

## Reformas al sistema previsional

**Andrés Sanfuentes V.**

Centro de Estudios del Desarrollo (CED)

Documento preparado para la Comisión Asesora del Sistema de Pensiones

El Sistema previsional ha constituido una fuente permanente de insatisfacción en Chile. Sin ánimo de hacer historia, pueden recordarse las recomendaciones de la Misión Klein Sacks en los años 1955-1958, desechadas por falta de factibilidad política; o el proyecto de reforma de la previsión de Jorge Prat, por encargo del Presidente Jorge Alessandri, en 1959, acabado estudio realizado durante tres años (25 tomos) donde se plantearon modificaciones de fondo, especialmente para enfrentar una de las causas más inmediatas de la incontrolable inflación que sufría el país<sup>1</sup>. Sin embargo, solo en 1981 se concretó un cambio radical al funcionamiento del entonces sistemas de reparto, dando pie al nuevo de capitalización individual que permanece hasta hoy, a pesar de algunas modificaciones realizadas en los últimos tres decenios y de que en él aún subsisten algunos resabios del antiguo régimen, como los pensionados “quedaditos”, como se les señaló al instalarse las normas actuales, o los vigentes para las Fuerzas Armadas y de Orden, que fueron intocados por los cambios de 1980 y que han seguido su propio camino.

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

Muy por el contrario, el “Informe Marcel” estableció que solo el 45% autofinanciaría su pensión, un 5% calificaría para pensiones mínimas y el 50% restante quedaría sin protección en la vejez, o con suerte elegible para una pensión asistencial de bajo monto.

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

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

---

<sup>1</sup> Prat encabeza su trabajo con la máxima “lo que no se da a uno, no debe darse a todos; lo que no puede darse a todos, no debe darse a ninguno”. No se dio a ninguno.

## Causas del bajo nivel

Varios son los motivos que explican el reducido nivel:

- a) Los factores de carácter **demográfico** tienen una gran importancia y la magnitud de los cambios ocurridos no fue prevista en la puesta en marcha. En primer lugar, la mayor longevidad de la población. Esto significa que el ahorro acumulado por el imponente debe financiar más años de retiro, con lo cual su pensión anual se reduce. Esta situación también hace que las pensiones de las mujeres sean más bajas que las masculinas porque viven más años. A los mayores años de vida se agrega que su edad de jubilación está indicada a los 60 años, mientras la de los hombres a los 65 años, con lo cual se agrava la situación anterior.
- b) Otro factor es la postergación de los jóvenes en **incorporarse a la fuerza de trabajo**, como consecuencia de la masificación de los estudios superiores, fenómeno que en Chile se ha hecho más intenso en el último decenio. En efecto, la matrícula en este nivel ha crecido, con lo cual el número de años laborales y, por lo tanto, de cotizaciones, se han reducido. Sin embargo, este factor se ha atenuado porque las remuneraciones reales por año han crecido en comparación al pasado.
- c) Las **lagunas previsionales** son un factor clave en el bajo nivel de las pensiones en un sistema que fue diseñado para imponentes que, se esperaba, cotizaran en forma permanente durante toda su edad laboral, pero en la práctica no ha ocurrido así por diferentes motivos.

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

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

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

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

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

- d) Un factor muy importante para explicar las lagunas previsionales corresponde a **la evasión**, es decir, trabajadores a los cuales sus empleadores no les hacen las correspondientes cotizaciones, dejando de cumplir su obligación legal, con desconocimiento del trabajador, lo cual constituye una apropiación indebida de un ingreso del asalariado. Pero también se da el caso de un acuerdo entre trabajador y empresario para no realizar o efectuarla por un menor monto que el efectivo, con lo cual se reparten la diferencia entre ambos, eligiendo el ingreso inmediato antes que el futuro que se obtendría en el momento de la pensión; esta situación es incluso frecuente entre trabajadores con remuneraciones pequeñas, bajo la consideración que de todas formas el imponente recibiría la pensión mínima.

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

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

- e) En los últimos decenios, las remuneraciones reales han crecido significativamente en Chile, de manera tal que los fondos ahorrados en los primeros años laborales tienen una base menor que los de los últimos ingresos impositivos; los salarios de 2014 son superiores a los de 2010, o 1990, para personas de similar edad. Sin embargo, este factor debería neutralizarse con la rentabilidad obtenida con los recursos capitalizados en esos primeros años.

A lo anterior se debe agregar que el perfil de ingresos durante la vida laboral también es creciente hasta una determinada edad, muy cercana a la de jubilación.

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

### **Características del Sistema de Pensiones (SP)**

La descripción del SP chileno debe partir por considerar que tiene un carácter mixto: es una agrupación de mecanismos de capitalización individual, con las AFP; sistema de reparto, con los antiguos imponentes pensionados y unos pocos que aún permanecen en él; el régimen especial de las Fuerzas Armadas y de Orden, que es una mezcla de reparto y aportes estatales; y el Pilar Solidario con las pensiones asistenciales de financiamiento fiscal.

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

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

### **Modificaciones al sistema actual**

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

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

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

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

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

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

### **Cambios en las AFP**

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

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

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

Se ha planteado que las AFP solamente actúen administrando los fondos de pensiones, buscando maximizar su rentabilidad a través del tiempo (una función netamente financiera), y constituyendo otras entidades claramente separadas que tengan por objeto la labor más comercial de atraer nuevos clientes (administradoras de cuentas). Esta separación podría fomentar la mayor competencia en el mercado mediante la incorporación de nuevos participantes, ya

que la principal explicación de la actual concentración sería la existencia de economía de escala de tal magnitud que impide la consolidación de los más pequeños y facilitan las fusiones y absorciones.

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

Otro motivo que incide en la escasa competencia existente en este mercado es la insuficiente información disponible. Como es normal, los oferentes no son los más interesados en entregarla, pues en general les acomoda la situación actual y han mostrado reservas en perfeccionar esta tarea, que sería la respuesta natural en una situación competitiva.

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

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

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

### **Creación de la AFP estatal**

En algunos círculos se ha visto como un elemento importante para perfeccionar la competencia la creación de una AFP estatal, hasta el extremo que la iniciativa forma parte de las medidas iniciales del Gobierno de la Presidenta Bachelet. Sin embargo, del examen de los escollos descritos para incentivar la competencia, se puede observar que el proyecto presenta limitaciones, a pesar que es una medida que no altera fundamentalmente el sistema de AFP, es un elemento que agrega un factor adicional para incentivar una mayor competencia.

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

intervención del Estado en actividades empresariales como los temores de los actuales beneficiados que concentran la actividad.

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

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

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

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

### **El poder de voto de las AFP**

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

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

### **Ahorro Provisional Voluntario (APV)**

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

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

Sin embargo, en la actualidad el mecanismo está siendo utilizado en gran medida para meros traspasos que de todas maneras se harían si no existieran los beneficios tributarios que se comentan y, por lo tanto, el ahorro neto sería menor. En todo caso, esta franquicia está siendo aprovechada principalmente por segmentos de altos ingresos del país y es regresiva desde el punto de vista de la equidad, que entra a competir con el otro objetivo de incentivar el ahorro.

Por otra parte, el mecanismo del APV solidario ha operado escasamente, presentando problemas de información y de operación.

### **El Pilar Solidario (PS)**

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

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

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

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

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

### **Pensiones de las Fuerzas Armadas**

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

- a) La modernización del sector y la incorporación de su personal a la tecnología y a los conocimientos especializados, permiten que su relación con el mundo laboral se vea facilitada de tal manera que el retiro como pensionado sea cada vez más escaso. Ello, ya que pueden seguir trabajando en otras entidades.
- b) El funcionamiento como un sistema especial de reparto, en que los descuentos previsionales permitían financiar los desembolsos de las pensiones pasó a ser deficitario, generando un creciente gasto fiscal, el cual

umentaría en el futuro, compitiendo con otras urgencias de las políticas sociales. Por tal motivo se hace necesario introducir reformas que atenúen el creciente desequilibrio futuro. Sin embargo, medidas como incorporar al personal activo a las AFP tendrían efectos lentos y de largo plazo, tal como ocurrió con el comienzo de esas entidades.

- c) Según cifras presupuestarias para 2013 y 2014, el aporte fiscal ha seguido subiendo y llegó a \$ 810 mil millones en la Caja de Previsión de la Defensa Nacional en este año y \$ 477 mil millones en la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, mientras los aportes laborales llegaban al 19 y 23% respectivamente.

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

### **Funcionarios públicos**

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

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

### **La alternativa del Sistema de Reparto**

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

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

En los países en que se ha implantado ha ido presentando serias dificultades, generando déficit crecientes que han llevado a modificaciones. La causa principal son los mismos factores demográficos que fueron descritos para Chile: aumento de la longevidad, tardanza en la incorporación al trabajo y variaciones en el ciclo de vida.

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

- 1.- El creciente déficit que obligó al Fisco a realizar aportes cada vez mayores, contribuyendo a la mayor inflación del país y a postergar otras necesidades fiscales.



2.- El aumento de las facilidades para jubilar que desfinanciaron las cajas de previsión que administraban el sistema. Estas entidades funcionaban en forma paralela, otorgando diferentes condiciones para cotizar y para jubilar, lo cual generó reclamos por la desigualdad con que operaban y la presión para igualar sus ventajas relativas.

3.- El sistema trabajaba sin reajustabilidad en sus ingresos y gastos (sin UF), en medio de una alta inflación, lo cual desestabilizó el régimen, provocó un substancial deterioro de las pensiones a través del tiempo y serios problemas de equidad.

4.- Los mencionados factores demográficos.

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

El otro lado es el de los recursos disponibles en el sistema de reparto: actuales aportes fiscales para el Pilar Solidario, cotizaciones previsionales de sus integrantes y los nuevos incorporados al sistema, ya que se supondría que la puerta de entrada al antiguo estaría cerrada. Las nuevas pensiones del sistema de reparto serían uniformes y definidas por el Estado. Aquí no se han analizado los problemas institucionales y de gestión de la convivencia de dos sistemas paralelos.

Por lo tanto, se está llegando a una ampliación del Pilar Solidario, financiado en parte por las cotizaciones de los imponentes jóvenes que no pueden participar del antiguo sistema. ¿No es una mejor alternativa mejorar el actual sistema solidario con crecientes recursos del Estado e ir integrando ambos en el largo plazo?

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

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

### **Inversión de los fondos previsionales**

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

Al respecto, el destino y composición de los fondos no solo debe estar regulado por la autoridad, sino que se requiere una estrecha coordinación entre el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y la Superintendencia de Pensiones. Un ejemplo importante es la inversión de fondos en el exterior. Por una parte, esta alternativa puede significar que aumente la rentabilidad de estos recursos, con lo cual mejoraría el nivel de las pensiones. Sin embargo, hay que señalar que introduce elementos anticíclicos en el sector externo, especialmente inestabilidad al tipo de cambio, tal como ha ocurrido en algunos tiempos pasados. Adicionalmente, la mantención de estos recursos en el país contribuye a incrementar la tasa de inversión de Chile.

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

### **Bibliografía**

Arenas, Alberto, "Historia de la Reforma Previsional Chilena", OIT, 2010.

Berstein, Solange, "Desafíos del Sistema de Pensiones y Propuestas", presentación a Comisión Asesora, 9/7/2014.

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, "Informe Marcel", 2006.

Fajnzylber, Eduardo, "Estudio sobre la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones", Parte 1, presentación a Comisión Asesora, 11/6/2014.

Gazmuri, Cristián, "Historia de Chile 1891-1994", Ril Editores, Octubre 2012, 524 págs.

Paredes, Ricardo, "Las pensiones de vejez que genera el Sistema de AFP en Chile: estimaciones de las tasas de reemplazo", Universidad Católica, Departamento de Ingeniería Industrial, 2012.

Schmidt-Hebbel, Klaus, "El Sistema de Pensiones en Chile: Antecedentes, Retos y Propuestas de Reformas", presentación a Comisión Asesora, 25/6/2014.

Superintendencia de Pensiones, "Ficha Estadística Previsional N°20", julio 2014; y "Valor y Rentabilidad de los Fondos de Previsión", junio 2014.

Universidad de Chile, Instituto de Economía, "La Economía de Chile en el período 1950-1963", Tomo I, Editorial Del Pacífico, Santiago.

Uthoff, Andras, "¿No más AFP?", Asuntos Públicos, Informe N° 1063, 11/07/2013, Centro de Estudios del Desarrollo (CED).

Valdés, Salvador, "Presentación ante Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones", 2/7/2014.

Vial, Joaquín, "Desafíos y Propuestas para el Sistema de Pensiones Chileno", presentación a Comisión Asesora, 11/6/2014.