un aumento de 74% en la pensión a la que puede acceder un trabajador. En nuestra opinión, hay al menos tres perfeccionamientos que permitirían incrementar la rentabilidad futura de los fondos de pensiones:

- » Redefinir la política de inversiones de los fondos de pensiones
- » Establecer subfondos por clase de activo: Building Blocks
- » Transición etárea de los multifondos (Glide Path)

Redefinir la Política de Inversiones de los Fondos de Pensiones

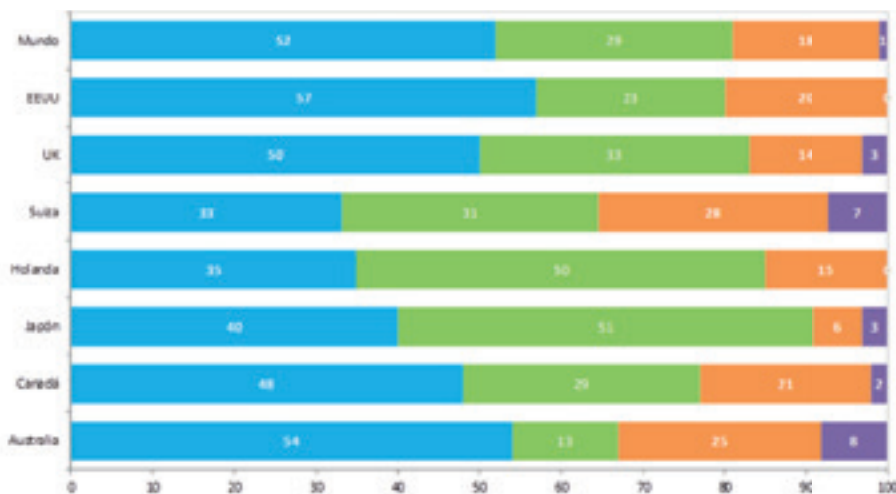
El análisis comparado de los principales fondos de pensiones en el mundo nos indica que en promedio un 52% de los fondos está invertido en acciones, un 29% en bonos o renta fija un 18% en instrumentos alternativos y un 1% en caja (ver figura N°3).

En Chile, en cambio, un 42% de las inversiones de los fondos de pensiones están concentradas en acciones, un 57% en renta fija y 10% en caja (ver figura N°4), lo que indica que los fondos de pensiones chilenos están expuestos a menos riesgo que los fondos de pensiones promedio en el mundo, y además que parte importante de la diversificación de los fondos de pensiones en el mundo, se realiza en instrumentos alternativos, donde nuestros fondos tienen una exposición menor.

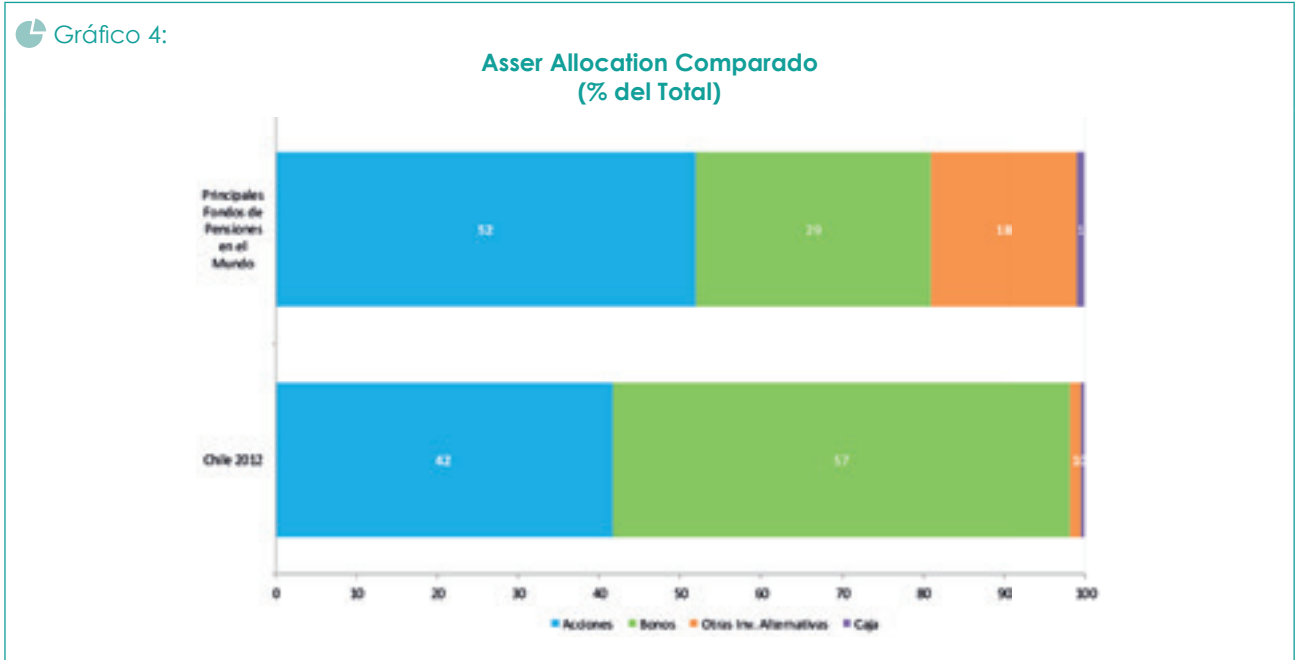
Una explicación a este fenómeno es que las inversiones en instrumentos alternativos es un fenómeno relativamente nuevo en el mundo. En efecto, al año 1995 los fondos de pensiones concentraban sólo un 5% de las inversiones, porcentaje que se incrementó a 15% entre el año 2001 y el año 2007.

Gráfico 3:

Asset Allocation de Principales Fondos de Pensiones en el Mundo (2013, % del Total)



Fuente: Towers Watson



Fuente: OCDE y Towers Watson

De esta manera una forma de incrementar los futuros retornos de los fondos de pensiones es un cambio en la política de inversiones de los mismos (la que está fijada por ley de acuerdo al tipo de fondo) que permita un incremento en las inversiones en activos alternativos tales como activos inmobiliarios, infraestructura, energía y private equity.

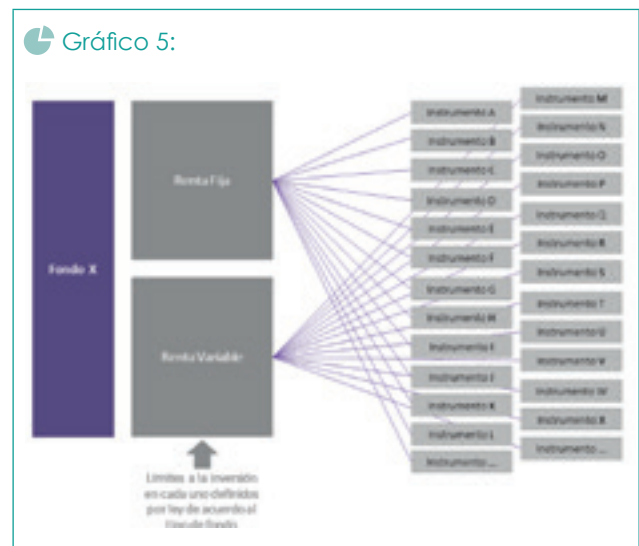
En efecto, una encuesta de asset allocation objetivo de los fondos de pensiones en Estados Unidos realizada por efinance en enero de este año indica que las administradoras de fondos han revelado que buscan incrementar los retornos y diversificar los riesgos de los portafolios a través de inversiones en activos alternativos. Y que en su asset allocation objetivo o meta un 9% de las inversiones deberían ser en el sector inmobiliario, un 4% en private equity, un 2% en infraestructura y un 6% entre hedge funds y otros instrumentos alternativos.

2.2 Establecer Subfondos por Clase de Activo: Building Blocks

Una segunda propuesta consiste en establecer subfondos por clase de activo en cada AFP, de modo que el portafolio manager de cada fondo de pensiones pueda elegir los porcentajes que invierten en cada clase de activos de este

subconjunto, y no inviertan directamente en los distintos tipos de activos.

Tal como se observa en la figura N°5, en la actualidad, cada administrador de un fondo de pensiones de una AFP debe invertir directamente en cada uno de los activos de renta fija y renta variable. Dado que hay 5 fondos de pensiones en cada AFP, hay 5 administradores de fondos escogiendo los activos de caja, las acciones, los bonos, etc., que invierte en cada fondo.

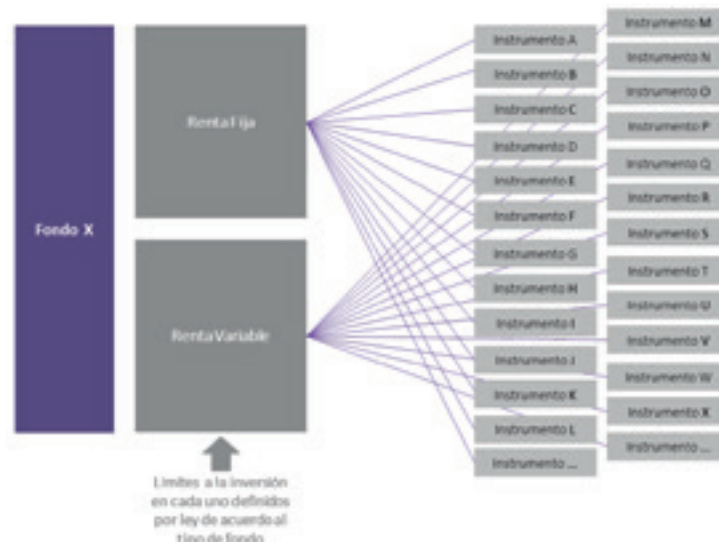


Fuente: OCDE y Towers Watson

Dado lo anterior, es posible que en un determinado caso las inversiones en acciones del fondo E sean más riesgosas que las inversiones en acciones en el fondo A, debido a que por menores volúmenes, se deba concentrar más la inversión, lo que es justamente contrario al objetivo establecido en la política de inversiones.

Nuestra propuesta consiste entonces en establecer un fondo por clase de activo, de este modo, por ejemplo, los bonos incluidos en la renta fija nacional en que invierte el fondo A y el fondo E son los mismos, lo que cambia son los porcentajes del total del fondo en que son invertidos cada uno (ver figura n°6).

Gráfico 6:



De este modo, cada AFP debería administrar un único fondo de cada categoría o clase de activo y cada administrador de los fondos de pensiones A, B, C, D y E invertiría en los fondos por categoría o clase de activo en las proporciones de su propio asset allocation, dentro de los límites establecidos por Ley.

Dada esta conformación de inversión, todos los trabajadores que cotizan en la misma AFP accederían a las mismas inversiones por clase de activo, pero en distintas proporciones, y por tanto, a los mismos activos en distintas proporciones, lo que trae como ventaja una mayor especialización en la gestión de inversiones, iguala el acceso a activos de los fondos más grandes versus los más chicos de una misma AFP, y disminuye los costos de transacción que generan los cambios de fondo por parte de los trabajadores, incrementando la rentabilidad de los fondos.

2.1. Transición etárea de los multifondos (Glide Path)

Actualmente en Chile existe una transición etárea de los distintos fondos de pensiones o glide path, que está definida por ley y que establece por ejemplo que los hombres entre los 25 y 35 años pueden elegir en que fondo están concentrados sus ahorros, pero si no eligen, por defecto el sistema asigna todos sus ahorros al fondo B, que es el segundo fondo más riesgoso.

Al analizar los tipos de fondos de pensiones establecidos por ley y los riesgos asociados a cada uno de ellos, en el contexto de pensiones, es decir en el contexto de inversiones de largo plazo para financiar pensiones, se observa que un fondo como el A, que es un fondo con 20% de renta fija y 80% de renta variable, tiene un riesgo cero de entregar rentabilidad negativa en un período de 20 años. Dado que, en general, la probabilidad que un trabajador de entre 25 y 35 años se jubile antes de los 55 años es cero, entonces, el fondo más adecuado y el que debería ser asignado por defecto se parece más al fondo A (ver

Gráfico 7:

Retornos Reales y Probabilidad de Retorno Real Negativo					
	Fondo 50% RV y 20% RF	Fondo 60% RV y 40% RF	Fondo 40% RV y 60% RF	Fondo 20% RV y 80% RF	Fondo 0% RV y 100% RF
Anual					
Retorno Promedio Anual	8.2	5.5	4.7	3.7	2.5
Desviación Estándar	18.3	12.9	10.2	8.8	8.4
Probabilidad de Retorno Negativo	29.3%	29.3%	28.4%	28.4%	35.2%
Promedio 5 años					
Probabilidad de Retorno Negativo	23.8%	14.3%	17.9%	17.4%	35.7%
Promedio 10 años					
Probabilidad de Retorno Negativo	12.7%	12.7%	12.7%	11.5%	39.2%
Promedio 15 años					
Probabilidad de Retorno Negativo	5.4%	6.8%	8.1%	13.5%	37.8%
Promedio 20 años					
Probabilidad de Retorno Negativo	0.0%	1.4%	1.4%	5.7%	41.5%

Fuente: Econsult, calculado utilizando los límites de inversión en renta fija y variable por fondo utilizando los retornos de Ibbotson para EEUU entre 1926 y el 2013.

figura N°7). Esto le permitiría incrementar la pensión sin asumir mayor riesgo en el largo plazo. En efecto, un estudio desarrollado por la OECD¹ en el 2010²³ respecto de los glide path de los fondos de pensiones concluye que:

- » El glide path óptimo dependerá de la forma en que el trabajador cobre su pensión, es decir si es a través de retiro programado o de anualidad. Las estrategias de ciclo de vida funcionan mejor cuando los pagos de pensiones son en anualidades y las estrategias dinámicas mejor en los retiros programados.
- » Las estrategias de ciclo de vida que mantienen una exposición constante a acciones durante la mayor parte del período de acumulación de riqueza, cambiando rápidamente a bonos en la última década antes del retiro parecen ser las que dan mejores retornos en los casos en que los trabajadores optan por pago de pensión en anualidad.
- » Estrategias de dinámicas de manejo de inversiones pueden proveer mejores tasas de reemplazo para determinados niveles de riesgo que estrategias más determinísticas (ciclo de vida), al menos en los casos en que los trabajadores optan por pago de pensión a través de retiros programados.

- » El largo del período de contribución (N° de años) afecta el ranking de las diferentes estrategias de inversión. Períodos más largos de contribución reducen el atractivo implícito de tener estrategias de ciclo de vida.

3. Recomendaciones Finales

Finalmente, nuestra recomendación para enfrentar a la hora de implementar perfeccionamientos al sistema de pensiones chileno consiste en:

- » Focalizar las reformas en incrementar las pensiones de los trabajadores chilenos del modo más eficiente posible.
- » Repensar desde cero la política de inversiones de modo de maximizar los retornos posibles dado el universo de activos invertibles minimizando los riesgos.
- » Considerar que el universo de activos invertibles y los riesgos asociados a cada inversión no son estáticos, y por tanto, es necesario tener una entidad que esté en constante proceso de análisis de las nuevas opciones de inversión y la forma en que dichas opciones de inversión pueden incrementar los retornos de los fondos de pensiones.
- » Para ello se debería establecer como objetivo del Consejo Técnico de Inversiones la op-

¹ OECD Journal: Financial Market Trends – Volume 2010 Issue 1 © OECD 2010.

timización de los portafolios de inversión de las AFPs a través de la política de inversiones, para ello es necesario dotar al Consejo con los recursos y poderes que le permitan mantener al día el portafolio óptimo de inversiones de los fondos de pensiones.

» Reestudiar las transiciones etáreas por defecto definidas por Ley, considerando que de acuerdo a estudios internacionales hay formas de incrementar las pensiones al optimizar la edad a la que se realizan las transiciones entre los distintos multifondos.

➔ Audiencia ICARE (Círculo de Negocios y Finanzas)

PARTICIPANTES

Guillermo Tagle (Director Ejecutivo)
 Jorge Valencia
 Jaime de la Barra (Miembro del Círculo de Finanzas y Negocios)
 Alejandro Bezanilla

La presentación y propuestas que se incluyen en este resumen y que serán presentados en formato power point a la Comisión, tienen su origen en una iniciativa de un grupo independiente de profesionales y académicos ligado al mundo de las inversiones y de las pensiones cuyo objetivo es proponer una discusión con altura de miras de los desafíos del sistema de pensiones desde el punto de vista de las inversiones.

El interés de estas personas y de Icare es aportar desde el punto de vista técnico a enfrentar un desafío clave, como es mejorar las pensiones de todos los chilenos, lo que pasa necesariamente por mejorar la tasa de reemplazo. Esta mejora puede lograrse desde el punto de vista de los aportes, lo que está relacionado con la tasa de cotización, el tope imponible y la edad de jubilación o por el lado de hacer más eficiente la relación rentabilidad riesgo de las cuentas de los afiliados.

Esta discusión se centrará en el pilar obligatorio, el cual es sólo uno de los pilares que forma parte de un sistema global, integrado y coherente entre los pilares básico solidarios, obligatorio y voluntario, los cuales en su conjunto son los responsables de generar pensiones adecuadas para todos los chilenos.

El objetivo de que cada afiliado logre maximizar el stock de ahorro al momento del retiro tiene, a su vez, dos dimensiones, las cuales han servido de base para estructurar esta presentación: 1) la estructura temporal de la inversión en multifondos o "glide path" y 2) la eficiencia de los multifondos como instrumentos para construir ese "glide path".

La relevancia de esta discusión es muy alta, ya que si tenemos multifondos más eficientes y logramos aumentar la rentabilidad promedio en sólo algunas décimas de punto porcentual, se producirán aumentos significativos en el mon-

to acumulado al final de la vida activa y por lo tanto en la pensión. Por otro lado, un manejo sencillo de los glide paths podría lograr mejorar significativamente la probabilidad de que las variaciones de mercado afecten negativamente el monto final acumulado en la cuenta de cada afiliado. (ver presentaciones foro Icare "Optimizando las inversiones del Sistema de Pensiones", Mayo 2014)

Este grupo en conjunto con el Círculo de Finanzas y Negocios de Icare organizó un primer foro titulado: "Optimizando las inversiones del Sistema de Pensiones". Este foro contó con la participación del Superintendente de Pensiones, Álvaro Gallegos y de expositores chilenos y extranjeros organizados en dos secciones: 1) "La tasa de reemplazo y la asignación temporal entre multifondos" y 2) "¿cómo construir carteras multi-activo eficientes en un esquema de capitalización individual obligatorio?"

Este seminario contó con la participación de destacados académicos y profesionales de mercado, entre los que se encontraban:

Stephen P. Utkus, Principal y Director del Vanguard Center for Retirement Research; Dirk Laschanky, portfolio manager de Multi-Asset Advisors, una boutique de inversiones de Principal Global Investors ; Joo Hee Lee Líder del Equipo de Diseño de Soluciones dentro del área de Fidelity Solutions; José Miguel Cruz, Profesor del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile; Ali Chabaane, Head of Portfolio Construction, Pioneer Investments; Axel Christensen en nombre de Del Stafford, responsable global del equipo Multi Asset - Portfolio & Investment Consulting (MAPIC) dentro del grupo de Estrategias Multi-Assets de BlackRock; Jaime Casassus, Profesor Asociado del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Sebastian Page, Executive Vice President en la oficina de Newport Beach y Global Head of Clients Analytics de PIMCO. Adjunto a este documento encontrarán las presentaciones que los expositores realizaron en este foro.

Al observar la participación de los expositores en este seminario, se advierte claramente que este desafío es un desafío global y que la tendencia hacia migrar a sistemas de contribución definida es también una tendencia global.

Los temas a presentar a la Comisión se han dividido en tres secciones: 1) Relevancia de los fondos de pensiones en el mercado de capitales y multifondos, 2) Trayectoria por Defecto y 3) Retiro Programado.

1) Relevancia de los fondos de pensiones en el Mercado de Capitales y Multifondos

Actualmente, los fondos de pensiones chilenos acumulan cerca de 60% del PIB, convirtiéndolos en uno de los principales agentes del mercado financiero chileno, y produciendo un efecto significativo sobre el ahorro y el crecimiento económico. Diversos autores han destacado la relevancia que tiene el sistema de pensiones sobre la disponibilidad y eficiencia del proceso de ahorro e inversión en Chile (ver Corbo y Schmidt-Hebbel -2003, Hernández y Parro-2004, Hernández y Parro- 2008, Cerda-2006, Cifuentes-2000 y Fuentes-2013).

Estos fondos, administrados por empresas de giro único que compiten entre sí administrando activamente los fondos a su cargo, han logrado rentabilidades superiores a muchos vehículos comparables local e internacionalmente (ver Walker & Iglesias – 2010 y Antolín – 2008)...

Asimismo, si se comparan los costos de administración del sistema se observa que este opera a costos muy competitivos, incluso inferiores a los de la industria de ahorro de Estados Unidos, la más grande y más competitiva del mundo (ver OECD Pensions Markets Focus 2013 y ICI 2014 Factbook).

Este esquema está construido sobre la base que otorga el DL 3500, marco legal que define la existencia de los multifondos como vehículos de ahorro obligatorio y voluntario. Estos vehículos de ahorro son extremadamente regulados por la SP, la que cuenta con el apoyo del Consejo Técnico de Inversiones. Este marco permite que la competencia entre AFPs se de en un contexto que define el riesgo "macro" de los distintos multifondos. Proponemos reforzar la estructura del CTI para que el Régimen de Inversiones se adapte mejor a las condiciones cambiantes de los mercados financieros, especialmente en un ambiente global de menores tasas de rentabilidad esperada.

Proponemos dotar al CTI de recursos que permitan mantener un departamento de estudios que: Mejore la capacidad de proponer cambios al Régimen de Inversión, revise la estructura de medición de riesgos ampliando la óptica más allá de los actuales criterios de clase de activo y emisor, estudie los impactos de los cambios en el Régimen de Inversión propuestos por el regulador, amplíe las alternativas de inversión a nuevas clases de activos que mejoren, con un criterio de portfolio, el perfil de los fondos (Capital Privado & Emprendimiento, Infraestructura, Inmobiliario, límites de propiedad a los fondos de inversión) y estudie constantemente las tendencias en manejo de portafolios de inversionistas institucionales similares a los nuestros

2) Trayectoria por defecto de los Fondos de Pensiones en Chile, un análisis estadístico de los multifondos: Propuesta.

Objetivo de inversión como eje central del problema: la tasa de reemplazo.

Quizá lo único simple de un sistema de pensiones es que su objetivo es fácil de definir: pagar buenas pensiones. Para los efectos de este estudio definiremos "buena pensión" como aquella que equivale a una tasa de reemplazo del 70% del salario promedio de los últimos 10 años del trabajador (en algunas partes nos referiremos a este objetivo simplemente como "la meta").

Para un aportante a un sistema de contribución definida el saber cuál es su tasa de reemplazo media esperada es relevante pero también lo es saber cómo es la distribución de dicha tasa de reemplazo.

El agente que aporta a un sistema de contribución definida busca maximizar su tasa de reemplazo sujeto a minimizar la probabilidad de que dicha tasa este bajo un umbral (que creemos está relativamente cercano a su tasa esperada). Ese patrón de objetivo corresponde a uno de un agente adverso al riesgo¹.

¹ Para entender más sobre teoría del comportamiento de individuos que enfrentan pérdidas y aumentos de riqueza ver "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk", Kahneman y Tversky (1979).

Para simplificar el entendimiento de la tasa de reemplazo y su sensibilidad, los análisis que se presentan a continuación suponen el caso de un individuo de 25 años, que cotizará durante 40 años, sin fondo inicial, con densidad de cotización de 100%² y expectativa de vida post jubilación de 18 años. Para estimar la expectativa de vida, se utilizó la tabla de mortalidad RD2004 para pensiones por vejez, sobre la cual se construyó la distribución de mortalidad cuya media da 83 años, es decir 18 años post jubilación para el individuo estudiado. Adicionalmente se analizará en algunos casos qué ocurre cuando cambia la densidad de cotización a niveles más bajos.

La tasa de reemplazo se calculará como el fondo al momento de jubilación dividido por el salario³ y repartido en la vida esperada del individuo, es decir, se interpretará como la tasa de reemplazo promedio a lo largo de la jubilación. Es importante destacar que la definición real de tasa de reemplazo difiere de la presentada acá dado que la pensión de un retiro programado disminuye a medida que avanza la edad del individuo. Sin embargo, dado esto último, la definición real de tasa de reemplazo pierde sentido ya que sólo sería obtenible durante el primer año

de jubilación. Es por este efecto, y por una mejor comprensión de los resultados, que se adoptó la definición especificada anteriormente que además se aproxima bien al comparar con una renta vitalicia.

Caso Base

La primera pregunta que se busca responder es: ¿cuál es el retorno necesario para cumplir una meta de tasa de reemplazo?

Para ello se “construye” el fondo del individuo, el cual cotiza mes a mes y dicho fondo renta a una tasa fija de X% sin volatilidad.

El cuadro siguiente muestra dicho mundo “sin volatilidad” donde para distintas tasa de contribución al sistema de pensiones se ve cual es el retorno necesario para distintas tasas de reemplazo. Por ejemplo, si un individuo cotiza toda su vida (100% de cotización) y desea obtener una tasa de reemplazo sobre 70%, necesita una rentabilidad anual real de 5% aproximadamente. A su vez, si este individuo cotiza el 60% de su vida, necesitará un retorno anual real entre 6 y 7% para tener también una tasa de reemplazo sobre el 70%.

Gráfico 1:

Cotización	120%	110%	100%	80%	60%	40%
R anual real	TR	TR	TR	TR	TR	TR
1,2%	34%	31%	29%	23%	17%	11%
1,8%	39%	36%	33%	26%	20%	13%
2,4%	45%	41%	37%	30%	22%	15%
3,0%	51%	47%	43%	34%	26%	17%
3,7%	59%	55%	50%	40%	30%	20%
4,3%	69%	63%	58%	46%	35%	23%
4,9%	80%	74%	67%	54%	40%	27%
5,5%	94%	86%	78%	63%	47%	31%
6,2%	111%	101%	92%	74%	55%	37%
6,8%	130%	120%	109%	87%	65%	43%
7,4%	154%	141%	129%	103%	77%	51%
8,1%	183%	168%	153%	122%	92%	61%
8,7%	218%	200%	182%	145%	109%	73%
9,4%	260%	238%	217%	173%	130%	87%
10,0%	311%	285%	259%	208%	156%	104%

2 Por simplicidad se supone que el individuo cotiza por el mismo monto toda su vida. Este es un supuesto lejano de la realidad, pero permite un mejor entendimiento de los resultados. De todas formas la herramienta permite sensibilizar respecto a la curva de salarios a lo largo de la vida, pero eso está fuera del alcance de este estudio.

3 Si el individuo cotiza 1, entonces su salario es 10.

Es importante destacar este resultado: si se cotiza durante 40 años, sin interrupciones, se necesita un retorno de UF + 5 para cumplir "la meta". Este efecto difiere del "histórico" 4% que se mencionaba como necesario porque las expectativas de vida han subido.

Simulación Multifondos

El mundo tiene volatilidad por lo que los activos (y portafolios) tienen distribuciones de retornos que a su vez definen una distribución de tasa de reemplazo (TR).

¿Cómo sería la distribución de probabilidad deseada para un sistema que busca asegurar una meta de TR?

Asumiendo que los agentes son adversos al riesgo y que el pensión es una parte significativa de sus ingresos post- jubilación es esperable que las preferencias de los individuos sean unas donde hay una baja (casi nula) probabilidad de obtener TR inferior a 70% pero a su vez que permitiría obtener pensiones cercanas al 100%.

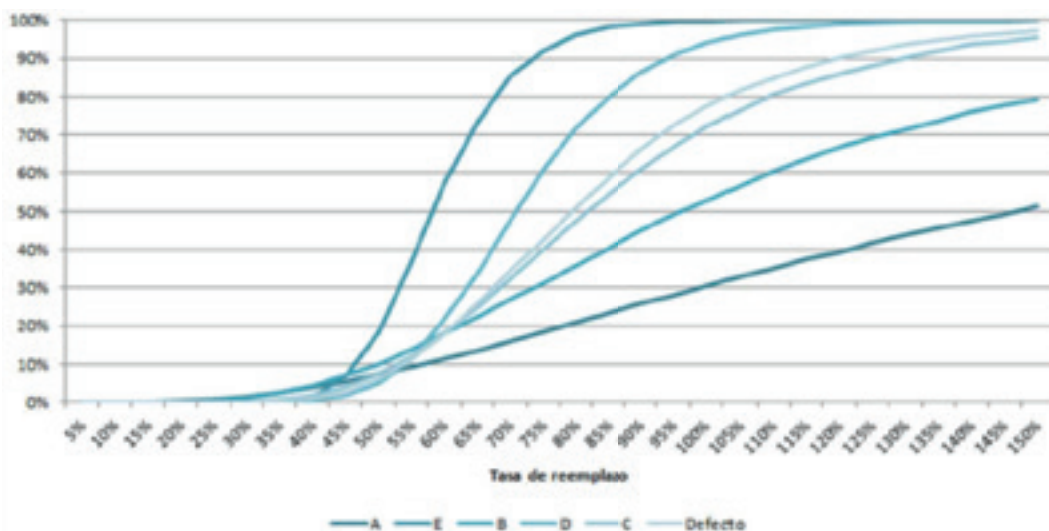
Dadas las preferencias de limitar el downside (TR<0.7) casi por construcción hay que limitar el

upside, que si bien no es deseable es una consecuencia de la restricción inicial.

El siguiente gráfico muestra la distribución acumulada de probabilidad de tasa de reemplazo para un individuo sin lagunas previsionales proveniente de simulaciones de Montecarlo⁴ de los portafolios actuales de los fondos de pensiones chilenos⁵, usando retornos y correlaciones de los últimos 10 años⁶. En él se observa, por ejemplo, que un individuo que está toda su vida en el fondo E difícilmente tendrá una tasa de reemplazo superior a 80%. A su vez, estar durante todo el período de cotización en el fondo A se tiene una probabilidad cercana a 21% de no cumplir la meta de tasa de reemplazo de 70%, pero con gran probabilidad de obtener tasas de reemplazo superiores a 100%.

También se puede apreciar que la trayectoria por defecto⁷ no es estadísticamente mejor que estar siempre en el Fondo C. En este sentido la implementación de los multifondos entregó libertad a los afiliados para manejar sus inversiones, lo que es un bien potencialmente, pero no mejora en nada (ni empeora) a los que no eligen.

Gráfico 2:



4 Cada ejercicio consistió en 10.000 simulaciones

5 Se usaron cuotas de AFP Habitat.

6 Para mayor detalle ver anexo.

7 La trayectoria por defecto cambia a las personas que no manifiestan preferencia por ningún fondo, desde el fondo B, cambiando paulatinamente al C y finalmente al D, de acuerdo a la edad del individuo y por detalle ver anexo.

Como se observa, la tasa de reemplazo esperada (media) para una persona que cotiza el 100% del tiempo es relativamente buena pero su probabilidad de tener resultados insatisfactorios (TR<50%) es muy alta, tal como se muestra en el siguiente cuadro a partir de las simulaciones anteriores.

Tabla 1:

	A	B	C	D	E	Defecto
Media	187,2%	111,6%	86,1%	69,7%	56,4%	81,7%
Desv. Estándar	197,3%	70,7%	32,6%	15,7%	10,2%	27,4%
Probabilidad TR <70%	21,4%	29,4%	35,0%	55,4%	90,1%	37,7%
Probabilidad TR <50%	10,7%	11,9%	9,1%	8,1%	28,7%	8,3%

Caminos alternativos

A partir de los resultados por defecto que arroja el camino que impone la norma a quienes no optan se simularon estrategias alternativas de transición.

El cambio esencial es que no sólo se usó la edad como variable de decisión, sino que también el tamaño de su fondo acumulado en el tiempo como proporción de su salario (*riqueza o wealth*).

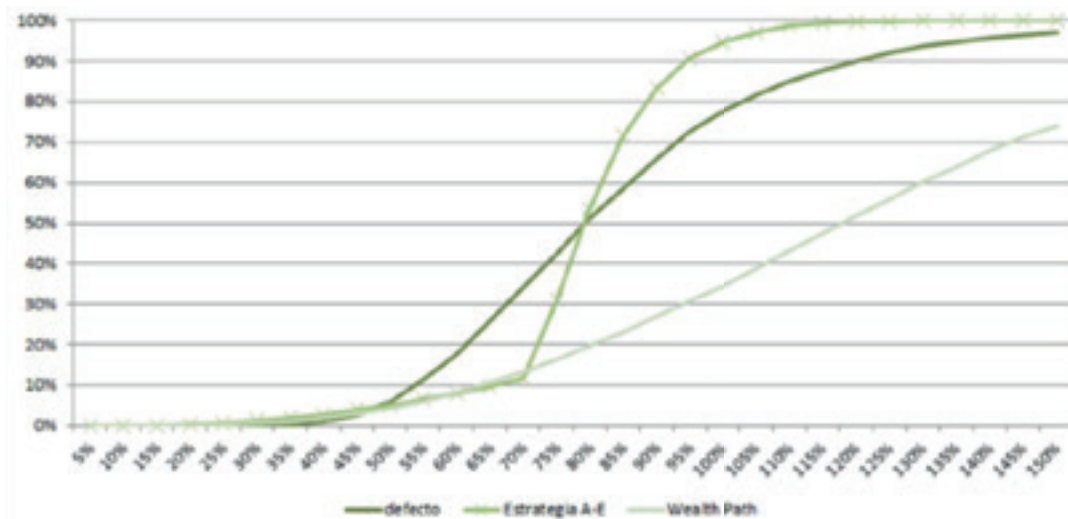
Se testearon 3 estrategias:

Estrategia 1: “Mantenerse siempre en fondo A hasta que el valor esperado de cambiarse al fondo E cumpla la meta de 70% de tasa de reemplazo”

Estrategia 2: “Wealth path: comparar mes a mes el valor del fondo contra un camino que llega a nivel de tasa de reemplazo de 70%. El excedente sobre ese camino se mueve al fondo E y el resto se mantiene en fondo A”

La siguiente figura muestra la distribución acumulada de la tasa de reemplazo⁸ para dichas estrategias.

Gráfico 3:



⁸ En anexo se presenta además la distribución de probabilidad, para mejorar la comprensión de los resultados

La estrategia 1, tiene una baja probabilidad de tener tasa de reemplazo inferior a 70%, dado que por construcción “asegura la meta de 70%”. Una vez que se haya llegado a un valor de fondo tal que conviene quedarse en el fondo menos riesgoso. El “costo” de esta mayor certidumbre es que hay una menor probabilidad de tener tasas de reemplazo muy altas.

Por otra parte, la estrategia 2, a pesar de tener una probabilidad de no llegar a la meta muy similar al fondo A, tiene una cola izquierda atractiva ya que posee una muy baja probabilidad de obtener tasas de reemplazo menores a 50%. Es decir, a pesar de no ser tan eficiente en la meta de tasa de reemplazo de 70%, asegura de mejor forma no estar tan lejos de la meta.

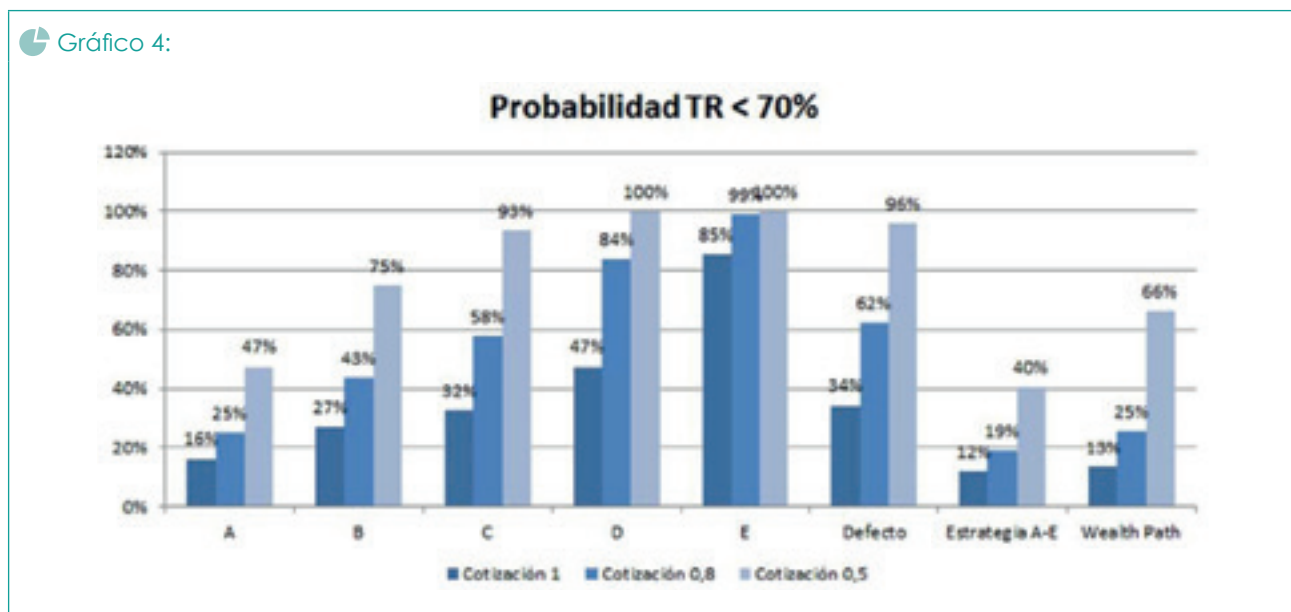
Estas simples estrategias superan notoriamente al actual camino de cambio de fondo que impone la normativa. En particular vemos que la idea de hacer cambios a la selección de activos que dependen sólo de la edad si se busca mejorar la distribución de la TR.

Impacto de la densidad de cotización

Para estudiar el mérito de estos caminos alternativos revisamos cómo se comportan las TR esperadas para distintos niveles de cotizaciones. A continuación mostramos un cuadro con la probabilidad de tener tasas de reemplazo inferiores a 70% para distintos niveles de densidad de cotizaciones. Usamos 100%, 80% (que nos parece un objetivo deseable), 60% (muy parecido al nivel actual del afiliado promedio) y iv) 50% (promedio mujeres). Seguimos manteniendo los supuestos de permanecer toda su vida en algún fondo, tomar la trayectoria por defecto o alguna de las estrategias alternativas antes mencionadas y cotizar el mismo monto real (misma cantidad de UF) todo el periodo.

El efecto no es lineal, es decir, si se cotiza exactamente la mitad durante la vida, la probabilidad de no cumplir la meta es más que el doble lo que es esperable por la composición de los retornos en el tiempo.

Gráfico 4:



Conclusiones respecto a la situación actual

- » Para lograr “buenas pensiones” se requieren retornos reales de entre 5% a 7% anual con supuestos de densidad de cotización “buenos” (mayores a 60%). En el camino de Default actual, usando las carteras actuales y retornos históricos observamos que con un 35% de probabilidad una persona tendrá una TR menor a 70% si cotiza 40 años sin lagunas previsionales.
- » Como es esperable, los portafolios más riesgosos entregan una TR promedio más alta pero con colas izquierdas más anchas.

- » La implementación de los multifondos y su camino etario actual no es estadísticamente mejor que estar siempre en el fondo C. Tiene el beneficio de la libertad de elección pero en sí misma no entrega un resultado esperado mejor. Modificar los portafolios simplemente por edad no asegura una mejor distribución de tasa de reemplazo.
- » Dos estrategias simples que consideran el par Edad - Tamaño Fondo (patrimonio) mejoran la distribución versus considerar sólo la edad (camino Default actual). El impacto de la densidad de cotización no es lineal pero es muy relevante a la hora de determinar la TR.
- » Parece una buena idea forzar al cotizante promedio a mantenerse en el camino por defecto definido en función de su relación edad/patrimonio y hacer que explícitamente opte por salir.
- » Implementar asignaciones de activos dinámicas en el tiempo que consideren la relación entre edad del cotizante y su patrimonio son simples de implementar y pueden mejorar significativamente la distribución de tasas de reemplazo para todos los niveles de densidad de cotización.
- » Hay mucha evidencia internacional que apoya estas conclusiones y por lo tanto la implementación no debiera ser compleja. (Ver presentaciones de Foro ICARE, Mayo 2014)

3) Retiro Programado

En el esquema legal actual, el retiro programado varía anualmente como función del saldo y del CNU, el cual depende a su vez de la expectativa de vida y la tasa interés RP. El saldo aumenta según los retornos del fondo y disminuye por cada pensión pagada. Cuando el pensionado y sus beneficiarios de pensión fallecen, los fondos quedan como herencia.

La preferencia por esta modalidad de pensión se asocia a personas que: Deseen mantener el control de sus fondos, esperen una tasa de retorno más alta que en Renta Vitalicia, les interese

una mejor pensión para sus beneficiarios, supongan tener una expectativa de vida baja o les interese dejar los fondos como herencia.

Las principales características del retiro programado en su forma actual son dos: 1) El cálculo es individual, considerando tablas de mortalidad que alcanzan los 110 años y 2) A cualquier edad existe una probabilidad positiva de sobrevivencia y por lo tanto la pensión refleja dicha esperanza. Y sus principales efectos son que: los pensionados al momento de morir no han agotado todo su saldo (Pueden dejar como herencia hasta el 30% saldo inicial) y esta herencia depende de la existencia o no de beneficiarios.

Propuesta: Retiro Programado “Mutualizado”

Esta nueva alternativa para pensionarse parte de la modalidad de Retiro Programado pero al agregar un esquema de autoseguro grupal mejora radicalmente las pensiones. Cuando muere el pensionado y sus beneficiarios, la herencia va a incrementar los saldos del grupo, beneficiándose todos ex-ante. En este esquema se aprovecha la Ley de los Grandes Números en beneficio de todo el grupo de beneficiarios – Se pasa de un concepto de riesgo de sobrevida individual a uno grupal.

Estimaciones preliminares indican que basta con algunos miles de pensionados para que el sistema funcione correctamente. No hay un riesgo de longevidad desde el punto de vista sistémico, ya que es el grupo quién lo soporta.

Al momento de la pensión las preferencias de las personas determinan la modalidad que eligen. Hay pensionados que pueden preferir convertir sus saldos en una mejor pensión y no dejarlo a sus herederos.

Mutualizar el riesgo de sobrevida no es una idea nueva, es el principio básico de las compañías de seguro, y un esquema como el propuesto ha funcionado por décadas en TIAA-CREF.

Este esquema se plantea como una modalidad más, no obligatoria. Los afiliados mantienen la libertad y control, podrían cambiarse de fondos e incluso de AFP.

➤ Audiencia Cooperación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS)

PARTICIPANTES

María José Zaldivar
Cristian Marco (Gerente de Investigación y Estudio)
Christopher Clavero
Luis Felipe Prats
Manuel Herrera

1. Introducción

Con el objeto de revisar y realizar propuestas para mejorar el sistema de pensiones, la Presidenta de la República, Sra. Michelle Bachelet, publicó el decreto mediante el cual se creó la Comisión Asesora Presidencial que revisará el Sistema de Pensiones.

Este grupo de especialistas tendrá por objeto estudiar el Sistema de Pensiones establecido en el Decreto Ley N° 3.500 de 1980 y en la ley N° 20.255 de Reforma Previsional de 2008, realizar un diagnóstico acerca del actual funcionamiento de estos cuerpos normativos y elaborar propuestas destinadas a resolver las deficiencias que se identifiquen.

En vista de la relevancia del tema y el rol de CIEDESS como referente de la seguridad social en Chile, se desarrolla el presente documento que busca revisar los principales problemas y proponer modificaciones al actual sistema de AFP.

El presente documento está constituido por tres secciones; en la primera de ellas se realiza un diagnóstico a la situación actual del sistema de pensiones, mediante un análisis de los principales factores que han influido en su desempeño presente; en la segunda sección se desarrollan propuestas de mejoras al sistema, para concluir en la tercera sección con reflexiones finales respecto del presente y futuro del sistema de pensiones Chileno.

2. Diagnóstico

El sistema de Capitalización individual instaurado por el DL N°3.500 de noviembre de 1980, establece que este se basará en cuentas de ahorro de capitalización individual, en las que el trabajador cotizará mensualmente el 10% de su

remuneración imponible con tope de 60 UF, definiendo en 60 y 65 años para mujeres y hombres la edad de pensión respectivamente. Después de casi 34 años de vigencia, y con un mayor número de pensionados con más del 80% de su trayectoria laboral cotizando, podemos analizar el comportamiento de estos supuestos y sus resultados.

Los parámetros o supuestos que generan impacto en el saldo de la cuenta de capitalización individual son principalmente la tasa de cotización, la edad de pensión y la constancia del ahorro (existencia de lagunas de cotización). Con respecto al primer y tercer punto haremos una propuesta de modificación en la sección tres de esta presentación, mientras que el segundo lo trataremos dentro de este diagnóstico.

Cuando se estableció la edad de pensión en 65 y 60 años para hombres y mujeres respectivamente, la expectativa de vida era de 13,5 y 16,7 años de acuerdo a las tablas de mortalidad KW 70. Sin embargo, esta en los últimos 34 años se ha incrementado como resultado de las políticas de salud pública y mejoras en la calidad de vida de la población, teniendo como resultado final un incremento de más de seis años para los hombres y 12 años en el caso de las mujeres¹. Lo anterior implica que los fondos acumulados ahora tienen que financiar un 44% y 72% de tiempo adicional para hombres y mujeres respectivamente.

Las tablas de mortalidad RV 09 se han hecho cargo de este fenómeno incorporado un factor de mejoramiento (aumento de las expectativas de vida) de carácter anual, el cual debería estar también vinculado a la edad de jubilación con el objetivo de equilibrar el dinamismo existente entre ambas variables, lo que no ha ocurrido hasta la fecha.

Establecer un esquema dinámico de incremento en la edad de retiro permite reducir el deterioro de las prestaciones a causa del aumento en las expectativas de vida. Algunos países de

¹ Según tablas de Mortalidad RV 09 actualizadas al 2014

la OCDE² ya han comenzado con reformas que van en esta línea introduciendo aumentos en las edades de retiro en el largo plazo, las que llegarían en algunos casos incluso a los 69 años (República Checa).

Por otra parte, es también importante tener presente dentro de este diagnóstico, que cuando se instauró como tope imponible las 60 UF, el número de trabajadores con renta superior a esta era de 20.9973³, equivalente a un 1,5% de los cotizantes, en cambio a diciembre de 2013 ese porcentaje se había incrementado a un 8,2% de estos. Según el incremento real de las remuneraciones, y de acuerdo a estimaciones propias, considerando la evolución del Índice Real de las Remuneraciones (IRR) a partir de 1981 hasta diciembre del año 2013, la remuneración tope imponible debería haberse actualizado de manera sistemática incrementándose desde 60 a 146 UF⁴, situación que fue subsanada en parte el año 2008, pero que no soluciona el problema en su totalidad (brecha existente). La situación anterior permitió que un 6,7% de los cotizantes del sistema cotizaran por un monto menor al que deberían haberlo hecho de haberse aplicado desde el inicio un tope imponible indexado al incremento real de las remuneraciones, con el consiguiente deterioro en sus ahorros individuales y posteriores tasas de reemplazo.

Un elemento adicional a los mencionados anteriormente tiene relación al real conocimiento del sistema de pensiones por parte de sus afiliados. La Encuesta de Protección Social informa que tan solo el 10,1% de los trabajadores afiliados el año 2009 sabe cómo son calculadas las pensiones. Este bajo conocimiento en el sistema de capitalización individual genera percepciones alejadas de la realidad, exigiéndose pensiones que no tienen relación con el ahorro realizado, teniendo como premisa la lógica de cálculo de un régimen de reparto. En este sentido es de suma importancia fortalecer la educación previsional de los afiliados para que internalicen que

entrega el sistema de capitalización individual al momento de la pensión.

Finalmente, la existencia de programas y políticas públicas que proveen ingresos a un grupo que cumple las condiciones de vulnerabilidad establecidas en la política, genera un efecto adverso en la empleabilidad y en la formalidad de los beneficiarios. Al condicionarse beneficios a un cierto nivel de vulnerabilidad se eliminan los incentivos al trabajo o a la formalidad, ya que la relación coste beneficio podría resultar desfavorable. Dado lo anterior se propone re estudiar las condicionantes de los beneficios eximiendo del cálculo de la vulnerabilidad los ingresos laborales generados por beneficiarios pensionados, y analizar las situaciones en los casos de trabajadores activos; de caso contrario se debería estudiar una estructura de beneficio decreciente que genere los incentivos adecuados para la empleabilidad y formalidad de sus beneficiarios.

3. Propuesta

3.1. Incentivar la educación Previsional

El bajo conocimiento existente sobre el sistema de pensiones, ha generado una serie de críticas que no necesariamente son responsabilidad de este. Dado lo anterior es importante incrementar el conocimiento previsional de los afiliados. La información es clave para que los individuos puedan conocer sus derechos y obligaciones, y así obtener del sistema los beneficios que les corresponden, en plazos ajustados a la normativa y no tener falsas expectativas respecto de lo que el sistema otorga.

La Encuesta de Protección Social 2009 muestra que menos de un 5% de los afiliados dice conocer la comisión que paga. Por otra parte, un 25% sabe la cantidad de multifondos que existen. El desconocimiento del sistema se presenta incluso en el descuento que se realiza mensualmente para efectos de las cotizaciones, donde sólo el 11% responde correctamente. Sin embargo, la mayoría de los afiliados (67%) sabe perfectamente la edad legal de retiro. De acuerdo a igual fuente un 79,4% de los entrevistados dice no saber cómo se calculan las pensiones, y un 10,1% contesta correctamente. Por lo general, el desconocimiento ha permanecido en el tiempo (las proporciones no presentan variaciones significativas entre las diferentes versiones de la EPS).

2 Australia incrementa de 60 a 65 años y para ambos sexos se espera llegar a los 67 años en el periodo 2017- 2023. Otros países con incrementos en la edad de pensión son Austria, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Japón, España, Reino Unido, Turquía y Portugal (incrementa solo la edad de pensión para la mujer a 65 años)

3 Cifras a octubre de 1984

4 Remuneración tope imponible estimado por crecimiento de IRR desde 1980

Este desconocimiento está presente en diversos aspectos del sistema de pensiones, observándose un desinterés o incompreensión de las variables más relevantes que determinan el valor de uno de sus activos más importantes en la etapa pasiva.

Para esto, la ley 20.255 de la Reforma Previsional, estableció el Fondo para la Educación Previsional, el cual es una herramienta destinada a fortalecer la cultura de la prevención en diversos tipos de usuarios. Sin embargo, se percibe una asimetría importante entre sus logros y el objetivo para el que fue creado. Además, en términos de ejecución presenta falencias tales como:

- » No es posible desarrollar un programa sistemático y que mantenga continuidad en el tiempo, dado la temporalidad de ejecución definida en sus bases. La postulación anual desincentiva a los ejecutores y obliga a partir siempre de cero.
- » La adjudicación no considera los grados de especialización técnica o pedagógica de los ejecutores, entregándose recursos a entidades o personas inexpertas que deben subcontratar estas habilidades (incremento del gasto) o que abiertamente se contraponen a los principios fundantes del sistema de pensiones de contribuciones definidas.
- » En términos de contenidos, sólo existen recomendaciones respecto de las materias en las cuales formar, según beneficiarios, sin embargo no se dispone de una instancia reguladora que garantice la aplicación de estos de manera rigurosa, quedando al arbitrio de los ejecutores las materias a entregar.
- » En términos metodológicos, no hay una directriz que oriente a los ejecutores respecto de las formas en que se debe abordar la materias frente a los diversos públicos (letrados, iletrados, jóvenes, mayores, etc). Esto origina un despilfarro en los recursos, pues si bien se abordan las materias correctas, los métodos no son los más recomendables. Las bases no controlan la metodología de enseñanza.
- » Finalmente, dado el bajo monto destinado a la gestión de esta política, es imposible establecer un programa de largo plazo, con garantías serias de calidad metodológica y de contenidos.

Dado lo anterior, CIEDESS estima que esta política debe replanteadada para dar paso a programas gestionados y ejecutados por los propios administradores, en base a una obligatoriedad legal que exija destinar un porcentaje de sus utilidades anuales a este fin.

En esta línea, se debe avanzar en el establecimiento de una política de educación previsional y financiera donde cada administradora tenga su unidad educativa para afiliados y ejecute programas a través de organismos especializados. Los programas pueden tener su base en aquellos proyectos FEP que hayan resultado exitosos en el tiempo, o bien en programas nuevos, pero con atributos tales como: calidad, sistematicidad, durabilidad y financiamiento garantizado en el tiempo.

En términos de enfoque de beneficiarios, se propone desarrollar una estructura que sólo distinga dos tipos de público: afiliados vigentes (dependientes, independientes, cuentapropistas, mujeres y pensionables) y afiliados futuros (jóvenes en edad escolar o superior).

Vista así esta política, CIEDESS estima que la educación previsional tiene que ser el resultado de un proceso educativo permanente, a lo largo de todo el ciclo de vida, en el cual la persona es introducida desde temprana edad mediante la educación económica y financiera a conceptos y terminologías que le permitirán comprender y asimilar términos utilizados en la explicación del funcionamiento del sistema de pensiones.

Por último, en la conformación de un programa de educación previsional y financiera, se debe considerar de manera obligatoria el establecimiento de bases curriculares y estructuras metodológicas que contemplen la estrecha relación entre edad física, edad intelectual y capacidades de aprendizaje y abstracción. Asimismo se ha de contemplar metodologías especializadas y diversas para niños, jóvenes, adultos y adultos mayores, los cuales aprenden de distintos modos.

3.2. Tasa de Cotización Diferenciada

El sistema basado en la capitalización individual no garantiza un determinado monto para las pensiones de vejez, ya que depende del saldo acumulado por cada afiliado en su cuenta personal, las expectativas de vida y la tasa de

descuento. El saldo acumulado, a su vez, está condicionado a parámetros tales como la rentabilidad de las inversiones, el costo de las comisiones pagadas, la densidad de las cotizaciones en el tiempo y la evolución de la renta imponible. En conclusión, no existe una tasa de cotización óptima global, ya que depende del historial de cotizaciones de cada uno de los afiliados.

En la actualidad existen propuestas orientadas a incrementar la tasa de cotización de manera uniforme durante la vida laboral. No obstante lo anterior, resulta posible reestructurar los aportes de manera de conseguir el mayor potencial de los rendimientos estableciendo mecanismos alternativos a un aumento general de la tasa de contribución. Debido a la capitalización, es recomendable un mayor aporte inicial, ya que una mayor acumulación en edades tempranas incrementa la pensión en el largo plazo. Del mismo modo, de darse lagunas previsionales, es preferible que estas se produzcan en edades próximas al retiro que en instancias iniciales de la vida laboral. Por consiguiente, la alternativa de incorporar una estructura de cotizaciones que no altere significativamente la totalidad de los aportes, pero cuya tasa sea mayor y decreciente en el tiempo, generaría una eficiencia económica en busca de mejorar el monto de las prestaciones.

En virtud de llevar a la práctica una estructura más eficiente para el sistema de capitalización, se simulan los resultados de beneficios al aportar una proporción mayor en los primeros años del ciclo laboral. Para esto, se supone una determinada edad de ingreso, con tasas de aportación decrecientes en el tiempo según ciclos hasta la edad de retiro. Para los casos que se analizan a continuación, se supone una edad de ingreso al mercado laboral de 22 años, con una densidad de cotizaciones del 60% (laguna distribuidas de manera uniforme), rentabilidad del fondo de 5% real anual y una renta imponible de 20 UF mensuales que crece 2% anual hasta los 50 años, para hombres y mujeres.

Caso 1: Supone una tasa de contribución uniforme que genere una tasa de reemplazo de 70% para los hombres:

En esta situación el hombre debería aportar 1.415 UF en vez de 972 UF (cotización obligatoria), lo que equivale a un incremento de un 46% de su saldo. En el caso de la mujer, aportaría 1.228 UF en vez de las 844 UF de la situación inicial, equivalente a un 46% de incremento en el saldo en su cuenta de capitalización individual. La variación en el monto de la pensión sería de 46% para hombres y 41% para mujeres (ver Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1: Efecto de la tasa de cotización sobre las pensiones (montos en UF)

Rango de Edad	Tasa de cotización	Saldo Acumulado	
		Hombres	Mujeres
Hasta 30	14,56%	35,55%	37,26%
31-35	14,56%	49,81%	52,21%
36-40	14,56%	62,15%	65,14%
41-45	14,56%	72,82%	76,33%
Promedio cotización		14,56%	14,56%
Pension Inicial*		17,1 UF	9,7 UF
Tasa reemplazo inicial*		48,08%	27,47%
Tasa reemplazo final*			
Variacion		45,59%	40,50%

(*) Cifras a la edad legal de jubilación, 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.

Supuestos: Aportes desde los 22 años de edad, densidad de cotizaciones del 60%, ingreso imponible de 20 UF, incremento salarial anual de 2% hasta los 50 años, rentabilidad real anual de 5%, tablas de mortalidad RV-09 y B-06 y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de hombres y 2 años mayor para el caso de mujeres.

Caso 2: Supone una tasa de contribución decreciente que genere una tasa de reemplazo de 70% para los hombres:

En esta situación el hombre aportaría 1.346 UF en vez de 972 UF lo que equivale a un incremento de 39%. En el caso de la mujer, se aportarían 1.191 UF en vez de las 844 UF de la situación inicial equivalente a un 47% de incremento en el saldo en su cuenta de capitalización individual. La variación en el monto de la pensión sería de 46% para hombres y 47% para mujeres (ver Cuadro N° 2)

Cuadro N° 2: Efecto de la tasa de cotización sobre las pensiones (montos en UF)

Rango de Edad	Tasa de cotización	Saldo Acumulado	
		Hombres	Mujeres
Hasta 30	15,62%	38,14%	39,66%
31-35	15,12%	52,96%	55,06%
36-40	14,62%	65,35%	67,95%
41-45	14,12%	75,70%	78,71%
Promedio cotización		13,87%	14,12%
Pension Inicial*		17,1 UF	9,7 UF
Tasa reemplazo inicial*		48,08%	27,47%
Tasa reemplazo final*			
Variacion		45,59%	46,76%

(*) Cifras a la edad legal de jubilación, 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.

Supuestos: Aportes desde los 22 años de edad, densidad de cotizaciones del 60%, ingreso imponible de 20 UF, incremento salarial anual de 2% hasta los 50 años, rentabilidad real anual de 5%, tablas de mortalidad RV-09 y B-06 y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de hombres y 2 años mayor para el caso de mujeres.

Caso 3: Supone una tasa de contribución creciente que genere una tasa de reemplazo de 70% para los hombres:

En este caso, siguiendo las trayectorias salariales y, en definitiva, la disponibilidad de recursos

durante la etapa activa, el afiliado podría aportar una mayor tasa en edades más avanzadas. No obstante, como se observa en los resultados, este escenario no es el más eficiente en función de la rentabilidad. Para el caso del hombre, debería aportar 1.483 UF en vez de 972 UF, lo que equivale a un incremento de 53%. En el caso de la mujer, se aportarían 1.265 UF en vez de las 844 UF de la situación inicial, equivalente a un 50% de incremento. La variación en el monto de la pensión sería de 46% para hombres y 44% para mujeres (ver Cuadro N° 3)

Cuadro N° 3: Efecto de la tasa de cotización sobre las pensiones (montos en UF)

Rango de Edad	Tasa de cotización	Saldo Acumulado	
		Hombres	Mujeres
Hasta 30	13,50%	32,95%	34,82%
31-35	14,00%	46,66%	49,30%
36-40	14,50%	58,94%	62,29%
41-45	15,00%	69,94%	73,90%
Promedio cotización		15,25%	15,00%
Pension Inicial*		17,1 UF	9,7 UF
Tasa remplazo inicial*		48,08%	27,47%
Tasa remplazo final*			
Variacion		45,59%	44,42%

(*) Cifras a la edad legal de jubilación, 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.

Supuestos: Aportes desde los 22 años de edad, densidad de cotizaciones del 60%, ingreso imponible de 20 UF, incremento salarial anual de 2% hasta los 50 años, rentabilidad real anual de 5%, tablas de mortalidad RV-09 y B-06 y grupo familiar compuesto por cónyuge 2 años menor para el caso de hombres y 2 años mayor para el caso de mujeres.

3.3. Hacer Cotizable el Seguro de Cesantía

La densidad registrada para los afiliados entre 18 y 60 años en la última Encuesta de Protección Social (EPS 2009) fue de 55,6%, observándose diferencias significativas entre género (en promedio, los hombres cotizaron un 61,2% del tiempo, y las mujeres sólo un 41,6%) e ingreso per cápita (de los afiliados con densidad menor a 50%, el 86,7% gana menos de \$ 300 mil y sólo el 4,6% gana más de \$ 500 mil).

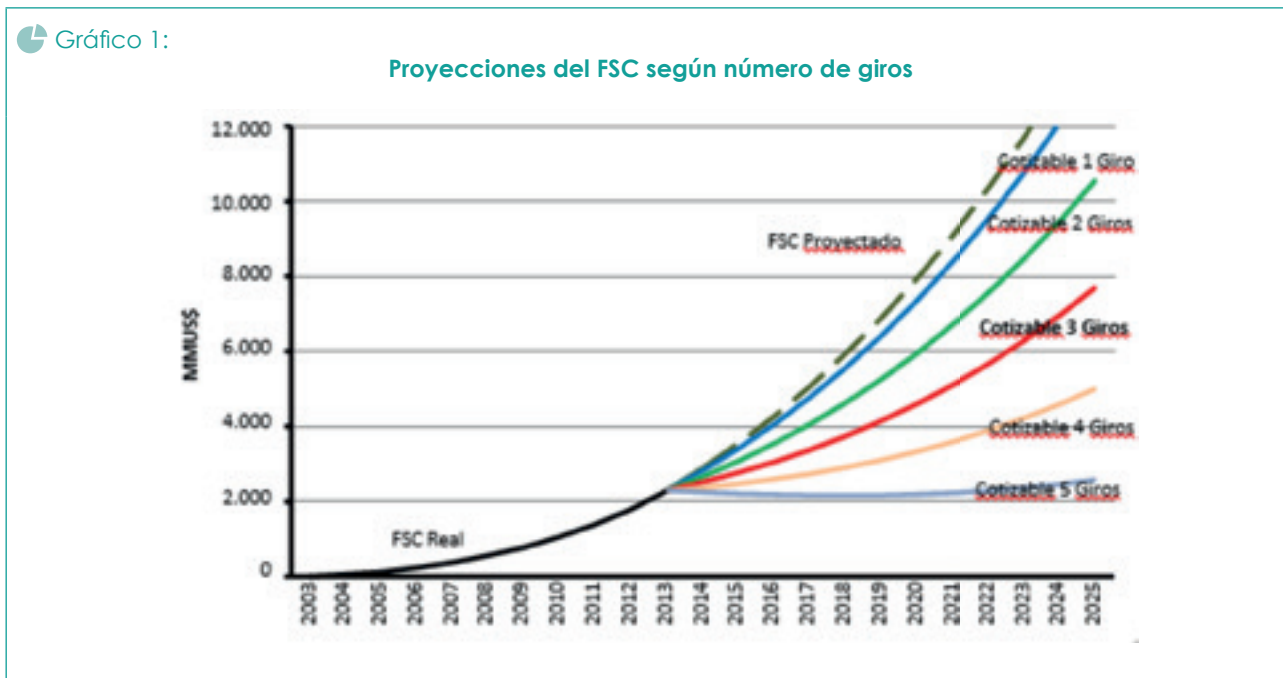
Factores propios del mercado laboral, como la informalidad, una mayor rotación en el trabajo, una inserción laboral más inestable de las mujeres, el desempleo, la contratación a honorarios y el trabajo independiente no sujeto a obliga-

ciones de la seguridad social⁵ han incidido en una densidad muy inferior a la estimada en un inicio. Ciertas modificaciones, la mayoría de las veces mediante normativas legales, han corregido positivamente la cobertura del sistema, faltando aún mejorar la continuidad de las cotizaciones.

Frente a lo antes señalado, se propone que cuando un trabajador quede desempleado, reciba los aportes previsionales en su cuenta de capitalización individual en la AFP con cargo al FSC, durante el periodo que perciba las prestaciones del seguro. Al respecto, debiera evaluarse que la cotización al fondo de pensiones se haga en función del último sueldo que el asegurado recibió en actividad – con un tope determinado y una aplicación gradual que permita los ajustes necesarios para la sostenibilidad a largo plazo del Fondo–, o en función del monto de la prestación por desempleo.

5 Comisión Marcel establece obligatoriedad a partir del 2015 en un 100% de los casos sujetos al artículo 42 N° 2 de la Ley de Renta.

De acuerdo a cálculos preliminares indican que, suponiendo una cesantía de 8%, y dependiendo la cantidad de giros realizados por los beneficiarios, el impacto sobre el patrimonio del FSC a 10 años podría representar una reducción entre un 8% y 74% para casos extremos de uno o cinco giros por beneficiario (ver Gráfico N° 1).



Elaborado CIEDESS

De manera complementaria a esta medida se propone modificar la normativa actual del seguro de cesantía, específicamente el artículo 19 de la Ley N° 19.728, estableciendo la obligatoriedad de traspasar los ahorros generados en la cuenta individual por cesantía a la cuenta de capitalización individual de la AFP respectiva con la finalidad de incrementar el saldo sobre el cual se calcule el monto de la pensión. Adicionalmente a la medida antes señalada se propone que las indemnizaciones por años de servicio queden afectas a los descuentos previsionales.

3.4. Seguro Social de Protección a la Dependencia

En la mayoría de los países desarrollados se han implementado programas o beneficios adicionales, complementarios a los que entrega el sistema de pensiones, que se focalizan en las necesidades de atención o cuidado de la salud que surgen en los adultos mayores.

En este sentido, el seguro social de protección a la dependencia tiene como finalidad cubrir

las mayores necesidades de quienes física y/o mentalmente dependen de otros para efectuar tareas de la vida cotidiana (CIEDESS 2012).

Según el Estudio Nacional de Dependencia en Personas Mayores en Chile (SENAMA 2010), la esta alcanzó al 24,1% de los adultos mayores chilenos, observándose una diferencia de 11,6 puntos porcentuales en desmedro del área rural. Adicionalmente, la frecuencia y severidad de la dependencia aumenta a medida que se incrementa la edad. Se observa que a partir de los 75 años la dependencia severa constituye la mayor proporción, llegando a cifras superiores al 30% en los mayores de 80 años. Una proyección en base a los resultados de tal Estudio, muestra que para el año 2025 existirán cerca de 1 millón de adultos mayores en Chile que requerirán de servicios y cuidados especiales por su dependencia funcional.

Por lo anterior, resulta pertinente estudiar la factibilidad legal, técnica y económica de poner en marcha un seguro social de protección a la dependencia para Chile, que sea adminis-

trado por entidades de seguridad social. En su financiamiento se consideraría especialmente la sustitución de gastos que por este concepto incurre el Estado e instituciones privadas y/o la transferencia de recursos de programas sociales excedentarios, con el objeto de no incrementar el costo de la seguridad social.

Si bien pueden aparecer soluciones privadas a este desafío –como han surgido en Chile–, los países han evaluado que una política pública a nivel de seguro social permite disponer de soluciones que consideren el conjunto de la población y sus prioridades. Además, la puesta en marcha puede hacerse en forma progresiva, lo que asegura un uso eficiente y gradual de los recursos.

3.5. Cuentas de Ahorro Previsional Temprano

Considerando que el sistema de pensiones vigente en Chile es de cuentas de ahorro para pensiones, mientras más temprano comience el proceso de ahorro más beneficioso el resultado será para el ahorrista.

Para efectos de esta propuesta se propone generar la posibilidad de crear cuentas de ahorro previsional temprano, no considerando a los recién nacidos como afiliados propiamente al sistema, para evitar que una fecha de afiliación temprana pueda producir distorsiones en el resto de los beneficios asociados, tales como derecho a subsidio, aplicación del SIS, etc. Pero permitiendo a través del ahorro temprano un mejoramiento sustancial en su capital acumulado. Los aportes a la cuenta de ahorro previsional se invertiría en un fondo determinado (A o B), o incluso otro tipo de instrumento de ahorro previsional.

En la actualidad instituciones de seguridad social (Cajas de Compensación) entregan bonos de natalidad como parte de sus beneficios adicionales (financiado por su Fondo Social, que no representa un gasto adicional para el estado), bono que también podría ser destinado a complementar el ahorro en la cuenta de ahorro temprano de capitalización individual, con lo cual se podría obtener un incremento del fondo de pensiones en un equivalente a 22 UF⁶.

6 Supuestos: Tasa promedio de 5% en un periodo de capitalización de 65 años.

Por otra parte AFP Habitat ha indicado su disposición a realizar un aporte de \$100.000 a los futuros hijos de sus afiliados actuales, lo cual refuerza la existencia de entidades no gubernamentales dispuestas a realizar aporte previsional temprano.

Asimismo, existen recursos fiscales que podrían usarse de forma más eficiente, como es el caso del Fondo de Educación Previsional. Considerando una aplicación focalizada del bono, por ejemplo el 10% de los nacidos en 2014 según nivel socioeconómico de sus familias, podrían transferirse 2,6 UF per cápita (equivalente a 62 UF en la cuenta individual al momento de pensionarse).

En resumen en caso de establecerse las cuentas de ahorro previsional temprano, podrían concurrir en la realización de un aporte inicial las Cajas de Compensación, AFP Habitat y el estado (focalizado en el 10% de los nacidos por año). Los montos capitalizados a la edad de jubilación a los 65 años totalizarían las 184, 28 UF, compuestas por 100,28 UF por parte de AFP Habitat, 22 UF Cajas de Compensación, y para el 10% más vulnerable 62 UF por parte del estado.

4. Reflexiones finales

Una cantidad importante de la fuerza de trabajo aún no está cubierta por el sistema de pensiones, correspondiendo la mayor parte a trabajadores independientes. A raíz de tal problema, la Reforma Previsional del año 2008 incorpora gradualmente a los trabajadores independientes (del artículo 42 N° 2 de la ley de renta) al sistema, partiendo el primero de enero de 2012 con obligación de cotizar el 40% de su renta imponible, luego con un 70% y 100% para los años 2013 y 2014, respectivamente, para finalizar en enero de 2015 con obligatoriedad de sobre el 100% sin excepciones.

Existen también trabajadores que –de común acuerdo con su empleador– deciden no afiliarse para así obtener una mayor renta líquida, y empleadores que eluden unilateralmente esta responsabilidad. Además, se encuentran los trabajadores temporeros (trabajos precarios), que usualmente carecen de contrato formal. Por último, existen empleos a comisiones en los cuales sólo se cotiza por el sueldo base entregando de manera líquida las comisiones.

Un grupo de trabajadores con características particulares son los por cuenta propia que no tie-

nen la obligación de emitir boletas de honorarios profesionales, dado que no califica dentro de dicha categoría. Se encasillan en esta línea trabajadores y emprendedores tales como pequeños comerciantes, taxistas, colectiveros, pescadores, artesanos, temporeros, artistas, vendedores ambulantes, "maestros", etc. Estos trabajadores por cuenta propia no tienen la obligación de cotizar, ni en el presente ni a futuro, por lo anterior y considerando que se trata de un grupo mayoritario (20% de la fuerza de trabajo a febrero de 2014), representa un problema importante para el estado, dado que al momento del retiro no dispondrán de los recursos necesarios para sustentar pensiones, debiendo este último asumir su manutención con cargo al gasto fiscal.

Cualquier solución al problema de cobertura debe asegurar que el sistema contemple una adecuada estructura de incentivos para lograr el máximo compromiso por parte de los beneficiarios. Desde este punto de vista, es claro que el sistema de AFP incorpora elementos que promueven el logro de una mayor cobertura, tales como la propiedad individual de los ahorros previsionales y la relación directa entre los aportes efectuados por los afiliados y el monto de la pensión que recibirán. Sin embargo, ello no ha sido suficiente para lograr la adhesión de los trabajadores independientes, los que solo en un pequeño porcentaje se han afiliado al sistema.

Las soluciones para este grupo no son fáciles, pues no existen formas efectivas para obligarles a pagar las cotizaciones. Como manifestó en sus conclusiones la Comisión Marcel, "los trabajadores cotizan sólo cuando están ejerciendo empleos dependientes, es decir, cuando están obligados a hacerlo. Dado que las historias laborales pueden abarcar períodos relativamente largos de cesantía, inactividad, informalidad y trabajo por cuenta propia, las lagunas previsionales resultantes pueden ser significativas". Por lo tanto, deben buscarse mecanismos para obligar la cotización de los trabajadores no asalariados y eliminar en gran parte la informalidad en el mercado laboral.

