

La tarea pendiente sobre la reforma previsional en Chile¹

Andras Uthoff

Chile tiene una gran deuda con la ciudadanía. Michelle Bachelet ha tenido evidencia de ello a través de masivas protestas en las calles. El sistema de seguridad social vigente desde 1981 transforma a sus ciudadanos de personas con derechos y obligaciones, a consumidores con libertad de elegir entre industrias de servicios financieros aparentemente competitivas. Es un sistema que no cumple con los principios de la seguridad social. Ha resultado en industrias lucrativas que han atraído el interés de grupos económicos, pero que, en materia de seguridad social, continúan siendo de baja cobertura, bajos niveles de suficiencia y/o alta discriminación por riesgo de los beneficios otorgados a sus afiliados cubiertos (Uthoff, 2017).

La anterior reforma de Bachelet, en 2008, fue insuficiente. Introdujo un pilar solidario para ampliar, sobre la base de mayor gasto fiscal, la cobertura desde 65% a 85% de los adultos mayores. Sin embargo, incluidos los subsidios, el sistema reformado entrega, al 79% de los beneficiarios, beneficios por debajo del salario mínimo (US\$ 396 mensuales). Este valor está muy por debajo de la mediana del ingreso imponible mensual con que cotizan las mujeres (US\$ 750); y en particular los hombres (US\$ 976).

1 Gran parte de este artículo ha sido reproducido con anterioridad en la revista mexicana *El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana actual*, 33(204), edición sobre *Sistema de pensiones en varios países. Una visión comparativa* (2017). Acá se enfatizan los desafíos para el gobierno de Bachelet, y lo que este deja avanzado,.

Uno de los principales problemas de un mercado de administración de cuentas de ahorro competitivo no regulado es la incompatibilidad entre la lógica de un contrato de ahorro individual y la solidaridad. Esta última dice que los individuos expuestos a riesgos que limitan su capacidad de ahorro deberían recibir un subsidio cruzado de aquellos expuestos a bajos riesgos y alta capacidad de ahorro, para mejorar su acceso a la cobertura del sistema de pensiones basado en el ahorro individual (Uthoff, 2016).

Los riesgos a los que aquí se apunta se asocian a la capacidad de mantener una densidad de cotizaciones alta a lo largo del ciclo de vida, lo cual, junto a los cambios demográficos, las fluctuaciones financieras y la ineficiencia de la industria (Comisión Presidencial Pensiones, 2015), afecta el resultado de la acumulación del ahorro y de este sobre las pensiones. A pesar de falsas promesas (Corbo & Schmidt Hebbel, 2013), el mercado de trabajo chileno no ha actuado como mecanismo instituido de solidaridad con fines de seguridad social, al no demostrar una capacidad incluyente ni en términos de generación de trabajo decente, ni en cuanto a niveles contributivos.

Actualmente, por la vía de las protestas, de la investigación de alternativas y del quiebre de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (Comisión Presidencial Pensiones, 2015), se está reconociendo que el desarrollo de una industria de administración de cuentas de ahorro individuales con fines previsionales se encuentra en Chile en una crisis histórica, muy grave, y que no mejorará sin un cambio que se haga cargo de los verdaderos factores tras esta situación.

La Comisión Asesora Presidencial de Pensiones entregó tres propuestas de reforma:

- Ajustar los parámetros del actual sistema para fortalecer el pilar solidario, aumentar el aporte patronal, elevar la edad de jubilación y mejorar la competencia (propuesta A).
- Crear un nuevo pilar de capitalización colectiva solidario, con los aportes de todos los trabajadores hasta un tope de \$400.000, pareados con aporte del Estado y del empleador (propuesta B); y
- Retornar al sistema de reparto (propuesta C).

En la sección que sigue planteamos las implicaciones sobre la política pública que genera el dilema entre contratos de ahorro individual y la solidaridad. En la segunda sección, se explican otras alternativas en debate dentro del abanico de las próximas elecciones presidenciales; y las ventajas y limitaciones de la propuesta de reforma que deja el actual gobierno de Bachelet. Finalmente, concluimos.

1 **Desafío para una nueva reforma en Chile: conciliar la lógica del ahorro con la solidaridad**

1.1 *El conflicto entre un contrato individual y la solidaridad*

El sistema de capitalización individual no es más que una suma de contratos obligatorios de ahorro individuales y no constituye un sistema de pensiones. Cada afiliado selecciona en forma individual una administradora de fondos de pensiones. Dentro de esta, selecciona uno de cinco fondos donde invertir su ahorro obligatorio. Debe pagar una comisión, por la cual compiten las administradoras. Si dispone de tiempo y conocimiento, tiene la opción de revisar estas decisiones, lo que solo resultará en su beneficio en la medida en que la nueva selección les reporte mayor rentabilidad neta a sus ahorros.

Contrario a los principios de la seguridad social:

- el afiliado es el único responsable de su situación y debe asumir los riesgos de experimentar: (i) limitaciones por su rol en la familia, en la comunidad o en su estado de salud, y que le impiden responder a los incentivos que el mercado de trabajo le ofrece; (ii) variaciones en el valor de los portafolios y obtener mejores rentabilidades para su ahorro; (iii) los cambios demográficos que afectan su pensión vía aumentos en la esperanza de vida;
- el empleador no aporta al sistema;
- el afiliado desconoce el beneficio al cual accederá, dado que la regla de beneficio es la de contribuciones definidas;²
- el sistema carece de subsidios cruzados entre afiliados para implementar solidaridad según capacidad de ahorro basada en género y/o de ingresos.

La lógica del sistema es la de autofinanciar las pensiones según la propia capacidad de ahorro (el principio de equivalencia). Las administradoras equilibran cada contrato a nivel individual. El problema es la incompatibilidad entre la lógica del ahorro administrado individualmente y la solidaridad. El principio de solidaridad implica que los individuos de baja capacidad de ahorro reciben un subsidio cruzado de aquellos de alta capacidad de ahorro para mejorar su acceso a la cobertura del sistema de pensiones.

2 Para el cálculo de la jubilación se utilizan algoritmos financieros basados en el ahorro acumulado y la esperanza de vida al nacer. En la fase de acumulación del ahorro, lo hacen bajo la regla de interés compuesto. En la fase de provisión de un beneficio, lo hacen según el ahorro acumulado y la esperanza de vida a la edad de jubilación, o según decisiones en torno a complejos algoritmos que vinculan su esperanza de vida con el pago de primas de seguros de invalidez y sobrevivencia.

1.2 El drama de sus resultados: baja cobertura e insuficiencia de las pensiones

Este conflicto se ha manifestado en mala cobertura y bajos niveles de las pensiones, debido a que la gran mayoría de los ciudadanos queda excluida de participar en este mercado. En el año 2008 se reconoció su baja cobertura al excluir de sus beneficios al 50% de los adultos mayores. Pero la reforma de entonces, al incorporar un pilar solidario, si bien permitió aumentar la cobertura al 85% de los adultos mayores, con cargo al fisco, lo hizo a bajos niveles de suficiencia debido al limitado aporte fiscal.

El pilar solidario creado en la reforma de 2008 entrega beneficios no contributivos, en dos formas: la Pensión Básica Solidaria (PBS) a quienes jamás cotizaron y no pertenecen a ningún otro sistema previsional; el Aporte Previsional Solidario (APS) a quienes, habiendo autofinanciado una pensión, esta alcanza niveles por debajo de mínimos garantizados. Tanto la PBS como el APS se entregan en casos de vejez e invalidez, pero son solo para beneficiarios que viven dentro del 60% de las familias más pobres del país. Constituye un pilar de alivio de la pobreza en la vejez.

Aun con estos subsidios, los niveles de las pensiones fueron insuficientes. La pensión mediana, incluyendo todos los diferentes tramos de meses cotizados y los subsidios estatales, indica que el 50% de los beneficiarios recibe pensiones por debajo de US\$ 130, con diferencias entre hombres (US\$ 175) y mujeres (US\$ 70); la tasa de reemplazo mediana sobre el ingreso de los últimos diez años fue de 34% sin subsidios y de 45% con estos. Y ello con grandes diferencias entre hombres (48%) y mujeres (24%) en el primer caso, y también entre hombres (60%) y mujeres (31%) en el segundo caso (Comisión Presidencial Pensiones, 2015).

Comparando los beneficios con valores absolutos de consumo, como el salario mínimo, y la línea de la pobreza, la situación no mejora.

- 79% de los beneficiarios recibía pensiones por debajo del salario mínimo (US\$ 350);
- 44% recibía pensiones por debajo de la línea de la pobreza (US\$ 127).

Hoy hablamos de dignidad, cuando los adultos mayores reciben una Pensión Básica Solidaria de US\$ 160, a la cual acceden solo por su condición de pertenecer al 60% de las familias más pobres del país. Ante el fracaso del sistema de seguridad social basado en el mercado, confundimos el derecho a una vejez digna, con la estigmatización y el asistencialismo.

1.3 La naturaleza de una nueva reforma: solidaridad en el financiamiento

Para superar estos resultados, es preciso distinguir si ellos responden a que los parámetros de su diseño actual han quedado obsoletos: en Chile solo se cotiza a un sistema administrados por privados; el empleador no cotiza y la tasa de cotización es la sexta más baja, muy inferior a la media y la mediana. O si ello también responde a factores más estructurales, que dicen relación con los factores que afectan la eficiencia de la industria y la capacidad de ahorro de los afiliados: en Chile las comisiones promedio siguen siendo altas y la licitación introducida por la Reforma de 2008 no ha dado resultados, ya que un gran porcentaje sigue pagando comisiones elevadas; la rentabilidad sobre el patrimonio de la industria durante la última década promedia un 27%; y la densidad de cotizaciones es de 40% entre las mujeres y 55% entre los hombres.

Se requiere un enfoque multidisciplinario, abandonar la lógica exclusivamente financiera, comprender las verdaderas causas de los problemas del actual sistema de pensiones. Preocupan la mala calidad de las pensiones, la falta de legitimidad del sistema, la inequidad de género.

Un análisis cronológico de los diagnósticos destaca tres hitos que han permitido alertar sobre el sistema.

- Mala cobertura, cuando los registros del sistema destacaron una creciente brecha entre el número de afiliados y aquellos que efectivamente cotizaban al sistema.
- Frecuencia de las cotizaciones, cuando la primera Encuesta de Protección Social³ estimó que las densidades de cotizaciones con que participaban los afiliados eran muy bajas.
- Suficiencia, cuando los diagnósticos elaborados para la Comisión Asesora Presidencial en Pensiones 2015 destaca el bajo valor de las pensiones, aun con los subsidios estatales incluidos.

Un primer diagnóstico consolidado sobre el tema de la cobertura llevó a la reforma de 2008, donde se creó el Pilar Solidario. La tabla 1 resume sus principales argumentos.

3 La Encuesta de Protección Social (EPS) es la mayor y más antigua encuesta longitudinal de tipo panel que existe en Chile, con una muestra de alrededor de 16.000 encuestados distribuidos en todas las regiones del país. Abarca en un mismo cuestionario la historia laboral y previsional de los encuestados con información detallada en áreas como educación, salud, seguridad social, capacitación laboral, patrimonio y activos, historia familiar e información sobre el hogar. Los resultados de esta encuesta se utilizan en el ámbito académico y en el análisis y diseño de políticas públicas. Su información sirvió de base para el diagnóstico realizado por el Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) y para la elaboración de la Reforma Previsional de 2008 (Ley 20255). A la fecha se han realizado cinco rondas, en los años 2002, 2004, 2006, 2009, 2012 y 2015. En 2015 se licitó el levantamiento de la sexta ronda de la EPS, cuyo trabajo de campo fue realizado por el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales, Pontificia Universidad Católica de Chile, durante el presente año.

Tabla 1. Estimaciones y proyecciones del Déficit Previsional: Chile 1981-2037 (porcentajes)

Promedio	Déficit Operacional Civil (1)	Bonos de Reconocimiento (2)	Pensiones Asistenciales (3)	Pensiones Mínimas (4)	Déficit Previsional Civil (5)	Déficit Previsional Militar (6)	Déficit Previsional Total (7)
1981-1989	3,7	0,2	0,4	0,04	4,3	1,8	6,2
1990'-2000	3,1	0,7	0,3	0,04	4,2	1,2	5,4
2000-2010	2,6	1,2	0,4	0,2	4,4	1,3	5,7
2003-2037	1,2	0,5	0,5	0,67	2,8	1,3	4,1

Fuente: Arenas de Mesa (2006).

Luego de la reforma de 1981, se generaron dos tipos de compromisos fiscales que han permitido que el ahorro previsional pueda destinarse en su totalidad a su intermediación en el mercado financiero, sin que la demanda de financiamiento por parte del Estado desplace a los inversores privados:

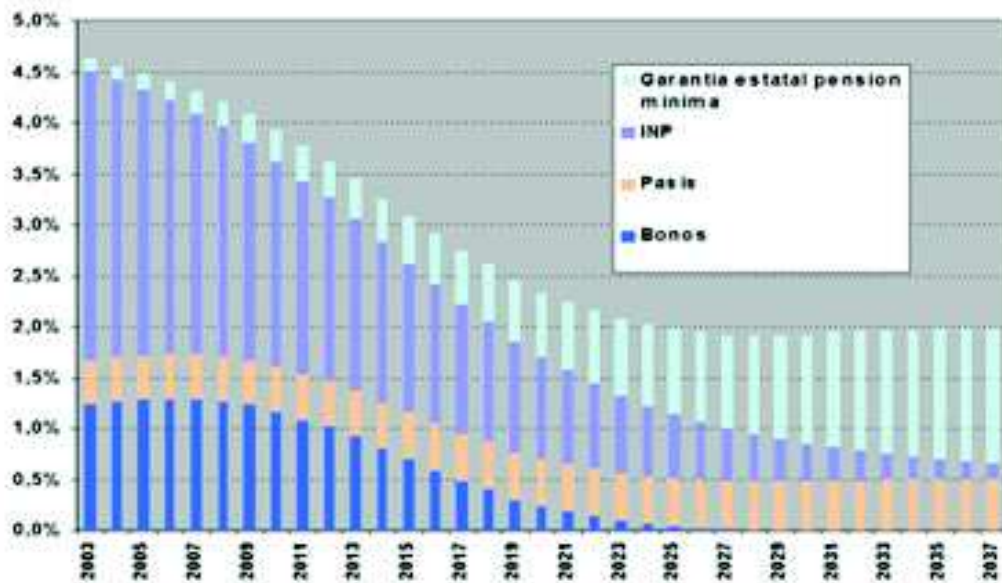
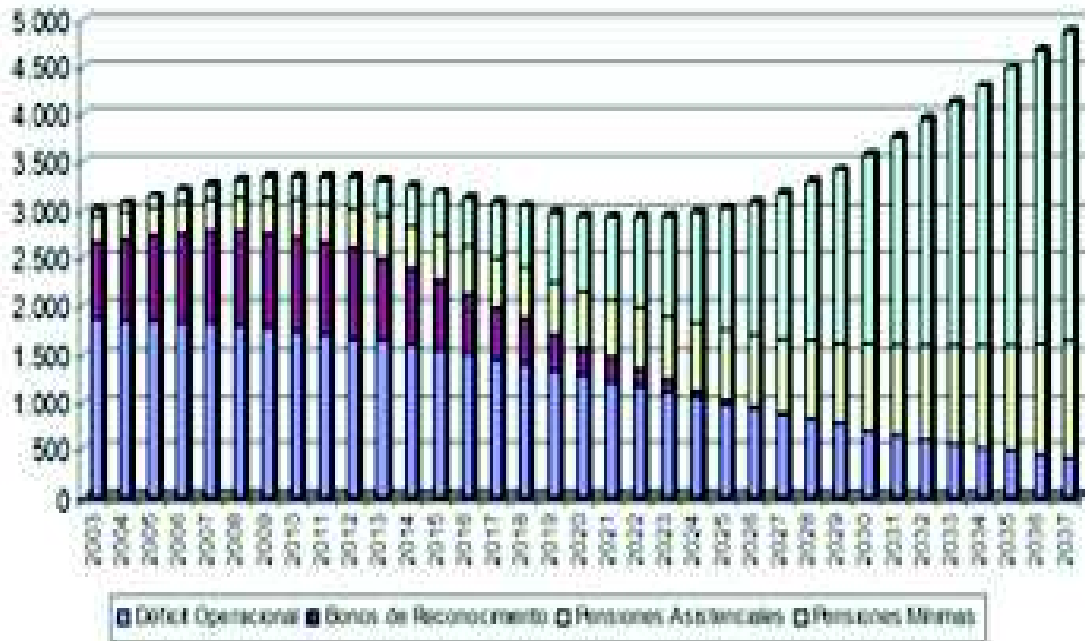
- En primer lugar, los *costos transitorios* por concepto de que el Estado deba hacerse cargo de las pensiones en curso de pago (el déficit operacional en la columna 1 de la tabla 1); y los costos por concepto de que el Estado se compromete a transformar en bonos los aportes de aquellos afiliados activos que, habiendo cotizado al sistema antiguo de reparto, se trasladaron al sistema de capitalización (columna 2 de la tabla 1). Estos costos que se asumen alcanzan un *peak* y luego disminuyen hasta desvanecerse. Expresados como porcentaje del PIB, los costos por concepto del déficit operacional alcanzaron su máximo en la década de los ochenta, y ya a partir de los noventa inician su descenso, pero no será hasta la década de 2050 que se desvanecerán por completo. Los costos por concepto de bonos de reconocimiento alcanzan su máximo en la década de 2000 y se desvanecen hacia fines de la década de 2020 (gráfico 1).
- En segundo lugar, los *costos permanentes* por concepto de que el Estado se compromete con garantías de una pensión asistencial (PASIS⁴), para aquellos que, sin tener beneficios previsionales, se

4 El programa de pensiones asistenciales, conocido como PASIS, no exige requisitos de años de ahorro previo y tiene por fin otorgar pensiones a las personas que no posean ingresos de cualquier tipo o que estos sean inferiores a 50% de la pensión mínima y, además, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- mayores de 65 años
- inválidas mayores de 18 años y
- deficientes mentales

La entrega de estos beneficios se prioriza seleccionando los beneficiarios según los antecedentes proporcionados en la Ficha de Protección Social y se entregan mientras el beneficiario se mantenga en las condiciones que dieron origen al otorgamiento del beneficio,

Gráfico 1. Estimación y proyección del déficit previsional.
(Cifras en millones US\$ 2002 y como porcentaje del PIB)



Fuente: Arenas de Mesa (2006).

encuentran en situación de pobreza y reclaman un beneficio a través de las municipalidades; y una pensión mínima garantizada (PMG⁵), para aquellos que, habiendo cotizado por más de veinte años en el sistema, no alcanzan a financiar un valor mínimo de beneficio. Contrario a lo que acontece con los compromisos fiscales transitorios, estos, de naturaleza permanente, se estima tienen una tendencia creciente en el caso de la PMG, o estable en el caso de la PASIS, donde prima la restricción presupuestaria.

En un escenario de compromisos fiscales transitorios descendentes y compromisos fiscales permanentes crecientes, las autoridades se ocuparon de evaluar los resultados del sistema en materia de cobertura y suficiencia de los beneficios entregados.

La primera evaluación (Bernstein, Larraín & Pino, 2005), que es la que llevó a la reforma de 2008, estimó que el porcentaje de adultos mayores que autofinanciarían una pensión alcanzaría a un 45% de ellos, y quienes cumplirían con el requisito de la pensión mínima garantizada serían un 5% adicional. Es decir, el sistema de AFP solo daría cobertura al 50% de los adultos mayores, sin que necesariamente sus montos fueran satisfactorios, excepto que un 5% habría alcanzado las exigencias de la garantía de pensión mínima. El resto no tendría un beneficio o calificaría para una PASIS.

Sobre esta evaluación se concluyó que el sistema de ahorro individual enfrenta barreras estructurales para asegurar beneficios relevantes y extender su cobertura, por la importancia de la informalidad en el mercado de trabajo y la intermitencia del empleo asalariado en la vida laboral. En consecuencia, una reforma al diseño institucional era necesaria para consolidar el sistema fortaleciendo el Pilar Solidario, de manera de prevenir la pobreza e incorporar elementos distributivos en el sistema de pensiones chileno. Este diagnóstico derivó en la creación de la primera comisión presidencial de reforma (Consejo

5 En el Sistema de Fondos de Pensiones, el Estado garantiza una pensión mínima siempre que el afiliado cumpla con los requisitos que establece el Decreto Ley 3500 de 1980 y que la suma de todas las pensiones, rentas y remuneraciones imponibles que este percibiendo sean inferiores a dicha pensión. Esta garantía opera si se agota el saldo de la Cuenta de Capitalización Individual, en el caso de afiliados pensionados en la modalidad de Retiro Programado y Renta Temporal, o la pensión contratada cae bajo la mínima en el caso de Renta Vitalicia.

Requisitos:

- Vejez: 20 años de cotizaciones en cualquiera de los sistemas previsionales.
- Los subsidios de cesantía se considerarán hasta un tope de 3 años.
- Invalidez y sobrevivencia:
 - 10 años de cotizaciones en cualquier Sistema,
 - o 2 años en los últimos 5 años anteriores al siniestro,
 - o encontrarse prestando servicios en caso de accidente,
 - o tener calidad de pensionado al fallecer (sobrevivencia).

Asesor Presidencial 2006) y en la reforma de 2008 (Ley 20255 de 2008⁶), que en lo esencial creó el pilar solidario.

La segunda evaluación fue la que derivó del diagnóstico de la Comisión Asesora Presidencial de Pensiones (2014-1015), que señala:

...el actual sistema civil de pensiones entrega prestaciones que dependen del historial de contribuciones que logren los afiliados y de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Este último ha contribuido al alivio tanto de la pobreza como de la indigencia de los adultos mayores. (Resumen Ejecutivo, p. 14)

...un 50% de los pensionados, entre los años 2007 y 2014, recibe pensiones iguales o inferiores a \$82.650 (US\$ 133), considerando en este monto el Aporte Previsional Solidario. Otro aspecto que se recoge en el diagnóstico es una brecha importante entre los montos de pensión de hombres y mujeres. Mientras la mitad de las mujeres obtiene pensiones iguales o inferiores a los \$42.561, los hombres reciben pensiones de \$112.333 o inferiores. Lo anterior se explica en parte por la diferencia en la edad legal de jubilación de las mujeres y la edad a la que se tiene acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. (Resumen Ejecutivo, p. 14)

...con el objetivo de suavizar consumo, se tiene que el 50% de los pensionados recibe pensiones que, como máximo, equivalen al 34% de su salario promedio de los últimos diez años. Este resultado, conocido como tasa de reemplazo, también difiere significativamente entre hombres y mujeres. Mientras la mitad de los hombres obtienen, bajo la definición anterior, tasas de reemplazo iguales o inferiores al 60%, la mitad de las mujeres recibe tasas de reemplazo que alcanzan como máximo un 31%. (Resumen Ejecutivo, p. 14)

Los resultados anteriores se dan en un escenario donde gran parte de los actuales pensionados fueron imponentes de las antiguas Cajas de Previsión, Sistema de Pensiones existente previo a la reforma de 1980, y, por lo tanto, no representan fielmente los resultados generados bajo un sistema puro de capitalización individual. Al respecto, se tiene que las tasas de reemplazo proyectadas para la generación de pensionados de los años 2025 y 2035 llegarían a un promedio de 39%, y para el 50% de los pensionados no superarían el 37%. (Resumen Ejecutivo, p. 14)

Otra forma de evaluar la suficiencia de las pensiones, es estimando tasas de reemplazo respecto a una medida de consumo mínimo. Para medir esto, se compararon las pensiones pagadas por el Sistema de Pensiones entre los años

6 Crea un sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez ("sistema solidario"), complementario del sistema de pensiones a que se refiere el Decreto Ley 3500, de 1980, el que será financiado con recursos del Estado. Este sistema solidario otorga beneficios de pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez. Realiza una profunda reforma del Decreto Ley 3500 de 1980.

2007 y 2014, incluyendo el monto de APS cuando corresponda, con la línea de la pobreza y el salario mínimo del año respectivo. Los resultados respecto de estos dos indicadores son que el 79% de las pensiones son inferiores al salario mínimo y el 44% son menores a la línea de la pobreza. Si el ejercicio anterior se realiza considerando solamente a los beneficiarios del SPS, se observa una menor proporción de pensiones bajo la línea de la pobreza, 14%, mientras que la fracción de pensiones que no sobrepasan el salario mínimo es mayor, llegando al 93%. (Informe Final, p. 92)

2 El actual debate sobre la naturaleza de las modificaciones que requiere el Sistema de Pensiones

2.1 No hay consensos

La Comisión convocada por la presidenta Michelle Bachelet estuvo conformada por expertos nacionales e internacionales. Presidida por el economista David Bravo, trabajaron diez invitados expertos internacionales (dos de ellos chilenos que hacen docencia en Estados Unidos) y trece expertos nacionales. En total, incluido el presidente, 24 expertos. La presencia de los internacionales era directa durante las sesiones plenarias, y mediante intercambio en redes a lo largo de todo el periodo. La participación fue *ad honorem* y los gastos operacionales, financiados por el Gobierno. El presidente disponía de una Secretaría Técnica, en permanente contacto con las agencias dispuestas a proveer de diagnósticos.

Las actividades se destinaron a realizar:

- Consultas/diálogos con la ciudadanía (solo comisionados nacionales);
- Entrevistas con personas/instituciones que lo solicitaban (solo comisionados nacionales);
- Estudios y encuestas para un Diagnóstico, coordinados por la Secretaría Técnica de la Comisión
- Análisis de los documentos y debate de propuestas (todos los comisionados).

Dados los alarmantes y paupérrimos resultados en materia de cobertura y suficiencia de las pensiones, se generó un rápido consenso acerca de la necesidad de incrementar las pensiones de los actuales jubilados y crear las condiciones para que los futuros pensionados accedan a mejores jubilaciones. Existió también consenso en que se requería una reforma. Sin embargo, respecto a la naturaleza de esta reforma, y sobre todo cuán estructurales eran los cambios requeridos, no hubo consenso. La Comisión circunscribió a tres las posiciones y visiones generales expresadas por los distintos comisionados.

Las tres posiciones fueron denominadas propuestas globales A, B y C, respectivamente (detalles en Comisión Presidencial 2015, Resumen Ejecutivo, p. 18).

Junto al quiebre de la Comisión de Pensiones, hubo dos acontecimientos adicionales que realzaron la necesidad de un debate. El llamado “jubilazo”, que se refiere a la entrega de una pensión en Gendarmería a una funcionaria civil, con condiciones de elegibilidad similares a las del régimen de capitalización, pero que significaban un beneficio 100 veces superior al promedio de los entregados en este último. Y la consolidación de la protesta en las calles por parte de la coordinadora No+AFP,⁷ con una amplia convocatoria.

Este abanico de opciones alimenta las metas programáticas de las actuales candidaturas presidenciales, lo que significa que el debate está al centro de la discusión política actual en el país. Mientras la centro derecha se aferra a variantes de la propuesta A y limitar vía observaciones constitucionales, lo que prepara el Gobierno, la centro izquierda, acoge con satisfacción cambios en el sentido de la propuesta B. La nueva izquierda, representada por lo que se denomina el Frente Amplio, reivindica su voluntad por hacer desaparecer la industria en alguna de las modalidades entre la propuesta C o los planteamientos de la coordinadora No+AFP, y de ampliar el pilar de seguro social de capitalización colectiva y solidaria a todo el ámbito de los afiliados.

2.2 La propuesta que el gobierno de Bachelet desea dejar como legado⁸

En vísperas de elecciones presidenciales, las expectativas de la ciudadanía son preocupantes. La falta de consenso en relación con el futuro del sistema de pensiones, y la paralización que generó en el Gobierno, motivó a la presidenta Michelle Bachelet invitar a diversos actores sociales a presentar ideas para mejorar las pensiones. Lamentablemente, muchas de estas propuestas descansan en el despacho de algún ministro o de sus asesores. Han sido escuchadas, algunas alabadas, pero mágicamente descalificadas y/o ignoradas. Sucedió también con el importante trabajo de la Comisión Bravo que, como vimos, concluyó con una amplia gama de ideas emanadas de un equipo de alta preparación y que se resumían en las propuestas A, B y C. En este proceso, se extirparon del debate

7 Un grupo de ciudadanos y ciudadanas con conciencia de que, al llegar a la vejez, el nivel de vida se deteriorará sustancialmente, dado que jubilarán por una AFP (administradora de fondo de pensiones) con una pensión que será la tercera parte de lo que hoy ganan. Este grupo denuncia que en la totalidad de los países desarrollados y en casi la totalidad de los países afiliados a la OCDE, existen sistemas públicos de pensiones, cuyas jubilaciones alcanzan en promedio 70% de los ingresos obtenidos durante la etapa laboral, mientras los sistemas privados de pensiones son complementarios al público y en ningún caso lo sustituyen, como es el caso chileno, donde el único sistema al cual tienen opción de afiliarse los trabajadores(as) son las AFP. Enfatizan que los sistemas públicos de pensiones son administrados por el Estado, además de ser de carácter tripartito; esto es, para el financiamiento de las pensiones contribuyen el empleador, el Estado y el trabajador.

8 Hasta la edición final de este artículo, aun no se hacía pública la propuesta definitiva del Gobierno.

las propuestas B y C de la Comisión Asesora Presidencial en Pensiones, así como las de otras organizaciones, como las de grupo No+AFP, entre otras.

La ciudadanía aparece agotada de aceptar visiones tecnócratas alabadas por los grupos económicos. Junto a sus representantes en el Congreso Nacional, ya está en conocimiento de las actualizaciones que el segundo gobierno de Bachelet ha realizado al sistema:

- Primero, aumentó la Pensión Básica Solidaria en 10% a fines del año pasado y ha dejado abierta la posibilidad de universalizar su cobertura mediante impuestos generales.
- Segundo, ha propuesto que las AFP seguirán administrando el actual 10%.
- Tercero, sabe que existe en el Congreso un proyecto de ley que crea la AFP estatal.
- Cuarto, entre los anuncios sugieren aumentar la cotización de 10% a 15%, pero mediante aportes patronales, para destinar 3% a mejorar las pensiones futuras (cuentas individuales), y 2% para solidaridad de género (bonos o seguros) y también mejorar las actuales pensiones (solidaridad intergeneracional).
- Quinto, prepara medidas para reducir las comisiones de las AFP, y mejorar su rentabilidad.
- Sexto se proponen medidas para mejorar la equidad de género.

Todas estas medidas son vistas una a una como los componentes centrales de la propuesta A presentadas en el Resumen Ejecutivo de la Comisión Bravo, en reacción a la propuesta B, de igual legitimidad.

Las propuestas estructurales de la Comisión de Pensiones, dicen:

La propuesta global A aborda el mandato presidencial construyendo a partir de la Reforma de 2008 por medio de políticas que se refuerzan mutuamente, se introducen gradualmente y están diseñadas para perdurar en el tiempo, a fin de que el sistema entregue mayores pensiones hoy y pueda, al mismo tiempo, mantener sus promesas a los futuros pensionados. La propuesta fortalece el Sistema de Pensiones Solidarias, al (1) aumentar significativamente la pensión solidaria y (2) universalizar su cobertura. Financia este aumento (3) a través de impuestos y (4) de una nueva cotización de 2% de cargo del empleador destinada a un Fondo Solidario. Introduce cambios sustantivos al componente de ahorro, introduciendo (5) una nueva contribución de 2% de cargo del empleador destinada a las cuentas de capitalización individual y (6) una AFP Estatal con estrictas reglas de gobernanza y (7) nuevas medidas para reducir las comisiones de las AFP. Mejora la equidad de género, al (8) compartir las contribuciones de las parejas año a año, (9) equiparar las edades legales de jubilación entre hombres y mujeres en el tiempo; (10) implementar tablas de mortalidad unisex. (Resumen Ejecutivo, p. 19)

La propuesta global B transforma el actual esquema de pensiones solidarias en un seguro social que pasa a ser la parte central del Sistema de Pensiones con financiamiento tripartito. Se organizará a través de cuentas ciudadanas de seguridad social (que podrán tener la forma de cuentas nocionales), y se mantienen tanto la pensión básica solidaria como el componente de capitalización individual para los ingresos más altos de aproximadamente el 50% de los trabajadores. La propuesta permitirá elevar las pensiones de los actuales pensionados al construirse un fondo solidario con aportes de trabajadores, empleadores y recursos del Estado. Se universaliza la cobertura de la pensión básica solidaria, excepto para aquellos de muy altos ingresos. El nuevo seguro social se financia con la contribución del 10% de todos los cotizantes, con un tope de \$350 mil, un 3% a 4% de incremento en la cotización de cargo de los empleadores, y complementado por aportes fiscales. El nuevo componente de seguro social permitirá facilitar la inclusión de trabajadores independientes, aliviar las desigualdades de género, mejorar la solidaridad intra- e intergeneracional del sistema, diversificar la exposición al riesgo y centralizar la administración de cuentas. (Resumen Ejecutivo, p. 19)

La propuesta global C sugiere reemplazar el sistema actual, convirtiéndolo en un esquema de reparto y asume que los afiliados actuales del sistema de AFP son transferidos a este, junto a sus contribuciones y fondos, a cambio de una pensión mejor, definida, de por vida y no discriminatoria. La PBS y las pensiones muy bajas del sistema de reparto antiguo serán incrementadas de forma inmediata en al menos un 100%. El monto completo de contribución será usado como ingreso para pagar las pensiones contributivas, sin usar subsidios estatales. La edad de retiro efectiva (actualmente en 70 años) se reduce a sus límites legales (65/60), y se mantiene así (en un escenario alternativo se aumenta gradualmente por dos años desde 2030). En promedio, los beneficios de pensión se incrementarán en un 75% - 100%. Las tasas de contribución no se aumentan hasta el año 2035, y luego se incrementan a un 25%. No se requiere de impuestos adicionales, todo lo contrario, como se pone fin a los subsidios monetarios directos e indirectos, se genera un ahorro fiscal anual del orden del 1,8% del PIB. (Resumen Ejecutivo, p. 19)

En efecto, se observa que la propuesta del Gobierno descansa en la mayoría de las recomendaciones de sus invitados internacionales y expertos nacionales afines al sistema, y va en desmedro de la mayoría de sus invitados nacionales y otras expresiones de la ciudadanía. De hecho, se asemeja más a una reforma similar a la propuesta A, de carácter paramétrico antes que de reforma estructural del sistema, con la excepción de que lo que se menciona como un Fondo Solidario en la propuesta, hoy el Gobierno señala que se administrará en forma autónoma y centralizada. En efecto, la recaudación obtenida con la cotización adicional a cargo de los empleadores se *sugiere se administre fuera del ámbito de las AFP, en un ente central y autónomo.*

2.3 ¿Por dónde irá la solución?

Tomando en consideración la importancia de implementar subsidios cruzados dentro del sistema, la actual propuesta del Gobierno comienza a asimilarse a la propuesta B en tanto a:

- la convicción de implementar un verdadero sistema mixto, mediante la creación de un cuarto pilar público contributivo, fuera de las AFP, administrado por una entidad pública independiente y profesional;
- la administración en forma mancomunada de parte de las cotizaciones de diferente origen, pero premiando el esfuerzo individual, y sin que los individuos tomen decisiones de naturaleza financiera en forma desinformada;
- la operación con costos basados en diseño internacionales que los reducen entre un tercio y un 40% de los costos de las AFP;
- la convicción de que una parte significativa de los recursos deba asignarse bajo los principios de solidaridad;
- la diversificación de riesgos en la administración de las cotizaciones mediante un cuidadoso diseño de los pilares, donde se combinen la capitalización para obtener rentabilidad de activos financieros de propiedad individual y colectiva, con el reparto para crecer sobre la base del empleo y la productividad (masa salarial);
- la legitimización del sistema, mediante la creación de instancias de participación e intercambio de información sobre la marcha del sistema y los derechos.

Los matices estarán, no obstante, en:

- la viabilidad⁹ de involucrar más al Estado como contribuyente al sistema, junto a individuos y empleadores, dado que la propuesta del Gobierno no involucra al Estado (excepto como empleador);
- la disposición política por restar recursos que seguirán administrados por decisiones individuales, dado que la propuesta del Gobierno mantiene el volumen actual que administran las AFP:¹⁰
- la regla de beneficios que determina quiénes serán objeto de solidaridad;

9 Estimaciones preliminares señalan que la propuesta B requiere un financiamiento adicional de entre 1,7% y 2% del PIB. La del Gobierno, del orden de 0,3% del PIB. Esto es fundamental en un contexto de escasez de recursos fiscales.

10 En la propuesta B, toda persona bajo un tope de ingreso imponible (hoy aproximadamente \$400.000) cotiza al componente público. En el caso de la propuesta del Gobierno, toda persona, independientemente de su ingreso, cotiza 10% al sistema de AFP. Solo la cotización adicional del empleador será administrado por la entidad pública.

- la permanencia en el tiempo del componente de solidaridad intergeneracional, dado que en la propuesta del Gobierno se plantea como transitoria, para mejorar a la actual generación de jubilados.

3 Conclusiones

La estrategia de protección social de Bachelet se encuentra en una encrucijada. Nunca uno de sus componentes (el sistema de pensiones que heredó de la dictadura) ha reproducido tan verazmente en la titularización de derechos de la ciudadanía, las limitaciones presupuestarias de sus afiliados. El sistema reproduce en la etapa pasiva las inequidades de la vida activa, y carece de la solidaridad suficiente mediante subsidios cruzados para subsanarlo.

El actual sistema chileno, sin aportes tripartitos, que entrega malas pensiones hoy y mañana, sin solidaridad de género ni de ingresos, que desconfió de alternativas a las AFP para la administración de las cotizaciones, y que restringe los compromisos fiscales al alivio de la pobreza en la vejez a niveles poco dignos, es un sistema capturado y en crisis. Difícilmente será legitimado y debe ser ampliamente reformado.

La verdadera forma de alcanzar consensos en esta materia es trabajando junto a la ciudadanía, hasta concertar un pacto social que tenga los derechos sociales como horizonte normativo, y las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar.

El actual Gobierno se haya ante una disyuntiva. Dispone de propuestas sugerentes, pero se encuentra limitado por la falta de holguras presupuestarias y el conflicto con los intereses de las industrias que han lucrado en torno al sistema.

Los próximos meses serán testigos del desenlace de una nueva oportunidad para revertir en Chile el espacio para una industria que lucra maximizando beneficios, pero que, al hacerlo, no mejora los beneficios por los cuales sus afiliados demandan sus servicios.

Referencias bibliográficas

Arenas de Mesa, A. (2000). El sistema de pensiones en Chile: Resultados y desafíos pendientes. En Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad*. Seminario técnico (pp. 464-502). Serie Seminarios y Conferencias 2 [LC/L.1399-P]. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), División de Población, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade).

- Arenas de Mesa, A. (2006). Gasto público y pensiones: el caso chileno. *XVIII Seminario Regional de Política Fiscal*, Santiago, Chile, 23 al 26 de enero de 2006. Organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/23680/>
- Bernstein, S. Larraín, G. & Pino, F. (2005). Datos y perspectivas de la cobertura en la reforma de pensiones de Chile. *Memorias de la Reunión de Comisiones Técnicas de la AIOS* [Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones] en Colombia, 2005. Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- Comisión Presidencial Pensiones (2015). *Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones* (Informe Final y Resumen Ejecutivo). www.comision-pensiones.cl.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006). *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile* (2 vol. y Resumen Ejecutivo). Santiago, Chile: Ministerio Secretaría General de Gobierno. <http://bit.ly/2h9Kdk4>
- Corbo, V. & Klaus Schmidt Hebbel, K. (2013). Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile. *Seminario AIOS* [Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones], *Sistema de Pensiones Multipilar y Desarrollo Económico en América Latina*. Ciudad de Panamá, Panamá. <http://bit.ly/2vfqfe2>
- Uthoff, A. (2017). (Final draft). Do competitive markets of individual savings accounts and health insurance work as part of the Welfare State? En J. A. Ocampo & J. Stiglitz (eds.), *The Welfare State Revisited* (Chapter 12). New York: Columbia University Press (*en prensa*).
- Uthoff, A. (2016). *Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina*. Serie Políticas Sociales No. 221 (LC/L.4282). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40869/1/S1601271_es.pdf