

JULIO 2017

INFORME
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

12



PRINCIPIOS PARA UNA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES

Eduardo Engel
Eduardo Fajnzylber
Patricio Fernández
Sebastián Gray
Andrea Repetto
Damián Vergara

EDUARDO ENGEL

Ingeniero Civil Matemático, Universidad de Chile; Ph.D. en Economía, MIT; Ph.D. en Estadística, Universidad de Stanford. Profesor titular de la Universidad de Chile. Director de Espacio Público.

EDUARDO FAJNZYLBER

Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile; Ph.D. en Economía, UCLA. Profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Miembro de la Red de Espacio Público.

PATRICIO FERNÁNDEZ

Estudios de Derecho, Universidad de Chile; de Literatura y Filosofía, Universidad Católica de Chile; Posgrado en Storia dell'arte Rinascimentale, Universidad degli Studi di Firenze. Fundador y director de The Clinic. Director de Espacio Público.

SEBASTIÁN GRAY

Arquitecto, Universidad Católica de Chile; Master of Science en Architecture Studies, MIT. Profesor de la Universidad Católica de Chile. Director de Espacio Público.

ANDREA REPETTO

Ingeniera Comercial, Universidad Católica de Chile; Ph.D. en Economía, MIT. Profesora de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Directora de Espacio Público.

DAMIÁN VERGARA

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; Magíster en Economía, Universidad de Chile. Investigador de Espacio Público.

Este estudio fue realizado gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS).



Conformado por un grupo de profesionales de distintas disciplinas, Espacio Público es un centro de estudios independiente, de centroizquierda, que tiene como objetivo contribuir a mejorar el debate, diseño y ejecución de políticas públicas, con el fin de desarrollar mejores oportunidades para todas y todos.

ESPACIO PÚBLICO

Santa Lucía 188 piso 7, Santiago de Chile (56 2) 223334502

contacto@espaciopublico.cl

www.espaciopublico.cl

Contenido

INTRODUCCIÓN: DE POLÍTICA, TÉCNICA Y PRINCIPIOS	4
PARTE 1: PERCEPCIONES DE LA CIUDADANÍA, UNA SÍNTESIS	7
Percepción sobre las pensiones entregadas por el actual sistema.....	8
Financiamiento del sistema de pensiones	8
Percepción sobre los actores del sistema de pensiones.....	9
Opinión respecto a medidas específicas.....	10
El debate de la elite: columnas de opinión.....	11
PARTE 2: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL.....	13
Pensiones insuficientes.....	13
Seguridad Social	15
Legitimidad / Ilegitimidad.....	16
PARTE 3: PRINCIPIOS PARA UNA REFORMA PREVISIONAL.....	19
Principio 1: Aumentar el monto de las pensiones actuales y futuras	20
Principio 2: Incorporar nuevos elementos redistributivos que refuercen los componentes de aseguramiento colectivo del sistema (seguridad social)	22
Principio 3: Dotar de legitimidad al sistema de pensiones	23
Principio 4: Otorgar un mayor rol al Estado como garante de la Seguridad Social.....	27
PARTE 4: ILUSTRANDO LA IMPORTANCIA DE UN MARCO DE PRINCIPIOS: COMENTARIOS A PROPUESTAS EXISTENTES	28
Propuesta del Ejecutivo	30
Propuesta Global B (Comisión Bravo)	32
Propuesta de la Coordinadora No + AFP.....	34
Propuesta del Grupo Mejores Pensiones para Chile	35
CONCLUSIONES: UNA NUEVA FORMA DE PENSAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	38
Anexo: Ejemplos respecto a la promesa de origen	40

INTRODUCCIÓN: DE POLÍTICA, TÉCNICA Y PRINCIPIOS¹

La discusión sobre cómo debiera ser nuestro sistema de pensiones parece atrapada. Están en juego no solo asuntos técnicos, sino también de concepción política. Sin ir más lejos, el clamor por reformar el sistema surgió desde la ciudadanía y no desde la *elite* o las instituciones que lo regulan. Detrás de los números hay personas que se jubilan esperando una vejez cada vez más larga, que cargan con frustraciones, aspiraciones insatisfechas y promesas incumplidas, y que son más exigentes y están más empoderadas que generaciones anteriores. Con eso, las multitudinarias manifestaciones han transformado una justa reivindicación en elemento clave de la agenda pública.

En este proceso, voces que quisieran terminar con las AFP se alternan con otras que las defienden a brazo partido. Entre medio, han sido varias las propuestas de reforma presentadas, además de la del gobierno, que al ingresar al Congreso para su discusión debiera concentrar la atención pública. Así, el país ha pasado de concluir unánimemente que tal como está el sistema es inviable, a la dispersión de soluciones aparentemente irreconciliables.

¹ Queremos agradecer a Andrea Butelmann, José De Gregorio, Mauricio Duce, Alejandro Ferreiro y Guillermo González por sus valiosos aportes a lo largo de múltiples conversaciones. Adicionalmente, queremos agradecer a Mendel Steinsapir por su ayuda en la recopilación del material gráfico expuesto en este documento.

En Espacio Público nos propusimos diagnosticar dónde están los nudos del problema y discernir qué falencias debiera resolver una reforma para concitar, si no entusiasmo, al menos una amplia aceptación pública. En este ejercicio conviven argumentos técnicos y políticos. Se presencia una interrelación entre la definición normativa del sistema, su sentido de legitimidad y la materialización eficaz y factible de ideas en medidas concretas. Por ello, en este diálogo no solo participaron especialistas, sino también directores de este centro de estudios en su calidad de ciudadanos. Se dio, entonces, una conversación que intentó ampliar los límites de la discusión; se buscó desentramarla del detalle técnico para propiciar un espacio de debate. Cómo se aborde el tema de las jubilaciones es algo que nos compete a todos. Los economistas eran los encargados de buscarle fundamento técnico y riguroso a las preocupaciones planteadas. El reto era alinear impresiones, experiencias y datos.

Tras la realización de un esfuerzo por darle contenido al descontento ciudadano, la primera constatación, y la más obvia, es que las pensiones son bajas y se debe encontrar una estrategia para mejorarlas. Al cabo de una vida de trabajo, la mitad de la población acumula ahorros que permiten pagar pensiones inferiores a la mitad del salario mínimo y muy por debajo de sus ingresos previos. Sin una familia que apoye, con eso no alcanza ni para los remedios. Nuestro actual desarrollo económico tiene el reto insoslayable de asegurar más, de convertir nuestro sistema de pensiones en una seguridad social real y a la vez sostenible, que vaya más allá de los devaneos del mercado y que tenga al Estado como responsable final. No es justo que una opción equivocada del cotizante lo condene a la pobreza. Un astrónomo o un albañil no tienen por qué pensar como inversionistas para envejecer en calma.

Además, las AFP no han cumplido lo que prometió el sistema y son percibidas más como el negocio de unos pocos que como las encargadas de garantizar una jubilación digna. Como además la participación de los trabajadores es prácticamente nula, el sistema se presenta como ilegítimo a los ojos de la ciudadanía. Esto es relevante, tanto para su funcionamiento como para la convivencia en

sociedad. Y, por cierto, nada de esto se arregla con discursos y buenas intenciones.

Si el propósito es una democracia donde la gente se sienta más representada, es fundamental administrar los recursos con responsabilidad. Saber con cuánto se cuenta, para qué nos alcanza, de dónde podría salir más dinero, y cómo hacer para que la solución de este problema no genere otros tanto o más indeseables son aspectos que ninguna propuesta debe soslayar. Menospreciar el rigor técnico puede ser gravísimo, tanto como desdeñar los temas de legitimidad que complican a los especialistas.

En lugar de concluir una solución, consideramos más útil buscar un acuerdo respecto de los problemas a resolver. Con eso en mente, el presente trabajo no presenta una propuesta, sino que propone principios que debiese cumplir una propuesta de reforma para responder íntegramente a las legítimas inquietudes sociales. Como se ha sugerido, esos principios guardan relación con el monto de las pensiones, el carácter colectivo del sistema, su legitimidad y el rol del Estado.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En una primera parte, a partir del análisis de recabado de información, se describen las percepciones ciudadanas respecto al sistema de pensiones que dotan, a su vez, de contenido al descontento percibido. En una segunda parte, se presenta un diagnóstico bien justificado respecto a cuáles serían los principales problemas que presenta el esquema actual. Posteriormente, se desarrollan los principios que, basados en el diagnóstico, debiesen cumplir las propuestas de reforma. Finalmente, se realiza un breve análisis respecto a propuestas existentes a la luz de los principios enunciados, lo que permite ilustrar la contribución de introducir un marco de principios en la discusión previsional. Sospechamos que esto puede ordenar la discusión. Si conseguimos eso, habremos dado un gran paso.

PARTE 1: PERCEPCIONES DE LA CIUDADANÍA, UNA SÍNTESIS²

Entender las opiniones y demandas ciudadanas respecto del sistema de pensiones es crucial para el debate previsional. Para poder llevar adelante políticas públicas con legitimidad social, es importante comprender la génesis de los descontentos, en particular en temas socialmente relevantes como los sistemas de seguridad social. Ellas revelan las preferencias de la ciudadanía sobre las definiciones normativas del sistema.

Con ello en mente, esta primera parte del documento describe, mediante la sistematización de información secundaria, en qué consiste el descontento ciudadano en materia de pensiones. Se realiza, así, un primer y necesario paso para la construcción de un diagnóstico.

² Esta sección sintetiza las principales conclusiones de Vergara, D. (2017). *Sistema de Pensiones: Opiniones y Demandas Ciudadanas*. Documento de Referencia N°36, Espacio Público. Un mayor nivel de detalle puede encontrarse en el documento, el cual está disponible en la página web de Espacio Público.

Percepción sobre las pensiones entregadas por el actual sistema

Los pensionados están insatisfechos con sus pensiones. Ellos señalan que sus jubilaciones no alcanzan para satisfacer las necesidades básicas: las catalogan como bajas, indignas e insuficientes³. Las bajas pensiones se traducen en una presión por trabajar más allá de la edad de jubilación para poder subsistir⁴. Los actuales cotizantes comparten esta mala percepción: una gran mayoría cree que cuando cumpla la edad de jubilación no tendrá una pensión que le permita satisfacer sus necesidades⁵. En ambos análisis, las mujeres enfrentan una peor situación y tienen perspectivas más desalentadoras que los hombres.

Financiamiento del sistema de pensiones

Las opiniones respecto a cómo debiesen financiarse las pensiones son mixtas. Si bien hay una predominancia hacia que el Estado aporte al financiamiento del sistema con ingresos provenientes de impuestos, existe también una preferencia comparable por esquemas basados en ahorro (capitalización individual) y en solidaridad intergeneracional (reparto)⁶. Hay una cierta inclinación por un

³ En la *Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile* encargada por la Comisión Bravo el año 2014 (de aquí en adelante, ECB), un 74% de los jubilados declara que la pensión no alcanza para satisfacer sus necesidades, estando un 80% insatisfecho o muy insatisfecho con la pensión recibida. Las audiencias públicas convocadas por la Comisión Bravo, realizadas por organizaciones sindicales, colegios profesionales, organizaciones y movimientos sociales y organizaciones de pensionados y/o jubilados, sistemáticamente construyeron sus críticas sobre la premisa de lo bajas, indignas e insuficientes que son las pensiones entregadas por el sistema.

⁴ En la ECB, un 77% de los pensionados que trabajan dice que lo hace porque el monto de su pensión es muy bajo. En la última ronda de la *Encuesta de Protección Social* (de aquí en adelante, EPS), cuyo terreno fue realizado durante el año 2016, un 79% de los jubilados activos señaló que trabaja por necesidad económica.

⁵ En la ECB, un 82% de los cotizantes cree que cuando se jubile no tendrá una pensión acorde a sus expectativas. En la EPS, solo un 7% de los afiliados cree que obtendrá una pensión que le permita satisfacer sus necesidades al momento de cumplir la edad legal de jubilación.

⁶ Los sistemas de *capitalización individual* son esquemas en que cada afiliado deposita sus cotizaciones en una cuenta personal, rentabiliza los ahorros y, al final de su vida activa, usa los fondos de la cuenta para financiar pensiones. Por otro lado, los sistemas de *reparto* son esquemas en que las pensiones son financiadas directamente con las cotizaciones de los trabajadores activos. Tanto la ECB como la EPS preguntan si las pensiones debiesen financiarse con esfuerzo individual (ahorro), intergeneracional (reparto) y/o social (impuestos). Las preferencias por los distintos tipos de financiamiento en ambas encuestas fueron 36% y 30%,

modelo de financiamiento tripartito, es decir, que considere aportes del trabajador, del empleador y del Estado, y que contemple en su diseño más componentes solidarios que los que existen en el sistema actual, para darle así mayor carácter de seguridad social al sistema⁷.

Percepción sobre los actores del sistema de pensiones

Los datos ratifican la mala evaluación generalizada que tienen las personas sobre el sistema de pensiones en general, y sobre las AFP en particular⁸. La desconfianza hacia las administradoras incluso supera la que existe hacia otras instituciones socialmente deslegitimadas⁹. La ciudadanía responsabiliza a las AFP por las bajas pensiones y no quiere que ellas les administren sus ahorros¹⁰.

Esta desconfianza se explica por múltiples razones. Por un lado, se percibe que el sistema es funcional a los grandes grupos económicos y financieros, se critica que los afiliados no participen en la administración y control de fondos, se rechaza que las AFP no

23% y 27%, y 42% y 62%, respectivamente (porcentajes no suman 100 dado que se podía elegir más de una opción).

⁷ Las encuestas de opinión pública también mostraron preferencias mixtas en relación al diseño: mientras en la encuesta CADEM de abril del 2017 un 54% opinó que el 5% adicional de cotización propuesto por el gobierno debiese ir a capitalización individual, en la encuesta CEP de Noviembre – Diciembre 2016, un 51% estuvo de acuerdo con que *todos deberían tener una pensión parecida financiada principalmente con las cotizaciones de todos*. Por otro lado, las audiencias públicas revisadas fueron enfáticas en levantar la demanda por mayor solidaridad, exigiendo un mayor carácter de seguridad social al sistema previsional: un 74% de ellas demandó más redistribución y un 67% de ellas criticó al sistema por no entregar seguridad social.

⁸ En la EPS, solo un 7% (10%) tuvo una opinión positiva o muy positiva del sistema de pensiones (las AFP).

⁹ Diversas encuestas preguntan sobre la confianza que se tiene sobre distintas instituciones. En la ECB, las AFP se ubicaron en el lugar 14 de 17, superando en confianza solo al Congreso, las Isapres y los partidos políticos. En la *Encuesta de Desarrollo Humano* realizada el 2013 por el PNUD (de aquí en adelante, EDH), se posicionaron 18 de 21, nuevamente solo sobre el Congreso, las Isapres y los partidos políticos. En la última ronda de la Encuesta "*Confianza e Imagen Empresarial*" realizada por CADEM y la SOFOFA, las AFP obtienen el último lugar en términos de confianza, estando incluso peor evaluadas que las Isapres y el Transantiago.

¹⁰ En la ECB, un 69% está muy de acuerdo con que las bajas pensiones son responsabilidad de las AFP, un 60% está muy en desacuerdo con que las AFP han hecho una gestión eficiente de los ahorros previsionales, y solo a un 7% le da tranquilidad que las AFP administren los ahorros previsionales.

compartan riesgos y tengan fines de lucro, y se cataloga al sistema como uno que discrimina a las mujeres. Por el otro, la ciudadanía percibe un problema de origen, por su génesis no democrática, por la presión ejercida a cambiarse al nuevo régimen previsional y la sensación de engaño por la promesa incumplida respecto a las pensiones que entregaría el sistema en el largo plazo¹¹.

Por su parte, si bien se evidencia una mayor confianza en las instituciones públicas que en las privadas, no existe una buena evaluación del rol que ha jugado el Estado en el sistema previsional. En ese sentido, el Estado también es identificado como responsable por el bajo nivel de las pensiones, como un regulador ausente que ha delegado la seguridad social en administradoras privadas¹². Esta mala evaluación se traduce en una demanda por un mayor protagonismo del Estado como garante de la seguridad social, y también como fiscalizador, financista y administrador¹³.

Opinión respecto a medidas específicas

Existe un rechazo generalizado por la ciudadanía a aumentar de la edad de jubilación, que posiblemente sea sintomático del problema de escasa legitimidad que ostenta el sistema a los ojos de la ciudadanía. Existe, además, acuerdo en que las AFP no cobren comisión cuando la rentabilidad es negativa, con la creación de una

¹¹ La articulación del descontento en críticas más profundas se desprende del análisis de la evidencia cualitativa levantada por la Comisión Bravo, tanto de las audiencias públicas como de los encuentros regionales abiertos a todo público. La promesa de origen guarda relación, entre otras cosas, con la siguiente cita: "Si todo iba razonablemente bien, nuestros cálculos indicaban que ahorrando mensualmente un 10% de la remuneración, las pensiones podrían alcanzar a montos equivalentes al 70% de ella al final de la vida de trabajo." (José Piñera, *El Cascabel al Gato*).

¹² En la misma pregunta de la ECB en donde las AFP obtuvieron el lugar 18 de 21 en confiabilidad, el IPS obtuvo el cuarto lugar. En la misma encuesta, un 61% está muy de acuerdo con que el Estado es también responsable de las bajas pensiones.

¹³ En la EDH, un 80% de los encuestados cree que es mejor que el Estado se haga cargo de las pensiones, en vez de esquemas mixtos o exclusivamente privados, preferencia que es mayor, por ejemplo, que en salud y educación. Por otro lado, cuando la encuesta CADEM de abril de 2017 preguntó respecto a quién debiese administrar el 5% adicional propuesto por el gobierno, un 29% contestó que debería hacerlo un servicio público estatal, un 25% una AFP estatal, un 22% un privado no AFP y un 16% una AFP sin cobro de comisión extra. Así, dejando de lado la figura específica, un 54% se inclinó por una entidad estatal mientras que solo un 38% prefirió una entidad privada. La demanda por más Estado asociada a su rol de garante de la seguridad social aparece sistemáticamente en la evidencia cualitativa.

AFP estatal y con el aumento de la tasa de cotización a cargo del empleador. Por el contrario, existe un amplio desacuerdo con que las FF.AA. mantengan un sistema propio, paralelo y distinto al que están obligados el resto de los chilenos¹⁴.

Más allá del detalle, la demanda ciudadana por una reforma profunda al sistema de pensiones está instalada. No solo existe acuerdo con que hay que reformar el sistema, sino con que este requiere cambios profundos¹⁵.

El debate de la elite: columnas de opinión

Un análisis de las columnas de opinión publicadas en materia de pensiones en diversos medios durante los años 2015 y 2016 permite ver qué aristas del debate están siendo tratadas y con qué énfasis, y así identificar si existen sesgos en el debate de la elite en perspectiva con la demanda ciudadana discutida previamente¹⁶.

Lo que se observa es que, si bien los temas tratados abarcan las distintas variables políticas y técnicas del problema, existe una sobrerrepresentación de economistas e ingenieros comerciales en el debate en los medios, con un marcado sesgo hacia aspectos técnicos del diseño del sistema y sus potenciales reformas¹⁷. Esta forma de debatir deja poco espacio a discusiones acerca de los principios

¹⁴ La ECB, la EPS y la encuesta CADEM, muestran el rechazo generalizado al aumento de la edad de jubilación. En la encuesta CADEM, menos de un 20% estuvo de acuerdo con atrasar la edad de jubilación. En la ECB y la EPS, los encuestados manifestaron no estar dispuestos a atrasar la jubilación para recibir una mayor pensión. La percepción respecto al resto de las políticas puede extraerse de la encuesta CADEM.

¹⁵ En la encuesta CADEM del 1 de agosto de 2016, un 87% estuvo de acuerdo con que es necesario reformar el sistema de AFP. En la ECB, un 68% estuvo muy de acuerdo con que solo un cambio total al sistema de AFP ayudaría a mejorar las pensiones. De manera más categórica, en la EDH el 84% de los encuestados opina que el sistema requiere cambios profundos, mientras que solo un 15% se inclina por cambios moderados y un 2% cree que no se necesitan cambios. En la misma encuesta, pensiones tiene la mayor demanda por cambios profundos entre los temas considerados, superando a salud, educación y sistema judicial.

¹⁶ Se analizó 126 columnas escritas en CIPER, El Mercurio, El Mostrador y La Tercera. Para los detalles del análisis ver Vergara, D. (2017). *Sistema de Pensiones: Opiniones y Demandas Ciudadanas*. Documento de Referencia N°36, Espacio Público.

¹⁷ De las 115 columnas a las que se les pudo identificar la profesión del autor, un 53% estuvo escrita por economistas o ingenieros comerciales. Le siguen abogados (10%), periodistas (10%) e ingenieros (7%). A su vez, el 67% de las columnas escritas por economistas e ingenieros comerciales trató de temas netamente técnicos, versus solo el 20% de las columnas escritas por autores del resto de las disciplinas.

normativos del sistema, y da escasa importancia relativa a los problemas de legitimidad y desconfianza por parte de la población.

En contraste, la demanda ciudadana se refiere principalmente a elementos de carácter político o normativo del sistema. El diálogo exclusivo entre técnicos puede ser insuficiente a la hora de construir propuestas, al no ser capaces de ver de manera integral las distintas dimensiones del problema.

PARTE 2: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Tras el trabajo grupal de discusión, y considerando la opinión y demanda ciudadana como insumo central del debate, planteamos que los problemas del sistema de pensiones guardan relación con tres dimensiones fundamentales. En primer lugar, el sistema otorga *pensiones insuficientes* (tanto las actuales como las que se proyecta entregar en el futuro), en especial a trabajadores de ingresos medios y a las mujeres. En segundo lugar, el sistema tiene escaso carácter de *seguridad social*. Finalmente, el sistema es percibido como *ilegítimo*¹⁸.

Pensiones insuficientes

El actual sistema de pensiones ha sido incapaz de entregar pensiones adecuadas a ciertos grupos de la población y, en caso de no reformarse, lo seguirá siendo a futuro. El diagnóstico en términos de

¹⁸ Es importante notar que el diagnóstico realizado sobre las bases normativas del sistema tiene también una contraparte técnica. Por un lado, los sistemas de capitalización individual tienen ventajas técnicas, ya que se benefician del retorno financiero (el cual es superior en el largo plazo al retorno implícito asociado a los sistemas nocionales o de beneficios definidos), ofrece fuertes incentivos a cotizar y, por lo tanto, garantiza la sustentabilidad financiera del pilar contributivo a nivel individual (y, por ende, a nivel sistémico). Sin embargo, el diseño actual presenta limitaciones conceptuales y deficiencias paramétricas que afectan el monto de las pensiones entregadas y hacen a los afiliados vulnerables a determinados riesgos económicos.

los beneficios otorgados puede resumirse de la siguiente manera. En primer lugar, la introducción del Nuevo Pilar Solidario (NPS), producto de la reforma del año 2008, mejoró sustancialmente la situación de los grupos de menor vinculación laboral formal y de menores ingresos¹⁹. Por otro lado, los grupos de altos ingresos, además de poseer historias laborales con menos lagunas²⁰, tienen mayor capacidad (e incentivos tributarios) para realizar ahorro voluntario como complemento al ahorro obligatorio. Así, los grupos de ingresos medios son los más afectados. Bajo la lógica del sistema actual, las causas de este problema tienen relación con aspectos paramétricos²¹, fundamentalmente los escasos recursos existentes para el pago de pensiones (públicos y privados), la creciente esperanza de vida, y la importancia de la informalidad y del trabajo por cuenta propia en el mercado laboral chileno, así como la menor tasa de participación laboral de las mujeres. Más aún, producto de los bajos salarios, las pensiones no solo son bajas en términos de tasa de reemplazo, sino que también en los montos mismos entregados²².

¹⁹ El NPS consiste en aportes realizados por el Estado para ayudar a quienes no tienen derecho a pensión dada la ausencia de cotizaciones, o a quienes acumularon un saldo incapaz de entregar pensiones *suficientes*. Se compone principalmente por la *Pensión Básica Solidaria* (PBS), pensión que reciben quienes no acumulan cotizaciones (cuyo monto al 1 de enero de 2017 es de \$102.897 mensuales) y del *Aporte Previsional Solidario* (APS), que es un complemento, decreciente en la pensión autofinanciada, a quienes pueden financiarse pensiones inferiores a la *Pensión Máxima con Aporte Solidaria* (PMAS) (cuyo monto al 1 de julio de 2016 es de \$304.062).

²⁰ *Lagunas* son los periodos en que los trabajadores no realizan cotizaciones previsionales.

²¹ Esto significa que el problema radicaría en el desajuste existente de ciertos *parámetros* del modelo actual como, por ejemplo, la tasa de cotización o la edad de jubilación (y, por ende, la solución estaría en modificar estos parámetros).

²² La *tasa de reemplazo* es el porcentaje que representa la pensión sobre alguna medida de salario pertinente al pensionado (por ejemplo, el último salario o el salario promedio de los últimos 10 años). Según datos de la Superintendencia de Pensiones, a marzo del 2017 la pensión autofinanciada promedio de los nuevos pensionados fue de \$128.877, lo que representa un 49% del salario mínimo. Para las mujeres, el promedio fue de \$69.764 (16% del salario mínimo) y para hombres, \$218.878 (83% del salario mínimo). Se aprecia también que las pensiones promedio aumentan según el tiempo cotizado, aunque siguen siendo bajas: para quienes cotizaron al menos 10 (20) años, la pensión promedio fue de \$213.003 (\$294.307), representando un 81% (111%) del salario mínimo. Por otro lado, utilizando también datos de la Superintendencia de Pensiones, el Ministerio de Hacienda reportó estadísticas de tasas de reemplazo. La tasa de reemplazo mediana respecto al último ingreso, para el total de pensionados, fue de 20% para la pensión autofinanciada y 40% para la pensión total (es decir, incluyendo aportes del NPS). Nuevamente se evidencia una brecha de género, ya que los porcentajes son 33% y 52% para hombres, mientras que solo alcanzan el 12% y 29% para mujeres. La tasa de reemplazo para la pensión autofinanciada crece por quintil, de 14% en el primer quintil a 26% en el quinto. En cambio, la tasa de reemplazo para la pensión total cae de

Seguridad Social²³

Si la insuficiencia de las pensiones promedio tiene relación con asuntos paramétricos, su desigual distribución se relaciona con la excesiva importancia del esfuerzo individual, en desmedro del aseguramiento colectivo o seguridad social. Al descansar principalmente en el ahorro individual, el sistema ofrece a los afiliados -en especial a aquellos en tramos medios de ingreso que no están o están apenas cubiertos por el NPS- escasa protección contra ciertos riesgos. Así, bajo el esquema actual, estos trabajadores asumen todo el riesgo de experimentar lagunas previsionales (las que son especialmente perjudiciales durante los primeros años del período activo²⁴) y castiga a las mujeres por ganar menos²⁵, jubilar antes, vivir más, y estar culturalmente presionadas a asumir tareas no remuneradas, como la maternidad y las tareas de cuidado (niños, enfermos, ancianos, etc.)²⁶. Se transfiere, además, la totalidad del

110% en el primer quintil a 27% en el quinto, producto de la focalización del NPS. Finalmente, se aprecia que la tasa de reemplazo crece con los años cotizados, a pesar de que sigue siendo inferior al 50% para quienes cotizan más de 30 años.

²³ La OIT define seguridad social como *la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia*. El Artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos otorga a la seguridad social el estatus de derecho. Concretamente, señala que *toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*.

²⁴ Cotizaciones tempranas contribuyen más al saldo final (y, por ende, a la pensión autofinanciada) que cotizaciones tardías, ya que los sistemas de capitalización individual se aprovechan del interés compuesto para aumentar los saldos a la edad de jubilar (dado que los intereses van generando intereses a lo largo del tiempo). Para ilustrar que los efectos pueden ser importantes, consideremos a una persona que trabaja durante 40 años y cotiza una UF anual durante 10 años. Supongamos una tasa de interés del 3% anual. Si cotiza durante los 10 primeros años, su saldo final será de 28,7 UF, casi tres veces lo aportado. Si lo hace en los segundos, terceros y últimos 10 años, el saldo será de 21,3 UF, 15,9 UF, y 11,8 UF, respectivamente. Así, experimentar lagunas tempranas afecta de manera importante los saldos acumulados.

²⁵ Existe evidencia de que las mujeres obtienen menores salarios que los hombres por el mismo trabajo, tras corregir por otras variables. Para el caso chileno, ver Ñopo, H. (2007). *The Gender Wage Gap in Chile 1992-2003 from a Matching Comparisons Perspective*. IZA DP No. 2698, e INE. (2015). *Mujeres en Chile y Mercado del Trabajo. Participación Laboral Femenina y Brechas Salariales*.

²⁶ Los resultados de la *Encuesta Nacional sobre el uso del Tiempo* realizada por el INE en el año 2015 señalan que un 93% de las mujeres realizan tareas domésticas en días de semana,

riesgo financiero a los trabajadores, lo cual afecta sobre todo a los menos capacitados y con menos recursos monetarios para asumir estrategias de protección.

Todas estas variables, en gran medida ajenas al control del trabajador, afectan el monto de las pensiones. Sin embargo, bajo la lógica de la capitalización individual, son los afiliados quienes cargan exclusivamente con los efectos de estos eventos externos, puesto que prácticamente no existen componentes redistributivos que operen como mecanismos de aseguramiento colectivo. A pesar de la introducción del NPS, el Estado no asume un rol explícito como garante, en un sentido amplio, de los beneficios en el esquema actual, no existiendo un compromiso por el nivel de las pensiones o su distribución en la población. Para quienes no se benefician del NPS, nada tiene el sistema de seguridad social, siendo el trabajador el responsable último de protegerse ante determinados riesgos de la vida.

Legitimidad / Ilegitimidad

Finalmente, la percepción ciudadana de ilegitimidad encuentra fundamento en diversos aspectos. En primer lugar, existe una sensación de engaño, asociada a la promesa incumplida respecto a las pensiones que iba a entregar el sistema en el largo plazo²⁷. En cierta medida, esta sensación refleja una amplia brecha entre las expectativas generadas por la reforma en su origen y la realidad a la que se enfrentan las personas al momento de jubilarse. Esto tuvo, además, implicancias concretas, ya que motivaron el cambio de sistema en los antiguos pensionados.

destinando en promedio 4 horas diarias a aquello. En hombres, la proporción es 82% con 1,9 horas promedio. Además, un 49% de las mujeres reportó destinar tiempo a tareas de cuidado (en promedio, 3,3 horas diarias), mientras que dicho porcentaje en hombres es solo un 36% (con 1,8 horas promedio). Para una mayor discusión respecto a roles de género y pensiones, ver Ballesteros, S., Reyes, T. (2016). *Roles de Género y Bajas Pensiones para la Mujer*. CIPER Chile.

²⁷ Además de la cita a José Piñera presentada previamente (ver pie de página 11), el Anexo contiene ejemplos de artículos de prensa que respaldan, a través del mensaje que daban las autoridades de la época a través de la prensa, el argumento de la promesa de origen.

En segundo lugar, existen problemas adicionales de origen, dado que el sistema fue impuesto en 1980 bajo un régimen dictatorial, sin mediar discusión o debate público, y bajo la acción de mecanismos coercitivos para forzar el cambio desde el sistema antiguo al actual sistema de AFP. El mantenimiento de un sistema de pensiones paralelo y excepcional para las Fuerzas Armadas y Carabineros (que mantuvo la lógica del reparto pero íntegramente subsidiado por el Estado y que otorga beneficios excesivos especialmente para los funcionarios de alto rango) profundiza esta arista de la percepción de ilegitimidad²⁸.

En tercer lugar, existe una sensación de abuso²⁹ asociada a que, en un contexto de bajas pensiones entregadas, los dueños de las AFP se han beneficiado del sistema, percibiendo utilidades sobrenormales, inclusive en periodos de crisis^{30 31}. Esto último refleja las falencias en materia de competencia entre las AFP, la cual se origina, entre otras causas, en el escaso interés de la población por comparar comisiones entre AFP y la homogeneidad del servicio entregado^{32 33}.

²⁸ El presupuesto del 2016 consideró un gasto fiscal equivalente al 0.93% del PIB en pensiones de Capredena y Dipreca. En octubre de 2016, Capredena entregó pensiones a 106.601 personas por un monto promedio de \$742.410. En la misma línea, en septiembre de 2016, Dipreca entregó pensiones a 65.875 personas por un monto promedio de \$737.232 (ver Solimano, A. (2017). *Pensiones a la Chilena: La Experiencia Internacional y el Cambio a la Desprivatización*. Editorial Catalonia). Para tener una referencia de los órdenes de magnitud, el presupuesto del 2016 consideró un gasto fiscal en el NPS equivalente un 0.73% del PIB y en abril de 2017 benefició a 1.383.642 personas. A modo anecdótico, en mayo de 2017 La Tercera publicó que los 95 generales en retiro y ex oficiales condenados por causas de violaciones a los derechos humanos reciben, en promedio, una pensión de \$1.618.459. Esto contrasta radicalmente con los montos reportados en el pie de página 18.

²⁹ En la última encuesta CEP (Abril – Mayo 2017) un 80% de los encuestados estuvo de acuerdo con que hay mucho abuso al público por parte de las AFP, porcentaje que es el mayor entre las instituciones consultadas (integradas, entre otras, por las Isapres, las instituciones financieras y las farmacias).

³⁰ Ver Valdés, S., Marinovic, I. (2005). *Contabilidad regulatoria: Las AFP chilenas, 1993-2003*. Documento de Trabajo 279, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile; y López, F. (2016). *Industria de AFP: ¿Cuánto gana y cuánto debería ganar?* Revista de Análisis Económico 31(2): pp. 101-114.

³¹ La sensación de abuso también se relaciona con otras prácticas realizadas por las AFP que son vistas con desconfianza por la ciudadanía como, por ejemplo, el pago de comisiones con cargo al fondo de pensiones (las llamadas "comisiones fantasmas"), las políticas de donaciones o el financiamiento a campañas políticas (en relación a esto último, ver Matamala, D. (2015). *La lista completa: la verdad sobre las 1.123 empresas que financian la política en Chile*. CIPER Chile).

³² La complejidad del diseño actual, los supuestos errados sobre el conocimiento financiero, la ausencia de servicios concretos durante la etapa activa y la relación compleja entre

Finalmente, existe una sensación de expropiación de poder asociada al manejo de los fondos, dada la inexistencia de mecanismos efectivos para que los trabajadores, dueños de los fondos, puedan influir sobre el destino de sus ahorros, además de la ausencia de beneficios concretos derivados de esos mismos ahorros durante la vida activa. No está disponible para el trabajador, si así lo desea, la posibilidad de que sus ahorros se destinen a instituciones con fines sociales, que respeten determinados criterios normativos de los afiliados, u otorguen beneficios individuales a los participantes durante el período previo a la jubilación. El uso de los fondos puede incluso percibirse como antagónico a los intereses del trabajador cuando son invertidos en empresas con, por ejemplo, antecedentes de abuso sobre los consumidores (colusión o fraude financiero) o los trabajadores (infractores de las regulaciones laborales).

Además, vale la pena mencionar que la percepción de ilegitimidad no es un tema meramente político: esta merma aún más la disposición a ahorrar, generando problemas adicionales en el mercado laboral formal que impactan negativamente la densidad de cotizaciones de los trabajadores³⁴. Esto es particularmente importante si se considera que la toma de consciencia sobre la insuficiencia de los recursos ahorrados para la vejez suele ocurrir a una edad tardía, momento en que las posibilidades de corrección se ven disminuidas.

rentabilidad, comisión y servicios, también contribuyen a explicar el incorrecto funcionamiento del mecanismo de competencia.

³³ Por definición, las utilidades de una administradora no dependen de las rentabilidades, ya que estas provienen del cobro de comisiones (aunque parte del capital que debe aportar la AFP está invertido de la misma manera que el Fondo de Pensiones). Además, la evidencia muestra que las AFP no se han diferenciado de manera importante en términos de sus rentabilidades, como sí lo han hecho con respecto a las comisiones cobradas (ver Raddatz, C., Schmukler, S. L. (2013). *Deconstructing herding: Evidence from pension fund investment behavior*. Journal of Financial Services Research 43 (1): pp. 99-126, y Lara, D., López, F., Morgado, A. (2016). *Fondos de Pensiones: ¿Existe un líder en rentabilidad?* Documento de Investigación I-315, Universidad Alberto Hurtado).

³⁴ La *densidad de cotizaciones* es la proporción del tiempo en que los trabajadores cotizan. En otras palabras, si se tienen *muchas lagunas*, se tiene una *baja densidad de cotizaciones*, y viceversa.

PARTE 3: PRINCIPIOS PARA UNA REFORMA PREVISIONAL

Por razones de ejercicio democrático y legitimidad social, desde Espacio Público creemos que las políticas públicas y su diseño técnico deben construirse sobre principios normativos consistentes con las preferencias sociales. Con ello en mente, se delinean a continuación cuatro principios derivados del diagnóstico que, a juicio de los autores de este informe, debiesen caracterizar cualquier propuesta de reforma que busque hacerse cargo de manera integral de las demandas en materia de pensiones. Basándose en las dos secciones previas de este informe, una reforma al sistema de pensiones debiera

- aumentar el monto de las pensiones actuales y futuras,
- incorporar nuevos elementos redistributivos que refuercen los componentes de aseguramiento colectivo del sistema (seguridad social),
- dotar de legitimidad al sistema de pensiones, y
- otorgar un mayor rol al Estado.

Antes de ahondar en su análisis es importante recalcar dos aspectos centrales. En primer lugar, queremos enfatizar la importancia de *anclar el debate de propuestas a una discusión de principios*. En la

actualidad, existen múltiples propuestas de reforma. Sin embargo, dada la ausencia de un marco general para la discusión, es difícil que dialoguen entre ellas y se comparen de manera clara con sus respectivas virtudes y defectos. Ello no solo entrapa la conversación, sino que también desvía la atención hacia elementos muy específicos, generalmente de carácter técnico, que alejan al debate de la ciudadanía.

En segundo lugar, por la importancia que tienen los sistemas de seguridad social en la economía, es importante que las propuestas de reforma sean *viabiles y solventes en términos técnicos*. Los sistemas de pensiones no solo son parte del sistema de seguridad social mediante el pago de pensiones, sino que también se relacionan con el mercado del trabajo, afectan variables macroeconómicas como el ahorro, y pueden ser altamente costosos, por lo que requieren un diseño que incentive a los trabajadores a cotizar y que no implique un gasto fiscal insostenible en el largo plazo, sobre todo considerando la transición demográfica que está viviendo Chile³⁵. Dicho eso, creemos importante poner al centro de la discusión los principios enunciados, pero siempre sobre la base de su sostenibilidad técnica. En otras palabras, la viabilidad técnica opera como un prerrequisito de cualquier propuesta, antes de entrar al debate en torno a los principios que las definen.

A continuación, se presenta cada uno de los principios, acompañado, a modo ilustrativo, con ejemplos concretos de reformas que serían consistentes con el concepto correspondiente.

Principio 1: Aumentar el monto de las pensiones actuales y futuras

Las pensiones que entrega el sistema son insuficientes y, de no haber cambios sustanciales, lo seguirán siendo a futuro. Esto es

³⁵ La población de Chile ha experimentado un envejecimiento, explicado fundamentalmente por la caída de las tasas de natalidad y mortalidad, y el aumento de la esperanza de vida en edades avanzadas, lo que ha implicado que la proporción de adultos mayores ha ido creciendo a lo largo del tiempo. Las proyecciones indican que esta tendencia de envejecimiento de la población se mantendrá durante varios años (ver United Nations. (2015). *World Population Prospects: The 2015 Revision*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division).

principalmente relevante para la clase media y las mujeres. Además, los actuales pensionados (y quienes están pronto a jubilarse) asumieron los costos de transición e implementación y cotizaron durante muchos años en un sistema imperfecto que tuvo sus primeras modificaciones sustanciales recién el año 2008 (28 años después de su creación). Es por eso que cualquier propuesta de reforma debiese apuntar a aumentar el monto de las pensiones futuras, pero también las actuales.

Ejemplos

Aumentar la tasa de cotización es una medida que permitiría aumentar las pensiones³⁶. Dependiendo de qué se haga con la cotización adicional, el mayor financiamiento podría traducirse en mayores pensiones actuales y/o futuras. Si una porción del financiamiento adicional se destinase a cuentas individuales, eso permitiría aumentar pensiones futuras. Por otro lado, parte del financiamiento adicional podría destinarse a esquemas con elementos de redistribución intergeneracional (pilar de reparto) o a un seguro para la cuarta edad³⁷, lo que permitiría aumentar las pensiones actuales.

Revisar los parámetros del NPS (la *Pensión Básica Solidaria*, PBS, y la *Pensión Máxima con Aporte Solidario*, PMAS) también podría tener un efecto directo sobre el monto de las pensiones actuales y futuras. En la misma línea, como ya ha sido planteado por diversos actores del debate, la revisión del criterio de reajuste de los beneficios del NPS a lo largo del tiempo (por ejemplo, transitando desde el actual reajuste vía inflación hacia uno basado en el crecimiento del salario mediano, garantizando de esta forma que las pensiones futuras mantengan una relación constante respecto al trabajador medio de

³⁶ Chile tiene una tasa de cotización que es baja en relación a los países de la OCDE. De los países que tienen tasas de cotización obligatorias exclusivas para el financiamiento de las pensiones (21 de los 34), la tasa promedio es de 18%. El resto de los países tienen tasas de cotización obligatorias que financian distintos componentes de la seguridad social. Para esos países, la tasa promedio es de 24% (ver OCDE. (2015). *Pensions at Glance* 2015).

³⁷ Para distintas propuestas de seguros de cuarta edad, ver Larraín, G., Ballesteros, S., García, S. (2017). *Longevidad y pensiones: una propuesta de seguro para la cuarta edad*. Documento de Trabajo 441, Departamento de Economía, Universidad de Chile y Berstein, S., Morales, M., Puente, A. (2015). *Rol de un seguro de longevidad en América Latina: casos de Chile, Colombia, México y Perú*. FIAP Internacional.

la economía) también ayudaría al mejoramiento de las pensiones futuras, en especial para las personas de menores ingresos.

Otras medidas específicas, tales como rediseñar el Bono por Hijo de manera de hacerlo retroactivo a las mujeres pensionadas antes de la puesta en marcha de la medida y con hijos nacidos antes del 2009, también tendrían un efecto positivo sobre las pensiones actuales.

Principio 2: Incorporar nuevos elementos redistributivos que refuercen los componentes de aseguramiento colectivo del sistema (seguridad social)

Para dotar al sistema de un mayor carácter de seguridad social, creemos que es importante introducir nuevos elementos redistributivos. El énfasis debe estar puesto en la cobertura de riesgos que son, en gran medida, externos a las personas (tales como el riesgo de lagunas tempranas y los riesgos financieros). Adicionalmente, es importante incorporar elementos que mitiguen las brechas de género cuyas causas, como se argumentó previamente, son múltiples.

Ejemplos

Los ingresos por cotizaciones – en la medida de que parte de dichos ingresos se destine a fines redistributivos – podrían fortalecer el aseguramiento colectivo del sistema. Así, si parte del financiamiento se destinase a un pilar de reparto, no solo se cumpliría con aumentar las actuales pensiones, sino que también se avanzaría en términos de seguridad social al acercar la pensión hacia un diseño de beneficio definido (menos vulnerable a los riesgos descritos previamente)³⁸. Lo mismo ocurriría con la posibilidad de fortalecer el NPS de tal manera que alcance a los grupos medios, ya que este protege a la porción de la población que se ha sido más expuesta a la imposibilidad de cotizar por largos periodos de su vida activa.

³⁸ Un sistema de *beneficio definido* es un esquema en el cual la pensión (beneficio) está definida por determinados parámetros (años cotizados, niveles de ingreso, etc.) y no por el ahorro realizado y sus rentabilidades.

Alternativamente, se podría diseñar un nuevo pilar de seguridad social que tenga como objetivo proteger a los pensionados contra ciertos riesgos específicos, por ejemplo, mediante el complemento de la pensión a quienes, dada una cantidad de años cotizados, tengan bajas tasas de reemplazo (protegiendo de esta forma contra el riesgo de lagunas) o a quienes pertenezcan a cohortes que hayan enfrentado bajas rentabilidades en determinadas etapas de su vida activa (protección contra riesgos financieros)³⁹.

También hay medidas que podrían contribuir específicamente a la mitigación de las brechas de género. El diseño retroactivo del Bono por Hijo podría avanzar en esa dirección, pensando sobre todo en las actuales pensionadas. Por otro lado, un pilar de seguridad social, como el señalado en el párrafo anterior, podría incorporar en su diseño mayores beneficios o mejores condiciones de acceso al mismo para las mujeres. También se podría avanzar en la mitigación de la brecha de género a través de modificaciones al NPS, por ejemplo, definiendo una PMAS diferenciada para hombres y mujeres, de manera de eliminar la brecha previsional originada en la mayor esperanza de vida de las mujeres.

Principio 3: Dotar de legitimidad al sistema de pensiones

Como se discutió previamente, la percepción de ilegitimidad por parte de la ciudadanía encuentra fundamento en distintas fuentes (problemas de origen, sensación de abuso, o falta de influencia sobre el uso y destino de los ahorros). Así, propuestas de reforma debiesen

³⁹ En Chile existen esquemas exitosos que combinan capitalización individual con beneficios definidos. En la actualidad, los trabajadores pagan una prima equivalente al 1.41% del ingreso, para financiar el *Seguro de Invalidez y Sobrevivencia* (SIS), el cual complementa los ahorros personales, permitiendo que las pensiones por invalidez o fallecimiento de un trabajador se calculen como un porcentaje predeterminado del ingreso del trabajador (es decir, beneficio definido). Por otro lado, los trabajadores con contrato indefinido aportan 2.2% de su ingreso a una cuenta individual del *Seguro de Cesantía* y, adicionalmente, un 0.8% al *Fondo de Cesantía Solidario* (FCS). En caso de despido, los trabajadores que tengan al menos 12 cotizaciones en los últimos 24 meses pueden optar a recibir beneficios equivalentes a un porcentaje de su ingreso (5 pagos mensuales, equivalentes al 70%, 55%, 45%, 40% y 35% del ingreso – nuevamente, beneficio definido), financiados por el ahorro personal y un aporte proveniente del FCS.

avanzar en dotar de legitimidad al sistema a través de medidas complementarias que abarquen los diversos fundamentos.

Ejemplos

Pensando en los problemas de origen (promesa incumplida), la realización constante de estudios actuariales (de acceso público) que transparenten los beneficios que puede entregar el sistema podría otorgarle mayor legitimidad⁴⁰. También, la revisión del sistema diferenciado que existe para las Fuerzas Armadas y Carabineros y un avance hacia una consolidación con el sistema aplicable al resto de la población, ayudaría en relación a los problemas de origen asociados al actual sistema de pensiones.

Para los problemas de legitimidad derivados del uso de los fondos (criterios de inversión y beneficios durante la vida activa), se podría incluir en la regulación la posibilidad de ofrecer nuevos fondos de inversión con criterios definidos por los cotizantes, complementarios a la actual diferenciación por perfiles de riesgo⁴¹. Otra manera de apuntar hacia el mismo objetivo es incorporar afiliados a los comités de inversión. En relación a los beneficios concretos accesibles durante la vida activa, los afiliados podrían tener la posibilidad de solicitar préstamos con cargo a sus propios saldos, con montos máximos y a tasas convenientes, ante cierto tipo de eventos (por ejemplo, relacionados a problemas de salud o vivienda), correctamente diseñados para evitar que los fondos se licúen en forma excesiva⁴².

Finalmente, también existen medidas que avanzan en reparar la sensación de abuso. En primer lugar, de existir financiamiento

⁴⁰ Los *estudios actuariales* consisten en la aplicación de modelos estadísticos que permiten estimar cómo serían las pensiones entregadas por el sistema bajo distintos escenarios. Su realización ayudaría a transparentar el desempeño del sistema, evaluar posibles medidas para mejorarlo y actuar con tiempo ante la necesidad de ajustes.

⁴¹ A modo de ejemplo, se podría crear un Fondo L (fondo *laboral*, en donde solo se invierte en empresas que no hayan sido condenadas por malas prácticas laborales en los últimos años), un Fondo M (fondo *mercados*, en donde no se invierte en empresas que hayan participado de conductas anticompetitivas o abusivas, como colusión o fraudes financieros), o un Fondo V (fondo *verde*, en donde solo se invierte en empresas que cumplan con determinados criterios de regulación ambiental). Otros países, como por ejemplo Canadá, Noruega y Suecia, tienen incorporados criterios éticos de inversión para los fondos de pensiones (ver Latorre, J. (2017). *Fondos de Pensiones y Criterios Éticos de Inversión*. Gestión y Tendencias 2(1): pp. 12-15).

⁴² Un ejemplo de esta medida es la regulación de los planes previsionales conocidos como 401(k) de Estados Unidos, la cual permite que los contribuyentes pidan créditos con cargo a su fondo, previo permiso por parte de los empleadores. Estos suelen justificarse solo para ciertas eventualidades y están diseñados con directrices estrictas de condiciones de solicitud y pago.

adicional, se podría argumentar que, por razones de legitimidad, este no puede ser destinado a las AFP y, por el contrario, debiese ser administrado por el Estado (o, alternativamente, las personas debiesen tener la posibilidad de elegir quién administra los fondos adicionales)⁴³. Lo anterior también podría aplicar para el financiamiento existente. En caso de que la lógica actual se mantenga para alguna porción de los ahorros, la incorporación de una AFP estatal sería consistente con el principio propuesto, ya que entregaría la posibilidad a las personas de elegir una entidad pública sin fines de lucro para que administre sus aportes. Asimismo, medidas que permitan regular el accionar de las AFP y sus ganancias (como esquemas de comisiones basados en saldo o límites a las utilidades), mayores exigencias de transparencia o mejoras en el diseño que permitan incrementar la competencia y eficiencia del sistema (por ejemplo, avanzando gradualmente hacia un esquema de recaudador centralizado⁴⁴), permitirían mitigar en algún grado la sensación de abuso.

⁴³ Respecto de una eventual menor eficiencia de una administración estatal, cabe notar que existen experiencias exitosas de administración estatal de cuentas individuales, como por ejemplo el U.S. *Thrift Savings Plan* (TSP), el cual cubre a los empleados civiles del gobierno federal y a los uniformados en los Estados Unidos. Otro ejemplo es el *Central Provident Fund* (CPF) de Singapur. Por otro lado, existen en Chile experiencias exitosas de comités de inversión estatales asociadas a fondos de gran tamaño, como lo son el *Fondo de Estabilización Económica y Social* (FEES) y el *Fondo de Reserva de Pensiones* (FRP).

⁴⁴ Un esquema de *recaudador centralizado* consiste en el diseño de una institución que, centralizadamente, asume las tareas de recaudación de las cotizaciones previsionales, acreditación en las cuentas individuales, administración e información de los registros individuales de los afiliados, atención de público, y cálculo y pago de beneficios. Bajo este esquema las administradoras de fondos pueden enfocar su atención en buscar las oportunidades de inversión que mejor se ajusten al objetivo previsional. Este tipo de esquemas sería relevante para la eficiencia y los costos del sistema por dos razones. En primer lugar, puede hacer uso de economías de escala para el ejercicio de las funciones descritas y, además, permite grandes ahorros en la reducción de costos de marketing y ventas (los cuales representan una fracción significativa de las AFP actuales). En segundo lugar, permitiría incrementar la competencia entre las administradoras (lo que debiese redundar en mejores servicios, menores comisiones y menores utilidades sobrenormales), dadas las menores barreras a la entrada y salida. Algunos casos exitosos de manejo centralizado de cuentas a bajo costo son el TSP descrito previamente, los sistemas de pensiones de Suecia, México y Uruguay, y el Seguro de Cesantía en Chile.

Principio 4: Otorgar un mayor rol al Estado como garante de la Seguridad Social

El análisis sugiere que toda propuesta debe avanzar hacia establecer un mayor rol del Estado en el sistema de pensiones. Esto no implica, necesariamente, que el sistema tenga que ser administrado íntegramente por él. Sin embargo, el Estado debe al menos operar como garante y orquestador del sistema en su conjunto y potencialmente asumir funciones adicionales a las actuales en términos de administración, fiscalización y financiamiento. La ciudadanía tiene una preferencia por que el Estado asuma mayor protagonismo en el sistema previsional, lo que permite avanzar en posicionarlo como la entidad responsable de su funcionamiento y de los beneficios entregados. Es, además, el Estado el que, por su carácter representativo y sus capacidades de regulación, diseño e intervención, está llamado a garantizar el bien común de la ciudadanía a la que representa.

Ejemplos

Varios de los ejemplos previamente mencionados son funcionales también a este principio. Si el hipotético financiamiento adicional es administrado por el Estado, entonces el Estado incrementa su rol en las tareas de administración. Si se regula mejor el mercado de las administradoras, el Estado incrementa su rol como fiscalizador y orquestador del sistema en su conjunto. Si se fortalece el NPS, entonces el Estado incrementa su rol como financista. E, igualmente importante, si el Estado asume mecanismos que incrementan el carácter de seguridad social del sistema (por ejemplo, la creación de un fondo común o la exigencia de reducir comisiones en casos de pérdidas), avanza también en hacerse responsable ante la ciudadanía y en consolidar su condición de garante de la seguridad social al ofrecer mayor protección ante determinados riesgos.

PARTE 4: ILUSTRANDO LA IMPORTANCIA DE UN MARCO DE PRINCIPIOS: COMENTARIOS A PROPUESTAS EXISTENTES

Como se ha argumentado a lo largo de este informe, las propuestas de reforma al sistema de pensiones no solo debiesen ser técnicamente viables sino también responder a los cuatro principios que, bajo nuestra perspectiva, permiten avanzar hacia un sistema de pensiones que goce de legitimidad social y pueda hacerse cargo de los diversos problemas que enfrenta el esquema actual.

Para ilustrar la importancia y utilidad que tiene la definición de principios para ordenar las discusiones de política pública en general, y la discusión previsional en particular, en la presente sección se entregan breves comentarios sobre algunas propuestas comprensivas existentes a la luz de los principios enunciados en la sección anterior. En el ejercicio se consideran las siguientes propuestas:

- La propuesta del Ejecutivo, de acuerdo a lo que ha trascendido en la prensa y en presentaciones públicas de las autoridades⁴⁵,
- La Propuesta Global B del Informe Final de la *Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones* (Comisión Bravo)⁴⁶,
- La propuesta presentada por la *Coordinadora No + AFP*⁴⁷, y
- La propuesta presentada por el *Grupo Mejores Pensiones para Chile* de CLAPES UC⁴⁸.

Como el ejercicio es ilustrativo y pretende dar un puntapié inicial a la discusión de propuestas a la luz de los principios enunciados, no se comentan todas las propuestas existentes. Solo se consideran aquellas que difieran entre sí en sus aspectos estructurales. Así, por ejemplo, dado que comparten los lineamientos estructurales de las propuestas del *Grupo Mejores Pensiones para Chile*, no se consideran la Propuesta Global A del Informe Final de la Comisión Bravo ni la propuesta de José Pablo Arellano de CIEPLAN⁴⁹. El mismo análisis puede hacerse entre la propuesta de la *Coordinadora No + AFP* y la Propuesta Global C del Informe Final de la Comisión Bravo.

En otras palabras, las propuestas consideradas permiten realizar una aproximación preliminar de la contribución del uso de principios para la discusión previsional. Un análisis más profundo debiese incorporar todas las propuestas existentes, en donde la correspondencia con los principios se analice en forma detallada. Sin embargo, el objetivo de

⁴⁵ Por ejemplo, se consideran los anuncios hechos por la Presidenta por cadena nacional el día 21 de abril de 2017, la Cuenta Pública realizada el 1 de junio de 2017, y diversas presentaciones del Ministro de Hacienda, como por ejemplo la realizada en la Universidad Adolfo Ibáñez el 25 de abril de 2017.

⁴⁶ Disponible en <http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/Informe>.

⁴⁷ Disponible en http://www.nomasafp.cl/inicio/?page_id=11.

⁴⁸ Disponible en <http://www.clapesuc.cl/investigaciones/el-descontento-con-las-pensiones-7-conclusiones-y-12-propuestas/> y <http://www.clapesuc.cl/investigaciones/segundo-informe-grupo-mejores-pensiones-chile-proteccion-social-la-cuarta-edad-13-medidas/>.

⁴⁹ Disponible en <http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=402>.

esta sección no es realizar una evaluación exhaustiva, sino que ilustrar la contribución del marco propuesto.

El análisis permite ver de manera sencilla qué elementos se podrían incorporar a las propuestas en caso de no cumplir con algún principio. El objetivo no es identificar qué propuesta lo hace mejor a la luz de determinado principio, sino usar los principios como termómetro que mida cuán bien ellas responden al problema de las pensiones. Se realiza, así, una invitación a una nueva forma de enfocar la discusión previsional.

Para cada una de las propuestas se entrega primero un breve resumen y luego se esbozan comentarios generales en relación a los principios propuestos. Es importante recalcar que, antes de entrar a la discusión relativa al cumplimiento de principios, las propuestas deben presentarse como técnicamente viables, es decir no deben presentar impactos excesivos desde el punto de vista económico o fiscal⁵⁰. Dado eso, el ejercicio realizado también considera un análisis breve de los componentes técnicos de las propuestas consideradas.

Propuesta del Ejecutivo

La propuesta del Ejecutivo consiste en aumentar de 10% a 15% la tasa de cotización, siendo el financiamiento adicional a cargo exclusivo al empleador, para crear un nuevo sistema de ahorro colectivo. El 10% de cotización actual sigue siendo administrado por las AFP, para el cual se plantea mejoras a la regulación del mercado y mecanismos de participación de afiliados tanto en los comités de inversiones como en los de conflictos de interés. También, se fortalece el NPS (acercando los aportes solidarios a una lógica de beneficio definido) y el ahorro previsional voluntario colectivo (APVC), y se proponen ajustes paramétricos para la integración de trabajadores independientes, además del aumento del tope imponible. También se propone que el Fondo Solidario del Seguro de Cesantía aporte con cotizaciones para cubrir en parte las lagunas.

⁵⁰ Es importante mencionar que, para la evaluación de la viabilidad técnica de las propuestas, se toman como datos los cálculos realizados por sus autores. Someter dichos cálculos a evaluaciones autónomas es importante para esa arista de la discusión; sin embargo, ello excede el alcance del presente documento.

En relación al nuevo sistema de ahorro colectivo, la cotización adicional se implementaría gradualmente y se administraría por una nueva entidad pública autónoma con mandato único. De los cinco puntos porcentuales, tres irían a cuentas personales heredables y dos constituirían un seguro colectivo. A su vez, el seguro colectivo contemplaría un componente intergeneracional que aumentaría en un 20% las pensiones autofinanciadas actuales (independientemente de los beneficios del NPS) -que desaparecería gradualmente a lo largo del tiempo-, un componente intrageneracional en las cuentas personales que beneficiaría a los cotizantes de bajos ingresos, y un componente de equidad de género condicionado en atrasar voluntariamente la edad de jubilación.

Análisis

En primer lugar, la propuesta cuida los incentivos, mantiene el ahorro y, de acuerdo a las proyecciones realizadas, no implicaría un aumento insostenible en el financiamiento público. Es entonces, en principio, una propuesta técnicamente viable.

En relación al aumento de las pensiones, la propuesta se hace cargo de aumentar tanto las pensiones futuras, a través de los tres puntos adicionales a cuentas individuales, como las actuales, a través del componente intergeneracional.

En relación a la seguridad social, hay contribuciones a través del componente de equidad de género y el esquema intrageneracional, a pesar de que los mecanismos concretos y su magnitud relativa son aún desconocidos. Sería importante también estimar el impacto que tendría la medida asociada al seguro de cesantía para ver si efectivamente protegería a los afiliados ante lagunas. Por otro lado, no queda claro si la propuesta contiene componentes que protejan a los cotizantes contra riesgos financieros. La propuesta se presenta, entonces, como un avance en materia de seguridad social a pesar de que es difícil evaluar su suficiencia con la información disponible, en particular en relación a la protección contra lagunas y riesgos financieros, ya que tres de los cinco puntos adicionales (trece de los quince puntos totales) seguirán estando destinados a cuentas de contribución definida.

Finalmente, el no realizar reformas significativas al 10% existente que va a las AFP limita el efecto que la propuesta pueda tener sobre la legitimidad del sistema y el rol del Estado en el mismo, ya que, en ausencia de una AFP estatal (u otra institución equivalente), la ciudadanía podría seguir sintiendo una frustración asociada al verse obligadas a entregar sus aportes a una entidad privada con fines de lucro. Esta no ocurre con el 5% adicional, en donde efectivamente se avanza en dotar de legitimidad al sistema y otorgarle mayor rol al Estado. Además, se necesitaría precisar cómo serían los mecanismos de participación de afiliados para determinar si efectivamente otorgaría a ellos la posibilidad de incidir en el destino de sus ahorros.

Propuesta Global B (Comisión Bravo)

La Propuesta Global B de la Comisión Bravo mantiene y casi universaliza la PBS, y redirecciona los aportes desde las AFP (para los ingresos bajo \$350.000) hacia cuentas nocionales⁵¹. La capitalización individual a cargo de AFP se mantiene solo para los ingresos por sobre los \$350.000. La recaudación y el pago de beneficios serían realizados por una entidad pública centralizada.

Adicionalmente, con aportes del empleador (3-4%) y del fisco (6-7%) propone crear, junto con las cuentas nocionales, un *Fondo Solidario* (FS) que operaría como un modelo de fondos pareados. En otras palabras, el 10% adicional aportado por el empleador y el fisco complementaría el aporte individual realizado a las cuentas nocionales. Con sus excedentes, y bajo ciertos requisitos de número de contribuciones, el FS complementaría las pensiones autofinanciadas que sean inferiores al 75% del salario mínimo para que, junto con la PBS, se alcance al menos el salario mínimo. Esta función del FS reemplazaría el *Aporte Previsional Solidario* (APS) actual. Finalmente, el FS permitiría incorporar otros mecanismos de

⁵¹ Las *cuentas nocionales* son cuentas individuales de contribución definida y beneficios dependientes del monto ahorrado. La principal diferencia con los esquemas de capitalización individual es que los ahorros, en lugar de ser invertidos en el mercado financiero, son utilizados para el pago de actuales pensiones (lógica de reparto). Para el cálculo de beneficios, los aportes son "rentabilizados" con una tasa de interés *nocional* definida por el Estado, de acuerdo a una regla determinada que busca equilibrar los activos y pasivos del sistema. Su objetivo es hacer sostenible un sistema de reparto en el tiempo, aunque pierde algunos de los atributos protectores propios de un esquema de beneficio definido.

solidaridad para aliviar desigualdades de género, además de la utilización de tablas de mortalidad unisex para el pago de beneficios.

Análisis

En primer lugar, la solvencia técnica de esta propuesta no es conocida, porque el informe de la Comisión no entrega información al respecto. Para poder evaluar desde el punto de vista técnico, no solo es importante definir claramente ciertos elementos, como por ejemplo la operación concreta del FS y la transición desde el sistema actual, sino que además sería interesante estudiar cómo se afectarían las pensiones dada la renuncia al retorno financiero⁵². También sería clave determinar cómo se alteraría el ahorro agregado, y analizar los impactos en el largo plazo de una reforma de este tipo sobre el gasto fiscal, especialmente dada la transición demográfica que vive el país. La lógica de contribución definida, a pesar del fortalecimiento de los beneficios no contributivos, pareciera mantener los incentivos a cotizar, aunque habría que estudiar los efectos que tendrían sobre estos incentivos los aportes del FS.

En relación al monto de las pensiones, si bien no es claro el efecto sobre las pensiones futuras (mayor financiamiento, pero a, posiblemente, menor retorno), la lógica nocional permite generar recursos para aumentar pensiones actuales con los aportes iniciales.

En relación a seguridad social, la cuasi universalización de la PBS y el complemento no contributivo a pensiones bajas aumenta el carácter de seguridad social del sistema, aunque las cuentas nocionales siguen siendo de contribución definida (lógica individual). No es claro cómo una eventual reforma de estas características se haría cargo de las brechas de género, con excepción del uso de tablas de mortalidad unisex, lo que solo se encarga de la componente originada en las diferencias en longevidad entre hombres y mujeres.

Finalmente, la propuesta avanza de manera importante en legitimidad y en dotar de mayor protagonismo al Estado ya que limita de manera importante el rol de las AFP en el sistema.

⁵² Las tasas nocionales suelen ser, en el largo plazo, inferiores a las tasas de retorno financieras.

Propuesta de la Coordinadora No + AFP

La propuesta de la *Coordinadora No + AFP* consiste en un sistema de reparto con financiamiento tripartito que reemplaza al sistema de AFP. Proyecta una tasa de cotización de 18% al 2024 (9% a cargo del trabajador, 9% a cargo del empleador), además de aportes adicionales del Estado, manteniendo las edades de jubilación actuales. Propone beneficios definidos, consistentes en tasas de reemplazo crecientes en el número de años cotizados sobre el ingreso de los últimos 10 años. Las mujeres cotizantes serían reconocidas con años adicionales de cotización, permitiéndoles así aumentar su tasa de reemplazo. El *Fondo de Reserva de Pensiones* (FRP) sumado al superávit del nuevo sistema (cotizaciones menos pago de beneficios) daría paso a un *Fondo de Reserva Técnica de Pensiones* (FRTP), que operaría como colchón para periodos de estrés financiero. De acuerdo a la propuesta, el FRTP no podría ser invertido en empresas con prácticas antisindicales o discriminatorias, o que afecten el medio ambiente.

Como se señaló previamente, los beneficios dependerían de los años cotizados, pero existirían mínimos y máximos. El mínimo estaría dado por la *Pensión Mínima Garantizada* (PMG), que sería equivalente al salario mínimo en caso de no tener cotizaciones y crecería con los años cotizados. El máximo estaría dado por la tasa de reemplazo correspondiente asociada a un ingreso de 100 UF. La administración la realizaría una institución pública autónoma sin fines de lucro. En el periodo de transición, las cuentas individuales no serían expropiadas, pues solo cambiaría su administración, y se complementarían las pensiones autofinanciadas en caso de ser menores al salario mínimo (*Pensión Universal No Contributiva*, PUNC). Según cálculos de los autores, el gasto público requerido sería de 3,07% del PIB al 2017, 6,69% del PIB al 2050 y 9,24% del PIB al 2100.

Análisis

Esta propuesta presenta, en principio, problemas técnicos que la harían aparentemente inviable. En primer lugar, como es estándar en los modelos de reparto, el esquema puede tener efectos económicos negativos al afectar el ahorro agregado y, en un contexto de transición demográfica, puede ser insostenible en el largo plazo a pesar del aumento de cotización propuesto⁵³. De hecho, el gasto público como porcentaje del PIB crece sistemáticamente en las estimaciones de los autores a pesar de considerar un bajo crecimiento de los salarios que, si bien es conservador para efectos de recaudación, no lo es para el pago de beneficios⁵⁴. Además, es importante evaluar si el piso mínimo es muy alto como para no minar los incentivos a cotizar, requeridos para el financiamiento del sistema.

Si bien la propuesta aumenta las pensiones actuales y futuras, avanza en seguridad social (beneficio definido y disminución de brechas de género), dota de mayor protagonismo al Estado en el funcionamiento del sistema y avanza en legitimidad al dejar fuera del sistema a las AFP, debe evaluarse si tras realizar ajustes necesarios para hacerla técnicamente viable mantiene sus atributos positivos a la luz de los principios.

Propuesta del Grupo Mejores Pensiones para Chile

El trabajo del *Grupo Mejores Pensiones para Chile* propone algunas modificaciones manteniendo los fundamentos del esquema actual. En primera instancia, sugiere la creación de un *Comité de Propietarios de Fondos* (CPF) en cada AFP el cual tendría como función encargar evaluaciones sobre la calidad del servicio de la AFP, informar de estos resultados a los afiliados para que éstos puedan ejercer sus

⁵³ Ver Banco Central. (2017). *Evaluación de impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones*. Banco Central de Chile.

⁵⁴ A partir de los cálculos del informe, el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB pasaría del actual 4%, a más de un 9% al 2100. Considerando que el gasto público total como proporción del PIB se ubica actualmente en torno al 20%, esto implicaría aumentar el gasto público en alrededor de un 25% solo considerando gasto en pensiones.

derechos, ser el canal de comunicación entre los afiliados y la AFP, y asignar fondos para la realización de proyectos de educación previsional⁵⁵. La propuesta establece explícitamente que el CPF no debe asumir responsabilidades asociadas a la inversión de los fondos y otras tareas que competen a la dirección de las administradoras.

En relación a las actuales pensiones, para personas de bajos ingresos se propone indexar los beneficios del NPS a la variación del PIB y los salarios reales y, para personas de la clase media, una serie de medidas específicas que eventualmente mejorarían los montos entregados. Adicionalmente, el grupo propuso una serie de medidas que buscan ayudar a los pensionados de la cuarta edad⁵⁶. Concretamente, se propone políticas de apoyo para personas con dependencia severa y, adicionalmente, se postula la instauración de un seguro mutualista para la cuarta edad⁵⁷.

Asimismo, se propone que al menos 4% del 5% de aumento de la cotización anunciado por el gobierno vaya a cuentas individuales manejadas por AFP, con transición gradual hacia el 5%⁵⁸. Además, para aumentar más las pensiones futuras, se propone reducir gradualmente las exenciones de trabajadores por cuenta propia, mejorar el esquema de cobranza de cotizaciones impagas y crear un

⁵⁵ Esta propuesta puede interpretarse como la descentralización de algunas funciones que hoy en día realiza la Superintendencia de Pensiones.

⁵⁶ Si bien no existe un consenso respecto a cuándo comienza la *cuarta edad*, esta se entiende como la edad en donde empieza un deterioro de salud significativo, tanto mental e intelectual como físico, que no solo dificulta la posibilidad de participar del mercado laboral, sino que también aumenta la probabilidad de ser dependiente del cuidado de terceros. El *Grupo Mejores Pensiones para Chile* define el comienzo de la cuarta edad en los 80 años. La propuesta de Larraín, G., Ballesteros, S., García, S. (2017). *Longevidad y pensiones: una propuesta de seguro para la cuarta edad*. Documento de Trabajo 441, Departamento de Economía, Universidad de Chile, define el comienzo de la cuarta edad en la esperanza de vida al momento de cumplir la edad legal de jubilación. En este último caso, la *tercera edad* sería entre la edad de jubilación y la cuarta edad.

⁵⁷ La lógica *mutualista* implica que ciertos riesgos que afectan a las rentas vitalicias, como los riesgos financieros o de longevidad, se trasladan a las pensiones en curso de pago.

⁵⁸ Específicamente, se plantea que la *ley establezca que la porción no destinada a cuentas de los mismos trabajadores y libres de impuesto se reduzca un poco cada año, para llegar a cero en un tiempo largo pero limitado* y debe destinarse a medidas que aporten un alto valor a la calidad del sistema de pensiones para todos, que exceda el daño causado a los empleos con seguridad social por el desvío de cotizaciones hacia destinos diferentes de cuentas libres de impuesto (Grupo Mejores Pensiones para Chile. (2016). *Primer informe. El descontento con las pensiones: 7 conclusiones y 12 propuestas*. Documento de Trabajo, CLAPES UC. Página 45). Existió un voto de minoría en esta propuesta, puesto que parte del grupo optó por destinar la totalidad del 5% a cuentas individuales.

Consejo Actuarial Autónomo que ajuste gradualmente parámetros relevantes del sistema.

Análisis

La solvencia técnica de la propuesta se garantiza por el hecho de mantener íntegramente el sistema de capitalización individual, salvo por el hecho de que no precisan de dónde obtendrán recursos para potenciar el NPS.

En relación al monto de las pensiones, la propuesta prioriza el aumento de pensiones futuras al destinar prácticamente la totalidad del financiamiento adicional a cuentas individuales. El efecto sobre pensiones actuales es muy acotado, ya que solo se propone medidas muy específicas, con impacto incierto, y relevantes principalmente para la población de la cuarta edad.

En relación a seguridad social, la propuesta no incorpora mecanismos redistributivos o de compartición solidaria de riesgos que avancen en seguridad social. No tiene mecanismos que alivien brechas de género ni protege a los trabajadores contra el riesgo financiero o la posibilidad de presentar lagunas.

Finalmente, la propuesta tampoco avanza en relación a legitimidad o incluye medidas que otorguen un mayor rol al Estado. No solamente ratifican el rol de las AFP en el sistema, si no que el CPF no se hace cargo de ninguno de los problemas fundamentales de la percepción de ilegitimidad. Este no permite a los afiliados mayor participación en la administración y control de los fondos. Tampoco se proponen medidas que mitiguen la percepción de abuso, por la vía de regulaciones que afecten las utilidades o fuercen a las administradoras a compartir parte de los riesgos.

CONCLUSIONES: UNA NUEVA FORMA DE PENSAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El presente informe propone principios que, en nuestra opinión, debiesen cumplir las propuestas de reforma al sistema de pensiones para responder de manera más integral a los problemas que experimenta en la actualidad. Entendemos que esto no constituye una propuesta que solucione el problema de las pensiones. Sin embargo, creemos que ofrece un marco de análisis general que contribuirá a ordenar la discusión, facilitando así la conversación entre los distintos actores y su consecuente construcción de alternativas.

Queremos resaltar la importancia que tiene la definición de principios para las discusiones de política pública. Esto nos permite cambiar el eje del debate, permitiendo dar discusiones normativas previa entrada a los necesarios detalles técnicos. El ensanchar la mirada ayuda a integrar distintas visiones, propiciando así un debate cívico más inclusivo y democrático. Además, acerca lo técnico a la ciudadanía, al mismo tiempo que alerta al técnico sobre otras aristas del problema que son relevantes para la discusión.

Así, se espera que este documento no solo contribuya a la discusión de pensiones, sino que motive una nueva manera de pensar las políticas públicas, donde las propuestas técnicas del pasado, fraguadas muchas veces lejos de las percepciones y demandas ciudadanas, sean reemplazadas por un diálogo colaborativo respecto de las preocupaciones prácticas subyacentes a las políticas en cuestión. Este diálogo será exitoso solo si es capaz de conversar de manera virtuosa con el necesario diseño técnico que subyace a las políticas sustentables. No podemos asegurar que lo hayamos logrado, pero esperamos haber dado un paso en la dirección correcta.

Anexo: Ejemplos respecto a la promesa de origen

Las Últimas Noticias – 7/11/1980 – "Asegura el Ministro: ¡Fin del drama de los jubilados!"

Esto Es lo que se Sabe
Del Remedio Anticáncer
Hay en Chile algunas cajas disponibles del Lisado de corazón

las últimas noticias
DIARIO POPULAR E INDEPENDIENTE
Año LXXVIII — N.º 23.178 — Viernes 7 de Noviembre de 1980
\$ 10.- IVA incluido
HOY: San Ernesto — MAÑANA: Santa Nifra
EDICION DE HOY: 203.133 EJEMPLARES

Normas de la Nueva Previsión
PENSIONES TENDRAN
REAJUSTE AUTOMÁTICO

100% del Alza del Costo
De la Vida una Vez al Año

AHORRO VOLUNTARIO
ADMINISTRADO POR
ORGANOS PRIVADOS

ASEGURA EL MINISTRO

¡Fin del Drama
De Jubilados!

El que la Sigue la Consigue.



Con mucho calor, desde Sudáfrica, ha llegado esta hermosa bombonita rubia a la FISA a mostrar las cualidades de un revolucionario sistema de embalaje. Ella, llamada Bombonita, es una de las nuevas representantes de la FISA.

Las Últimas Noticias – 7/11/1980 – "(...) según señaló el Ministro Piñera está el hecho de que 'todo trabajador dependiente deberá aportar un 10% de su remuneración para incrementar su fondo individual. Esta cifra, de acuerdo a supuestos razonables, permitirá a un trabajador obtener una pensión cercana a sus últimas remuneraciones'. Se asegurará una pensión mínima a quienes hayan trabajado una parte significativa de su vida (...). En caso de que sus ahorros acumulados sean insuficientes, estos serán complementados por la vía del subsidio estatal."

Ministro Piñera dio a conocer nuevo sistema previsional

Asegurado Reajuste Automático Para Jubilados, Una Vez al Año

Expresando la convicción del Gobierno que con el programa de modernizaciones, en cuyo contexto se inserta la reforma a la previsión, se transformará a Chile en un país desarrollado y en una nación de hombres libres, el Ministro del Trabajo, José Piñera dio a conocer anoche, por red nacional de radio y televisión, el contenido fundamental de la Reforma Previsional.

NO AFECTA BENEFICIOS

Luego de hacer un recuento de los vicios del sistema previsional imperante hasta la fecha, generador de injusticias y de una desigual distribución en las jubilaciones y pensiones, que condujo a que 7 de cada 10 jubilados recibieran pensiones inferiores a tres mil pesos, el Secretario de Estado entró a detallar los principales aspectos de la Reforma Previsional, cuyos lineamientos básicos son los siguientes:

A partir del primero de marzo de 1981, las cotizaciones previsionales serán de cargo del trabajador, pero al mismo tiempo todas las remuneraciones brutas imponibles serán reajustadas con el sólo efecto de mantener constante la renta líquida de cada trabajador.

El Ministro Piñera destacó también que la reforma Previsional consiste fundamentalmente en crear un nuevo sistema de pensiones, que no afecta a los otros beneficios de la previsión social, y que está basado en una serie de libertades, entre ellas la de optar entre el viejo y el nuevo sistema; libertad de elegir la institución de capitalización; de realizar ahorros voluntarios para mejorar la pensión o adelantarla; de escoger como jubilación una renta vitalicia o un retiro programado, y otras.

Con respecto al sector pasivo, el Ministro Piñera expresó "que este Gobierno no tiene responsabilidad alguna en el drama de tantos pensionados". Agregó el Secretario de Estado en su intervención, "que no desentendiéndose de ellos, por primera vez en la historia, se ha consagrado en la ley el reajuste automático de pensiones en un 100% del alza del costo de la vida, por lo menos una vez al año".

"Nunca más el jubilado tendrá que sufrir la angustia de esperar que eventuales leyes le devuelvan el poder adquisitivo de sus pensiones erosionadas por la inflación", señaló el Ministro del Trabajo.

ASEGURA PENSION MINIMA

Entre las importantes disposiciones del conjunto de leyes que se promulgan, según señaló el Ministro Piñera está el hecho de que "todo trabajador dependiente deberá aportar mensualmente un 10% de su remuneración para incrementar su fondo individual".

"Esta cifra, de acuerdo a supuestos razonables, permitirá a un trabajador obtener una pensión cercana a sus últimas remuneraciones".

Se asegurará una pensión mínima a quienes hayan trabajado una parte significativa de su vida, siempre que cuenten con los requisitos de edad actualmente vigentes, 60 años para la mujer y 65 años para el hombre. En caso de que sus ahorros acumulados sean insuficientes, estos serán complementados por la vía del subsidio estatal.

La puesta en marcha del nuevo sistema, continuó el Ministro del Trabajo, permitirá a los trabajadores que a partir del 1° de mayo próximo, se trasladen libremente a él, obteniendo un aumento de remuneraciones líquidas.

"La opción a cambiarse al nuevo sistema podrá ser ejercida en cualquier momento a contar del 1° de mayo de 1981 hasta el 1° de mayo de 1986".

También dentro del conjunto de nuevas leyes, se aprovechó de cambiar el financiamiento de la asignación familiar y del subsidio de cesantía, transformándolo en prestaciones redistributivas financiadas con impuestos generales de la nación.

No existirán, en consecuencia, cotización con ese destino, sin perjuicio de que ambos beneficios seguirán siendo percibidos por los trabajadores dependientes, afiliados a los actuales sistemas previsionales o al nuevo que se crea. Parte del costo de esta medida se financiará con un impuesto transitorio del 3% del empleador, que disminuirá en un uno por ciento anual, hasta desaparecer en 1984.

Ministro José Piñera: "el nuevo sistema de pensiones no afecta a los otros beneficios de la previsión social".

Dudas e Interrogantes Trabajadores ante la

- Comisión de Resguardo de los Derechos Pre sus juicios sobre el sistema y lamentó que no tado "la opinión de los trabajadores"

Para expresar su preocupación sobre la Reforma Previsional, y su rechazo a la privatización del sistema, a pocas horas de ser dadas a conocer por el Gobierno las nuevas normas que regirán en esta materia, varios sectores gremiales aglutinados en la llamada "Comisión de Resguardo de los Derechos Previsionales", hicieron pública una declaración al respecto.

En un documento entregado a la prensa por Federico Mujica y Ramiro de La Vega, dirigentes de empleados particulares y periodistas, respectivamente, se expresa que "en víspera de que se ponga en vigencia la Reforma Previsional en la cual la opinión de los trabajadores no fue considerada, las organizaciones gremiales abajo firmantes, creen oportuno entregar al Supremo Gobierno esta declaración oficial con sus puntos de vista y consideraciones".

Luego de enumerar una serie de medidas legales que han significado importantes pérdidas de derechos adquiridos por los trabajadores, queriendo "dramáticamente el equilibrio entre capital y trabajo, con desmedro para los segundos", la declaración...

repartir en pones prevision beneficios, concencias médicos de repos preventiva y lidad son fi por empresa tado. Asimismo sas impositi to de los fo Cajas de E iculares y Si Se pregu la función zación par trabajador dad de lo social?". Con re pregunta de este s res. Por últ de garan administ dos, dict ten la en des prev La de

40 Años de Chile en La Antártica

Las personalidades territorio nacional en el realizada en la Acade que dieron vida al de continente antártico ncia Diplomática

Las Últimas Noticias – 8/11/1980 – “La Administradora asegurará al imponente una rentabilidad mínima por sus dineros. Si esto no ocurre, por falta de eficiencia, la entidad tendrá que disolverse (...). El Estado se compromete a complementar la rentabilidad mínima que dejó de cumplir la institución”.

que
hos
cial
hos
ian
ca,
de
a”,
es-
pú-
vi-
ju-
ta-

La Nueva Previsión

Trabajadores Particulares: 12% De Aumento Al Cambiarse

- **Aportes para atención médica suben al 4 por ciento ¿Mejorará con esto el SERMENA?**
Son tantos los cambios que afectarán a la Previsión anunciados por el Ministro de Trabajo, José Piñera, que aún la mayor parte de los empleados no conoce en detalle los beneficios a que tendrán opción, mientras que, por otra parte, surgen algunas dudas respecto a su funcionamiento.
De hecho, para los trabajadores particulares —la gran mayoría del país— puede haber un aumento real de remuneraciones del 12 por ciento en caso que opten por el nuevo sistema, el 1° de mayo próximo, aunque pueden permanecer en el actual si así lo prefieren. Esto se desprende del menor descuento previsional que sufrirán sus sueldos, que será sólo del 10% para pensiones. Pero podrá aportar otro 3% si quiere también un seguro de invalidez y un 4% para prestaciones médicas (actualmente inferior), con lo que se totalizaría un 17% de descuentos.
Los mayores aportes para atención médica debería traducirse en un sensible mejoramiento del actual Servicio Médico Nacional de Empleados, aunque todavía no se sabe si con ello se aumentarán los aranceles médicos o la parte que pone ese organismo en los gastos del paciente.
- **Elegir a las más eficientes**
Otro anuncio del Ministro Piñera fue que los imponentes tendrán amplia libertad para elegir entre las instituciones previsionales que sean más eficientes.
“Esto suena bien en el papel —opinó un dirigente sindical de Valparaíso— Pero ¿cómo sabremos qué institución será la mejor? ¿Por las promesas que nos hagan o por el cumplimiento efectivo de ellas? En tal caso, un trabajador deberá esperar muchos años para ver cómo funciona en la práctica determinada Caja. Si después se arrepiente, habrá perdido gran parte de sus aportes”
Para facilitar esta decisión, cada trabajador sabrá exactamente cuánto paga por los distintos servicios que recibe, eligiendo el organismo que mejores condiciones le ofrezca.
El ahorro previsional se capitalizará en instituciones privadas
- **que deberán crearse para tales efectos, como Administradoras de Fondos de Pensiones.** Esto, según el Ministro Piñera, traerá una sana competencia entre ellas. El Estado sólo impartirá normas que deberán cumplirse, como, por ejemplo, que esos organismos deberán invertir los fondos de los afiliados en diversas actividades productivas (no en una sola), cobrando una comisión por estos servicios. Así se evita el riesgo de “poner todos los huevos en una misma canasta” y que los trabajadores sufran las consecuencias de malos manejos financieros.
La Administradora asegurará al imponente una rentabilidad mínima por sus dineros. Si esto no ocurre, por falta de eficiencia, la entidad tendrá que disolverse y los aportes de los empleados se transferirán a otra, de libre elección. El Estado se compromete a complementar la rentabilidad mínima que dejó de cumplir la institución.
“Por esto —señaló José Piñera— se hace imposible la quebra de un Fondo de Pensiones”
- **También los Independientes**
En cuanto a quienes trabajan en forma independiente, sin patrón, pueden acogerse al nuevo sistema, haciendo los aportes del caso. Esto le da derecho a recibir prestaciones de salud, muy importantes debido al encarecimiento de la medicina particular.
Al igual que los otros trabajadores, su jubilación será el resultado de los ahorros acumulados durante los años de actividad. El 10% de sus ingresos pasará a anotarse en una libreta individual, que se capitalizará con sus respectivos intereses. Si prefieren recibir una pensión mayor cuando jubilen, podrán aumentar proporcionalmente estos aportes mensuales.
El seguro de invalidez y sobrevivencia es otro paso importante en este proceso.
“La mayor preocupación que tenía —confesó un vendedor ambulante— era que cualquier día me atropellen en la calle y deje a la familia sin ni cinco. Ahora po-
- **dremos asegurarnos, al menos, para parar la olla, en caso que algo me ocurriera”**
- **Dos Alternativas Para la Vejez**
Desde el 1° de Mayo próximo, usted tendrá dos caminos si piensa en su jubilación.
Uno de ellos, es utilizar el ahorro que haya acumulado para contratar, en una **Compañía de Seguros**, una pensión mensual mientras viva, que contará con garantía del Estado.
La segunda alternativa es convenir con la institución que haya elegido un “**retiro programado**”, o sea, mantener sus ahorros en alguna de las Administradoras de Fondos y todos los meses hacer un retiro de dinero.
¿Usted quiere jubilarse y todavía no cumple los 65 años? Ningún problema: si tiene en su cuenta de ahorro una suma que le significa, al menos, el 70% del promedio de sus últimas remuneraciones, podrá retirarse y gozar de jubilación. Si usted hace mayores aportes, acortará el tiempo de espera. Así de simple.
- **¿Qué Pasará con Sus Aportes?**
“¿Cómo voy a perder 20 años de aportes, si me cambio de Caja?” —nos preguntó un imponente de Colina.
En realidad, no se perderá nada si usted se transfiere a otra entidad previsional. Para ello, su actual Caja le entregará un “**bono de reconocimiento**” que indique, en dinero, cuánto aportó en años anteriores. Este documento tiene garantía del Estado, será intransferible y se pagará en la fecha cuando usted vaya a jubilarse.
Con esto, ningún aporte pasará a “pérdida” como algunas personas temen, sino que servirá como base para el nuevo sistema que usted haya elegido.
Y para eso, tendrá 5 años de plazo. Así que piénsalo bien, sin precipitaciones y cuando esté seguro, haga el cambio que prefiera

Las Últimas Noticias – 15/11/1980 – “La falla principal del sistema de reparto es su concepción colectivista del hombre y la sociedad. (...) Refiriéndose al nuevo esquema previsional, (el Ministro) dijo que se contempló el ahorro obligatorio, porque existe consenso social y político sobre la responsabilidad del Estado ante la vejez. No se puede dejar esto librado al criterio del individuo, pues podría originar enormes presiones en el futuro 'por tal motivo, parece razonable que la sociedad se proteja, exigiendo un mínimo de esfuerzo al individuo'”.



El Mercurio – 3/11/1980 – "Trabajadores podrán formar sus Administradoras de Fondos. Así lo señaló el Ministro del Trabajo, José Piñera, al hablar ante tres mil dirigentes en el edificio Diego Portales. (...). Enfatizó que se publicarán los nombres de quienes ahora critican si después se acogen al nuevo sistema, 'para que se vea la diferencia entre la lengua y el interés del bolsillo'".



Revista Qué Pasa – octubre de 1980 – "Los técnicos del Ministerio están muy confiados. Aseguran: - Si el interés real (o sea, sobre capitales reajustados) siguiera siendo, como hoy, de 8% anual, bastarían 20 años de imposiciones (considerando solo las obligatorias) para jubilar con el 70% también real (es decir, reajutable, del último sueldo en actividad. – Pero, reconocen, este 8% es un poco subido. (...). Este sería un 5% anual. Si fuese así, los años de imposiciones obligatorias requeridos para jubilar con el 70% real del último sueldo, subirían a 37".

ces, la "solidaridad" del sistema de reparto?, se preguntan los asesores de José Piñera.

En seguida (continúan los mismos asesores), los antiguos regímenes previsionales —justamente con el pretexto de que habla que dar algún destino, alguna inversión al "fondo común"— "se farearon" estos recursos de la manera más torpe e inconsciente. Parte considerable se fue en préstamos a largo plazo (caso típico: para viviendas) sin reajuste, en beneficio de algunos privilegiados y perjuicio directo de la masa de imponentes. Otra parte se perdió en gastos inútiles e inversiones ruidosas: burocracia frondosa; edificios gigantescos para ella; otros "de renta" (generalmente arrendados a huevo a las amistades políticas de turno); moteles, cabañas, casas de huéspedes, estadios y otros, conocidos y

—Si el interés real (o sea, sobre capitales reajustados) siguiera siendo, como hoy, de 8% anual, bastarían 20 años de imposiciones (considerando sólo las obligatorias) para jubilar con el 70% también real (es decir, reajutable) del último sueldo en actividad.

—Pero, reconocen, este 8% es un poco subido. Corresponde a un lugar y momento económico, el chileno de 1960, en que el precio del dinero todavía no es el normal. Este sería de 5% anual. Si fuese así, los años de imposiciones obligatorias requeridos para jubilar con el 70% real del último sueldo, subirían a 37. Ello nos llevaría aproximadamente a las edades de jubilación ya vistas: 60 años (mujer) y 65 años (hombre).

Recordemos que las imposiciones voluntarias —hasta por otro tanto de las obligatorias— podrán aproximar la fecha de la

Los fondos de la previsión serán administrados por entidades especiales. Estas administradoras tendrán las características que siguen:

—Serán privadas.

—Serán nuevas. Ninguna entidad actual (banco, financiera, compañía de seguros, etc.) podrá administrar fondos previsionales.

—Serán de libre e individual elección del imponente. Este podrá cambiarse de una a otra, llevándose consigo sus ahorros, cada cierto tiempo (probablemente una vez al año).

—Se les exigirá un capital relativamente módico para partir. De este modo, cualquier sector económico, gremial o sindical podrá organizarse.

Con semejantes características, se piensa que los "grupos económicos" no coparán la organización de "administradoras". Investigaciones efectuadas por QUE PASA le permitieron averiguar que, si bien efectivamente algunos "grupos" (casi todos los importantes, y entre ellos el Bhc y el Banco de Santiago) hacen estudios para entrar en este nuevo mercado de operaciones, también los efectúan, con el mismo fin, sectores sindicales (cobre) y hasta religiosos (Vicaría de la Pastoral Obrera del Arzobispado de Santiago, con un equipo capitaneado por Blas Tomio). Todos tendrán que partir desde cero (pues se exigen entidades nuevas), en libre competencia y teniendo el factor capital una incidencia más bien reducida.

En cuanto a la seguridad, los proyectos previsionales buscan dársela al imponente (y a sus ahorros) en la forma que sigue:

—El Fondo de Pensiones estará absolutamente separado de la respectiva Administradora. El Fondo será propiedad de los imponentes afiliados a él. La Administradora sólo cobrará una comisión. Las pérdidas de la Administradora en su gestión (por ejemplo, si sus gastos como tales son dispendiosos), y aún su quiebra, no afectarán al Fondo ni, por lo tanto, al ahorro de los imponentes en él.

—El Fondo deberá invertirse en valores (instrumentos) reajustables y de renta fija. Por el momento no se permitirá la inversión en acciones. Un minucioso sistema de reglas impedirá que un Fondo se comprometa en exceso con unos pocos valores, o con valores demasiado concentrados en cuanto a quién los emite.

—Si el Fondo, por una mala inversión, da un año cualquiera una rentabilidad inferior a la promedio de los otros fondos, la Administradora entrará a completar esta rentabilidad promedio hasta un determinado porcentaje (5%). Para ese efecto, deberá mantener permanentemente (además de su capital) un "encaje" por igual suma (5%), en valores fácilmente liquidables. Si ni aun de tal manera el Fondo alcanzara la rentabilidad promedio de sus congéneres, el Estado garantizará y entrará a suplir la diferencia.

Por ejemplo: durante un año la rentabilidad promedio de los fondos previsionales



Los parlamentarios tenían la mejor previsión: era el gremio más poderoso.

aprovechados sólo por unos pocos "vivos", etc. Algunas de estas inversiones fueron de Ripley: muchos años el Bim Bam Bum funcionó en un teatro de una Caja de Previsión, y el Club Social de Osorno es propiedad de otra... Resultado final: se perdió toda la plata de los imponentes. La previsión social está en quiebra. Las imposiciones tan subidas que te descuentan a Ud. en su trabajo, amigo lector, no forman el capital que permitirá su futura jubilación. No. Van a pagar (y apenas en parte; el resto lo pone el Fisco, vale decir, los impuestos que también Ud. paga) las pensiones de los ya jubilados, cuyas imposiciones de ayer, por su lado, se las "farreó" el "sistema de reparto..."

El nuevo sistema merece otra duda: ¿basta la capitalización en cuenta individual para "comprar" una pensión de jubilación razonable, cuando llegue la edad de ésta?

Los técnicos del Ministerio están muy confiados. Aseguran:

jubilación, o aumentar su monto. Y que el Estado garantizará una pensión mínima.

Una última duda se plantea así: ¿quién administrará estas jugosas "cuentas individuales" de los centenares de miles de imponentes? Si se han de entregar a la "libre empresa": ¿cómo evitar escándalos como los de algunos bancos y financieras, hace tan poco tiempo, que pudieren hacer sal y agua el ahorro previsional? ¿Y cómo evitar que tomen el control de la "nueva previsión" los grupos económicos, y manipulen los intereses pagados a los imponentes-ahorrantes, en su perjuicio y para provecho del "grupo"?

"Fondos" y "administradoras"

Los entendidos en la nueva previsión creen tener la respuesta para estos interrogantes.

El Mercurio – 2000 – "Chilenos se pensionarían con el 100% de su sueldo el 2020".

TRABAJADORES QUE COTIZARON EN AFP DESDE SU INICIO:

Chilenos Se Pensionarían con El 100% de Su Sueldo el 2020

● Esta predicción de expertos previsionales se basa en una rentabilidad anual promedio de los fondos del 6% y 7%.

Para el año 2020, la Asociación de AFP asegura que los actuales afiliados al sistema jubilarán con una renta equivalente o superior al 100% de su remuneración promedio durante sus años trabajados.

Esto, si se mantiene de aquí en adelante una rentabilidad de los Fondos de Pensiones semejante a la de países desarrollados que fluctúa entre el 6% y 7%, que es la pronosticada por expertos del sistema para Chile.

"Las personas que jubilen en 20 años más podrían recibir incluso como pensión más del 100% de su sueldo promedio si se alcanzan buenos resultados de los fondos", pronosticó el gerente de operaciones de la Asociación de AFP, Fernando Avila.

Este grupo de futuros jubilados son aquellos trabajadores que cotizaron en las AFP desde que ellas entraron en vigencia, en 1981.

Avila afirma que los afiliados que estén más cerca de la edad de jubilar, por ejemplo, en 10 años más, tendrán una pensión mayor a la que recibirían en la actualidad si fueran jubilados, pero lo más probable es que no alcance a igualar su remuneración promedio.

Sin embargo, el representante de la Asociación de AFP reconoce que no existen estudios que permitan cuantificar el porcentaje de pensión que recibirán.

Cabe destacar que la rentabilidad anual promedio de los Fondos de Pensiones en Chile ha sido de 11,1% desde que comenzaron a funcionar, aunque se espera que esta cifra se estabilice alrededor

(Continúa en la página B 7)