

9

REFORMA A LAS PENSIONES EN CHILE



AUGUSTO IGLESIAS P.

Consultor, PrimAmérica Consultores, Santiago de Chile

INTRODUCCIÓN

En 1980, Chile reformó su sistema de pensiones reemplazando la mayoría de los distintos *programas contributivos de reparto y beneficios definidos*, por un programa único de *ahorro individual y contribuciones definidas*. Luego, en el año 2008, se dio un paso adicional, y se sustituyeron los componentes solidarios que tenía el sistema por un programa de mayor alcance y mejores beneficios. Quedó así estructurado el sistema que existe hasta hoy.

A pesar de sus evidentes logros, este sistema enfrenta importantes críticas. En respuesta a las mismas, tanto el anterior como el actual gobierno presentaron al Parlamento proyectos de reforma que, aunque comparten muchos elementos del diagnóstico, difieren en las soluciones propuestas. El sistema de pensiones chileno fue el primero en la región en incorporar un componente obligatorio de *ahorro individual*. Por lo mismo, su estudio y el análisis de la actual discusión sobre posibles reformas puede dar algunas luces a los países que siguieron más tarde un camino similar, sobre los desafíos que ellos mismos podrían enfrentar en el futuro.

En las páginas siguientes se explican las características generales del sistema de pensiones chileno; sus logros y problemas; se describe el estado actual del debate en este país, y se plantean conclusiones que pueden ser de utilidad para Colombia y otros países.

EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

El sistema de pensiones chileno se estructura en torno a tres tipos de programas —o *pilares* según la nomenclatura de TWB

[1994]—, todos ellos regulados y fiscalizados por la Superintendencia de Pensiones (SP.Ch), que se enuncian a continuación:

- **PENSIONES SOLIDARIAS**, financiado enteramente con presupuesto público y administrado por una entidad estatal, que paga beneficios a los pensionados que integran un grupo familiar del 60% más pobre de la población.
- **PENSIONES DE AHORRO INDIVIDUAL** —o sistema de AFP—, financiado con cotizaciones pagadas por los trabajadores, más una prima para un seguro de invalidez y sobrevivencia pagada por los empleadores, y administrado por empresas privadas; de carácter obligatorio para todos los trabajadores con contrato de trabajo y para los trabajadores por cuenta propia que reciben honorarios por sus servicios.¹
- **PENSIONES DE AHORRO VOLUNTARIO**, financiado con aportes de trabajadores y empleadores, y gestionado por las mismas entidades que administran el programa de ahorro previsional obligatorio, por compañías de seguros de vida, bancos, administradores de fondos y otras entidades financieras.

Además, hay programas de pensiones especiales para las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad —policía, investigaciones, y guardias de prisiones—, y para los trabajadores del sector público y privado que para 1981, cuando se estableció el nuevo sistema obligatorio de *ahorro individual*, ya habían cotizado en otro programa. A estos trabajadores se les permitió mantenerse en su antiguo programa de pensiones o cambiarse al nuevo.

○ EL PILAR SOLIDARIO

Este programa paga el beneficio de Pensión Básica Solidaria (PBS) de vejez —desde los 65 años— y de invalidez, a quienes no reciben pensión de ningún otro régimen previsional, y están en el 60% más



¹ Este programa incluye una cotización adicional —pagada por trabajadores y empleadores— y reglas de pensión especiales para los trabajadores que desempeñan trabajos pesados.

pobre de la población. Actualmente, la PBS es de aproximadamente USD 162.00 al mes. Esta cifra es equivalente al 14% del salario promedio de los cotizantes al sistema de AFP, a un 36% del salario mínimo, y al 82% de la línea de pobreza en el caso de un hogar con dos integrantes.²

El *pilar solidario* también paga un complemento —Aporte Previsional Solidario (APS)— a quienes reciben pensiones autofinanciadas de vejez o invalidez menores de USD 480.00 al mes, ya sea del programa de pensiones de *ahorro individual* o de los antiguos programas de pensiones, e integran un grupo familiar en el 60% más pobre de la población. El monto de este complemento es mayor mientras menor sea el de la pensión autofinanciada, con un máximo igual al monto de la PBS —USD 162.00 al mes—, y un mínimo de USD 1.00 al mes. En promedio, el monto de los APS pagados es USD 110.00 al mes [SP.Ch 2019].

El *pilar solidario* está entregando beneficios a 1.5 millones de beneficiarios, 587,000 PBS y 920,000 APS. Esta cifra representa aproximadamente 50% del total de pensionados en Chile de todos los regímenes previsionales, incluyendo Fuerzas Armadas y de Orden.³ El gasto fiscal anual total en el *pilar solidario* alcanza 0.8% del PIB [Estimaciones del autor con información de SP.Ch [2019]].

○ EL PILAR DE AHORRO INDIVIDUAL (AFP)

El sistema de AFP paga pensiones de vejez a la edad establecida por ley —60 años las mujeres y 65 años los hombres—; pensiones anticipadas por trabajos pesados; pensiones por invalidez; y pensiones de sobrevivencia a viuda, viudo, e hijos con derecho a pensión de afiliados fallecidos.



² Para todas las conversiones de moneda, se usó un tipo de cambio de \$660 por USD. Salario mínimo de USD 450 al mes. A menos que se indique lo contrario, las cifras son a diciembre de 2018 [Estimaciones del autor sobre la base de Información de MinDesarrollo [2018]; SP.Ch [2018]].

³ En el gran total de pensiones se incluye también a los beneficiarios de pensiones de sobrevivencia —viudas, viudos e hijos con derecho a estas pensiones—, y a beneficiarios de algunas leyes especiales [Estimaciones del autor con información SP.Ch [2019]].

Las pensiones de vejez se financian con el saldo acumulado por el trabajador en su cuenta de *ahorro individual*. A su vez, este saldo se construye con la suma de cotizaciones —obligatorias y voluntarias— y la rentabilidad del ahorro que se va acumulando. Por su parte, las pensiones de invalidez y sobrevivencia se financian con el saldo de la cuenta individual del trabajador respectivo —sin considerar los aportes voluntarios— más un aporte que hace la compañía de seguros que haya contratado la AFP a través de una licitación pública. El monto de dicho aporte debe ser suficiente para que —sumado al saldo de la cuenta individual— permita al afiliado o a sus sobrevivientes con derecho a pensión, financiar las pensiones de referencia que establece la ley.

Cualquiera que sea la edad de pensión y la tasa de cotización, si no se pagan cotizaciones las pensiones serán insuficientes.

AUGUSTO IGLESIAS
Consultor Internacional, Chile

La tasa de cotización total al sistema de AFP es en promedio 12.8% de la remuneración imponible: [1] el 10% a cargo del trabajador se destina a una cuenta de *ahorro individual* administrada por la AFP que este escoja⁴ —actualmente existen seis de ellas—; [2] un 1.53% pagada por el empleador corresponde a la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia; y en promedio, [3] un 1.26% a cargo del trabajador paga la comisión por administración que cobra la AFP —un porcentaje de la remuneración imponible y pagan solo los cotizantes—. ⁵

Los afiliados al sistema pueden escoger entre distintas modalidades de pensión, que incluyen las rentas vitalicias pagadas por compañías de seguros de vida, los retiros programados pagados por las propias AFP, y combinaciones de las modalidades anteriores. En el caso de la *renta vitalicia*, el pensionado recibe una pensión mensual por el resto de su vida en monto indexado por inflación. En el caso del *retiro programado*, el pensionado hace retiros mensuales de una parte del



⁴ Quienes se incorporen por primera vez a la fuerza de trabajo y comiencen a cotizar en una AFP, no pueden escoger y deben incorporarse a la administradora que en ese momento cobre la menor comisión. Luego de dos años pueden elegir libremente.

⁵ Los pensionados bajo la modalidad de *retiro programado* pagan una comisión expresada como porcentaje de la pensión, en promedio 1.1% de la pensión mensual.

saldo en su cuenta individual, hasta que se agoten sus fondos; el monto del retiro mensual se estima con una fórmula definida en la regulación y se recalcula anualmente.

Regularmente, cotizan en el *pilar de ahorro individual* 5.6 millones de trabajadores; una cifra equivalente a 66% del número total de trabajadores empleados en Chile. Además, este pilar paga 1.5 millones de pensiones —el 50% del total de pensionados del sistema previsional chileno—. El total de ahorro acumulado en las cuentas individuales —fondo de pensiones— es de USD 205 billones, aproximadamente un 65% del PIB [SP.Ch 2018].

Existen algunos grupos de trabajadores que no están incorporados al sistema de AFP y cotizan en otros programas. En el antiguo sistema de pensiones administrado por una entidad estatal —al cual ya no se puede ingresar— aún cotizan 33,500 trabajadores. En este caso, las pensiones se financian con una cotización de 21% del salario más un significativo aporte fiscal. Este sistema no acumula reservas financieras y paga beneficios a 620,000 pensionados. El monto de sus pensiones se calcula sobre la base de fórmulas definidas por la ley —conocido como *beneficios definidos*— que hacen depender el beneficio del número de cotizaciones pagadas y de las últimas remuneraciones imponibles [Ibid.].

Finalmente, los sistemas de pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden son administrados por dos entidades estatales, reciben los aportes de aproximadamente 120,000 trabajadores, y pagan beneficios a 150,000 pensionados. Se financian con una cotización de 6% para pensiones más un significativo aporte fiscal, y no acumulan reservas financieras.

○ PILAR VOLUNTARIO

Los trabajadores que deseen mejorar sus pensiones pueden suscribir algún plan de ahorro previsional voluntario. La incorporación a estos planes se incentiva a través de franquicias tributarias en el caso de trabajadores de mayor renta, y subsidios del Estado para quienes reciben ingresos más bajos. Los planes pueden tener carácter

individual o colectivo, aunque estos últimos no han tenido desarrollo.

Además, los trabajadores pueden hacer aportes de ahorro voluntario a sus cuentas de capitalización individual —cuentas obligatorias de ahorro para pensión— y convenir con su empleador para que este haga aportes adicionales a esa misma cuenta.

En el caso de los planes individuales de ahorro previsional voluntario, los trabajadores eligen libremente el administrador entre AFP, compañías de seguro de vida, bancos e instituciones financieras, o administradores generales de fondos. Existen aproximadamente 1.6 millones de cuentas de ahorro previsional voluntario en las que se acumula USD 10 billones, equivalentes a 5% del ahorro obligatorio.⁶

POR QUÉ REFORMAR LA REFORMA?

El actual gobierno presentó al Congreso Nacional un ambicioso proyecto de reforma al sistema de pensiones [Presidencia de la República 2018], cuya discusión comenzó recientemente. El gobierno anterior había presentado otros tres proyectos que también introducían cambios significativos al sistema de pensiones, pero que no tuvieron el apoyo político necesario para avanzar en su trámite parlamentario. Con el objeto de explicar por qué, a pesar de los resultados alcanzados, algunas reformas se hacen necesarias, se describe brevemente lo que el sistema de pensiones chileno ha logrado y sus desafíos.

LOGROS DEL SISTEMA DE PENSIONES

Con una carga de cotizaciones significativamente menor que la del antiguo sistema de pensiones —12.8% vs. aproximadamente 18%—, el sistema de AFP paga en promedio, pensiones de vejez un poco más altas. En el caso de pensionados que contribuyeron durante diez años o más, las pensiones de vejez —autofinanciadas— alcanzan en



⁶ Algunos trabajadores tienen más de una cuenta. La cifra incluye los llamados depósitos convenidos pagados por empleadores a sus trabajadores.

promedio, a USD 395.00 mensuales. Esta cifra se compara con USD 346.00 mes de las pensiones vejez en el sistema antiguo.⁷

Además, en el caso de individuos con carreras laborales completas, los resultados de pensión del sistema de AFP son superiores a los estándares que proponen distintas entidades internacionales. Por ejemplo, mientras los trabajadores con más de 25 años de cotización están recibiendo, en promedio, una pensión de vejez equivalente a 78% de su último salario bruto [SP.Ch 2018], ILO ha recomendado que los sistemas de pensión paguen entre 40% y 45% de la remuneración de referencia a las personas con 30 años o más años de cotización [ILO 2018a].

A este resultado han contribuido, en forma decisiva, que la integridad de los fondos de pensiones se encuentra bien protegida y los buenos resultados de inversión del *pilar de ahorro*. Desde el año 1981, la rentabilidad real promedio anual de los fondos de pensiones alcanza 8.1% [SP.Ch 2018], muy por encima del monto supuesto cuando se estableció ese sistema.

El sistema previsional chileno muestra también una elevada cobertura poblacional en comparación con otros países de la región. La proporción de cotizantes a empleo total del país es 72%, incluyendo a los cotizantes en programas de Fuerzas Armadas y de Orden, y de los antiguos programas de pensiones. Los empleados no cotizantes, 28%, corresponden a quienes no cotizan por no estar obligados, por estar en la informalidad, o por evasión. La cobertura entre pensionados también es elevada, con 77% de los mayores de 60 años recibiendo beneficios de algunos de los pilares del sistema [Estimaciones del autor sobre cifras de cotizantes de SP.Ch [2018] y empleo de INE [2018]].

Uno de los resultados más significativos del sistema previsional ha sido su positivo impacto sobre la pobreza de los adultos mayores,



⁷ La comparación se debe hacer para este subconjunto de pensionados pues los distintos programas del sistema antiguo exigían un mínimo número de cotizaciones, en un rango de 10 a 20 años, para pagar la pensión respectiva. Los trabajadores que al momento del retiro no cumplían con dicha condición no tenían derecho a pensión —ni tampoco recibían la devolución de sus aportes—. En cambio, el sistema de AFP paga pensión cualquiera sea el número de cotizaciones abonadas durante la vida activa del trabajador [SP.Ch 2018].

principalmente como efecto del *pilar solidario*. En este contexto, la proporción de adultos mayores en pobreza ha bajado desde 23% en 2006 a 6% en 2015, siendo los pensionados el grupo etario con menor tasa de pobreza de la población [MinDesarrollo 2018].

Otra fortaleza del sistema de pensiones chileno es su limitado impacto sobre las finanzas públicas. En un país donde los ingresos fiscales representan aproximadamente 22% del PIB, la carga fiscal del *pilar solidario* es baja, 0.8% del PIB, y los *pilares de ahorro* — obligatorio y voluntario— prácticamente no tienen impacto fiscal.⁸ Además, la recaudación tributaria se ve afectada por los incentivos fiscales al ahorro previsional. Por otro lado, una parte importante del déficit del antiguo sistema ya está pagado, y de hecho, el gasto público por este concepto disminuye año a año.

El sistema de pensiones también ha hecho un aporte significativo al desarrollo económico del país. Por ejemplo, Fuentes [2013] concluye que entre el 8.6% y el 14.4% del crecimiento económico de Chile desde 1981 a 2011 se explica por la reforma de pensiones. La acumulación de ahorro, favorecida por la estrategia que siguió el fisco para financiar el déficit del antiguo sistema de pensiones — luego de la reforma del año 1980— contribuyó a una expansión de la inversión que incentivó el crecimiento económico. Este también recibió un estímulo por la mayor eficiencia del mercado de trabajo, que a su vez, fue el resultado de una menor tasa de cotización⁹ y de mayor movilidad laboral —al desaparecer las diferencias en los programas de pensiones de distintos sectores de la economía— porque los trabajadores pudieron migrar desde un sector a otro sin menoscabo en su pensión.

Como reflejo de sus fortalezas, el sistema de pensiones chileno se encuentra clasificado entre los mejores del mundo. *Mercer Global*



⁸ Por cierto, el Estado debe pagar sus cotizaciones como empleador, lo que implica un gasto fiscal.

⁹ Cuando se estableció el *sistema de ahorro individual*, la tasa de cotización bajó de un promedio de 21% a 12.5%.

Pension Index [2018] lo clasifica en el quinto lugar entre 30 países; y Allianz [2016] como noveno entre 54 países.

○ DESAFÍOS

El sistema de pensiones chileno enfrenta cuatro desafíos principales: [1] cerrar la brecha entre expectativas y realidad de pensiones de vejez; [2] aumentar su adhesión popular; [3] mejorar los niveles de conocimiento y de educación previsional de la población; y [4] resolver las diferencias ideológicas que subsisten en el ámbito político con respecto a la forma de financiar la solidaridad con los pensionados más vulnerables.

⊙ EL DESAFÍO DEL NIVEL DE PENSIONES DE VEJEZ

Las pensiones de vejez que está entregando el sistema de ahorro previsional se encuentran por debajo las expectativas de una parte importante de la población. En particular, las mujeres y la clase media —este último segmento que no se beneficia del *pilar solidario*— no reciben una pensión del nivel que esperan.

Sin duda, parte de la situación se explica por las altas expectativas de pensión de la población, incluso mayores que las referencias internacionales. Por ejemplo, distintas encuestas coinciden en señalar que los trabajadores esperan pensiones que representen un 70% de sus últimos salarios. Lo más sorprendente es que los trabajadores encuestados no condicionan sus expectativas al número de períodos durante los cuales cotizan. Posiblemente este fenómeno sea en parte, un resultado indeseado de las campañas publicitarias de las propias AFP y de las promesas de mejorar sustancialmente las pensiones que se hizo al momento de la reforma de 1980.

Además, las expectativas de pensión se están formando sobre la base de salarios superiores a los que se cotiza. En el caso de Chile existe un porcentaje de las remuneraciones —entre 18% en el sector público y 10% en el sector privado— sobre el cual no existe obligación de cotizar. Al mismo tiempo, y como resultado del

crecimiento económico sostenido de las últimas décadas, una proporción relevante de los trabajadores que llega a la edad de pensión ha recibido aumentos en sus salarios reales durante prácticamente toda su vida laboral, de tal forma que los últimos salarios por los que cotizaron —cuyo nivel influye fuertemente en sus expectativas de pensión— son sustantivamente superiores al promedio de salarios por los que cotizaron durante su vida laboral.

La brecha entre expectativas y realidad de pensiones se explica también porque el nivel de las pensiones de vejez se ha visto negativamente afectado por dos circunstancias principales. En primer lugar, existe una baja densidad de cotizaciones durante la vida laboral. Los trabajadores que se están pensionando por vejez han cotizado en promedio durante 17.9 años, mientras que las trabajadoras lo han hecho por 12.7 años [SP.Ch 2018]. Suponiendo que comienzan a trabajar a los 22 años y se retiran a la edad legal —65 años los hombres y 60 años las mujeres—, la densidad promedio de cotizaciones durante la vida laboral es de solo 42% para los hombres y 33% para las mujeres. En segundo lugar, durante las últimas décadas se ha producido un rápido y significativo aumento en la expectativa de vida de los pensionados. En el caso de los hombres, a los 65 años esta ha aumentado desde 13 años en 1980 hasta 20.3 años en 2017 —un 56%—. En el mismo período, la expectativa de vida de las mujeres a los 60 años ha aumentado desde 21.1 años a 30.4 años, es decir, 44%. Los resultados anteriores indican que en Chile hombres y mujeres se encuentran cotizando por menos años de los que tendrán que vivir como pensionados.

La solidaridad de un sistema de pensiones resulta de la interacción de sus distintos componentes y no de las características de alguno de ellos en particular.

AUGUSTO IGLESIAS
Consultor Internacional, Chile

En el caso del *pilar solidario*, el problema de las pensiones tiene características algo diferentes. Aunque por efecto de los beneficios de este programa las *tasas de reemplazo* de sus afiliados son mayores que las de los otros pensionados, para muchos el nivel absoluto de sus pensiones resulta

insuficiente. De hecho, una proporción importante de ellas — incluyendo todas las PBS— están bajo la línea de pobreza.¹⁰

Por otra parte, algunos programas del antiguo sistema —como el de los trabajadores del sector público— pagan pensiones que en promedio, son mejores comparadas con las de quienes, trabajando en los mismos sectores económicos, se cambiaron a AFP. Esto ha contribuido para que en ciertos grupos de la población se haya mantenido viva la idea que la reforma del año 1980 no ayudó a mejorar las pensiones.

Por último, en ausencia de reformas, las proyecciones de pensión no son auspiciosas. Es bien sabido que el aumento de la expectativa de vida no se detendrá,¹¹ y a los factores ya señalados, se sumará en el futuro el efecto de la caída proyectada en las tasas de retorno de los fondos de pensiones.

Como resultado de las circunstancias anteriores, existe hoy en Chile una fuerte demanda por pensiones más altas. Por efecto del envejecimiento de la población, la suma de adultos que se aproximan a la edad de pensión y pensionados representa una proporción creciente de la población. Este grupo, además, tiene mayor tasa de participación en los procesos electorales en comparación con los otros grupos etarios, y en consecuencia, está ganando una influencia creciente en la definición de prioridades de política pública. El debate sobre las pensiones es entonces ineludible.

© EL DESAFÍO DE UN SISTEMA DE PENSIONES CON BAJA ADHESIÓN POPULAR

Una mayoría de la población en Chile tiene una opinión crítica sobre la gestión y resultados del sistema de AFP.¹² Las administradoras y las autoridades responsables del sistema no han logrado convencer



¹⁰ Para un hogar con dos o menos integrantes.

¹¹ Esto no será el resultado de un aumento en el umbral de edad biológica máxima del ser humano —no tendremos muchos más individuos viviendo 120 años—. En cambio, lo que se espera es un aumento en la proporción de adultos mayores viviendo más de 70, 80, y 90 años.

¹² Las opiniones de los individuos sobre la administradora específica que gestiona sus ahorros previsionales son en general mucho más favorables

a la opinión pública que pagan buenas pensiones en relación con lo aportado. A pesar de los resultados de rentabilidad, la opinión pública también es muy crítica con respecto a la gestión de inversiones, y en general, los servicios que entregan las AFP no parecen ser suficientemente valorados por los afiliados para compensar la mala opinión sobre el nivel de pensiones.

Esta situación tiene muchos orígenes. Sin duda, la brecha de expectativas de pensión explica parte importante de las críticas: si las personas piensan que su pensión es mala, casi inevitablemente concluirán que el problema se origina en el sistema que les paga esas pensiones, y por ende, en las administradoras de ese sistema. Al mismo tiempo, es muy posible que la complejidad de las decisiones que quedan bajo responsabilidad de los afiliados —elegir la AFP, el portafolio de inversiones, la modalidad de pensión—, junto con los riesgos que deben asumir, genera en muchos de ellos una sensación de incertidumbre y desamparo, que cuando se combina con resultados inferiores a los esperados, se manifiesta en la forma de críticas y llamados para cambiar el sistema; especialmente entre quienes tienen menor educación e información previsional.

La demanda por reformas representa entonces, una realidad que no se puede desconocer. La percepción de bajas pensiones combinada con una baja adhesión al modelo de gestión existente presenta un desafío importante para el diseño de políticas públicas que ayuden a solucionar con eficiencia los problemas objetivos que se han identificado, y que no se limiten a dar respuestas efectistas a las exigencias de la población.

Curiosamente, la opinión crítica sobre el sistema y la gestión de las AFP convive con una alta valoración de la propiedad individual sobre los ahorros previsionales.¹³ Una mayoría de los trabajadores entiende que los saldos acumulados en las cuentas personales les



¹³ Eventualmente, el rechazo parlamentario al proyecto de reforma presentado por el gobierno anterior se explica porque incluía una disposición según la cual parte de un aumento de cotizaciones no iría a la cuenta individual, pero se usaría para financiar mejoras de las pensiones en curso de pago. La propuesta fue cuestionada mayoritariamente por la opinión pública.

pertenecen y exigen que las cotizaciones vayan a dichas cuentas. Sin duda, este es un elemento que se debe considerar al momento de diseñar una reforma.

⊙ EL DESAFÍO DE LA EDUCACIÓN PREVISIONAL

La evidencia disponible permite concluir que los niveles de conocimiento del sistema previsional y de educación de la población sobre este tema son extraordinariamente bajos. La mayoría de las personas: [1] no puede interpretar correctamente la información que recibe sobre su cuenta individual —o simplemente no se interesa en la misma—; [2] no conoce las reglas de pensión; [3] no es consciente de la relación entre cotizaciones pagadas y nivel de pensión que obtiene; [4] no entiende las complejidades de la gestión de inversiones; [5] no sabe qué nivel de comisiones está pagando a su administradora; y [6] no puede comparar los distintos atributos de cada una de ellas.

Esta situación tiene un impacto negativo sobre la calidad de las decisiones que los trabajadores deben tomar durante la vida laboral, y también sobre su grado de adhesión al sistema de pensiones. Aunque el primer problema se puede enfrentar mediante regulaciones que limitan el rango y costo de las posibles equivocaciones, el segundo tiene consecuencias políticas importantes, pues es difícil querer —y defender— lo que no se conoce o comprende.

En consecuencia, lograr que la población conozca mejor el sistema previsional y desarrolle una capacidad para comprender e interpretar sus resultados es también una condición necesaria para mejorar las pensiones, y muy especialmente, para lograr políticas públicas previsionales de calidad y estables en el tiempo.

⊙ EL DESAFÍO IDEOLÓGICO

Algunos críticos del actual sistema de pensiones chileno advierten que este no sería solidario, pues en su concepto, la solidaridad de un sistema previsional solo se logra cuando incluye programas de

transferencias intergeneracionales financiadas por medio de cotizaciones; en otras palabras, cuando los beneficios de los pensionados se financian, total o parcialmente, con cotizaciones pagadas por los trabajadores y sus empleadores. Además, la mayoría de estos mismos críticos sostienen que un segundo requisito de la solidaridad es que la administración de las cotizaciones recaudadas y el pago de pensiones sea responsabilidad de una entidad estatal — o al menos, responsabilidad de entidades sin fines de lucro—.

Desde esta perspectiva, el actual sistema de pensiones chileno no sería solidario, aunque incluye un programa que paga beneficios a los más vulnerables— porque lo hace con el presupuesto público y no con cotizaciones. Además, aun cuando existe una entidad estatal que administra ese programa en particular, ninguna entidad del Estado participa en la administración del *sistema contributivo* de ahorro previsional.

Sin embargo, la conclusión anterior es equivocada. Confundir los conceptos de solidaridad y reparto y suponer, además, que la solidaridad exige que los programas de *pensiones contributivos* sean administrados por una entidad estatal, son errores graves que pueden llevar a promover formas de diseño del sistema de pensiones que perjudiquen a los grupos más vulnerables y que tengan efectos negativos sobre el empleo y el desarrollo económico.

Por la relevancia de este tema en el debate de pensiones, tanto en Chile como en otros países de la región, se analizan las críticas anteriores con mayor detalle.

● ¿CÓMO DEBE FINANCIARSE LA SOLIDARIDAD EN UN SISTEMA DE PENSIONES?

La solidaridad se puede manifestar a nivel individual, colectivo — agrupaciones de individuos—, y también a nivel de las políticas de Estado. Dada la obligatoriedad que los sistemas de pensiones imponen a la sociedad, se discute la solidaridad solo desde esta perspectiva; aunque el componente de coerción que acompaña muchas de las acciones públicas puede resultar contradictorio con la

definición de una acción solidaria, entendida como un acto voluntario que solo busca el bien del otro, sin retribución alguna.

El Estado debe asegurar la solidaridad del sistema previsional en tres niveles principales. En primer lugar, el sistema de pensiones debe evitar que quienes lleguen a la edad de retiro caigan en la pobreza. En segundo lugar, el sistema de pensiones debe asegurar que quien pierda en forma permanente la capacidad física o intelectual de trabajo —discapacidad— reciba transferencias económicas que le permitan reemplazar una proporción razonable de los ingresos que ya no puede generar autónomamente.

Finalmente, en tercer lugar, el sistema de pensiones debe entregar apoyo económico a los familiares que dependen de un trabajador o pensionado que pierde la vida. Cualquiera de estas tres dimensiones de la solidaridad se puede lograr sin imponer al sistema de pensiones un esquema de transferencias forzadas de cotizaciones pagadas por trabajadores activos hacia los pensionados. De hecho, solidaridad y reparto son conceptos distintos e independientes. El primero se refiere a la necesidad de entregar apoyo a los grupos más vulnerables, desfavorecidos de pensionados y familiares que dependan económicamente de ellos; el segundo, al mecanismo que se use para financiar las transferencias hacia esos grupos.

La solidaridad hacia los pensionados se debe financiar sin usar las cotizaciones pagadas por trabajadores activos y sus empleadores, pues al repartir las cotizaciones entre los pensionados no se puede asegurar que las transferencias sean efectivamente desde los cotizantes con mejor situación socioeconómica hacia los pensionados que menos tienen —a los más vulnerables—. Además, el costo de dichas transferencias es mayor al de otros mecanismos alternativos. En otras palabras, no hay solidaridad con el reparto de cotizaciones pues las transferencias así financiadas son regresivas y caras.

REGRESIVAS, pues en un sistema de reparto de cotizaciones, los trabajadores de mayores ingresos aportan proporcionalmente menos que los de menores ingresos. En particular, con reparto no

aportan al financiamiento de las pensiones los trabajadores de mayor ingreso que estén fuera del sistema —y eventualmente, no reciben beneficios los adultos mayores de menores ingresos que estén fuera del sistema—. Además, la base de cobro de las cotizaciones previsionales son las remuneraciones, y generalmente, solo una parte de estas y hasta un tope. En consecuencia, quienes reciben remuneraciones en exceso del tope y quienes reciben otros ingresos aportan proporcionalmente menos, en comparación con quienes reciben solo remuneraciones y por debajo del tope.

Por otra parte, los trabajadores de mayores ingresos tienen también mayores expectativas de vida, y en consecuencia, pasarán más tiempo como pensionados, recibiendo así durante más años —en comparación con los trabajadores de menores ingresos— las cotizaciones pagadas por todos los trabajadores, tanto de altos, como de bajos ingresos. De esta manera, con reparto los cotizantes aportarán proporcionalmente más a financiar los beneficios de los pensionados de mayores ingresos, en comparación con el aporte que hacen a los pensionados de menores ingresos.¹⁴

COSTOSAS, pues cuando el trabajador no se siente dueño de las cotizaciones que paga —o que paga el empleador en su favor—, entonces tienen el efecto de un impuesto al trabajo. En tales circunstancias, las cotizaciones aumentan el costo de la mano de obra y limitan la creación de empleo. Además, el monto de este impuesto tiene una tendencia creciente en el tiempo, pues por efecto del incremento en expectativas de vida y caída en la tasa de natalidad, se proyecta un marcado aumento en el número de pensionados que deberían recibir transferencias, en relación con el número de trabajadores que deberían pagar para financiarlas.

Para alcanzar la solidaridad de un sistema de pensiones —junto con garantizar que este incluya programas dirigidos a mejorar la situación de los pensionados más vulnerables— también se debe



¹⁴ Eventualmente, parte de los problemas anteriores se podrían solucionar estableciendo tasas de cotización diferenciadas por ingreso, pero esta es una solución muy compleja, difícil de implementar, y con potenciales efectos secundarios no deseados.

asegurar que tales programas sean financiados con mecanismos que no impongan costos relativamente mayores a los trabajadores de menores ingresos, y que no aumenten el costo de la mano de obra. Desde esta perspectiva, financiar programas de *pensiones solidarias* a través del presupuesto público puede resultar más solidario que financiarlos a través de reparto.

● LA SOLIDARIDAD NO REQUIERE ADMINISTRACIÓN ESTATAL

También es equivocado concluir que no habría solidaridad sin administración estatal de las cotizaciones. Aparentemente, lo que sostiene esta opinión es la creencia de que cuando parte de las cotizaciones recaudadas se destinan a remunerar a los administradores por su gestión —a financiar sus utilidades—, se debilitaría la capacidad del sistema para apoyar a los más vulnerables.

Sin embargo, para comprobar de qué forma se cumple mejor el objetivo de solidaridad de la política pública previsional, lo que se debe comparar es el costo de transferir cada peso desde quienes lo financian hacia quienes lo reciben —a igual calidad de servicio—. Si dicho costo es menor bajo un esquema de administración privada, con lucro, entonces esa será la forma de administración más solidaria.

● LA SOLIDARIDAD DE UN SISTEMA PREVISIONAL RESULTA DE LA INTERACCIÓN DE TODOS SUS COMPONENTES

Otro error común en el debate sobre la solidaridad de un sistema de pensiones es exigir que todos y cada uno de sus componentes incluyan transferencias desde los menos hacia los más vulnerables.

Sin embargo, la solidaridad de un sistema de pensiones resulta de la interacción de sus distintos componentes y no de las características de alguno de ellos en particular. Por ejemplo, un sistema de pensiones con solo un componente de solidaridad puede ser tanto o más solidario que otro cuyos distintos programas, todos ellos, incluyan transferencias a los más vulnerables.

Por todo lo anterior, es evidente que la solidaridad del sistema de pensiones chileno es consecuencia de la forma en que se combinan sus *pilares solidarios*, de *ahorro individual* obligado y de ahorro voluntario, y no se puede juzgar exclusivamente por las características del mecanismo que se usa para financiar pensiones en el componente de *ahorro individual*.

EL DEBATE DE REFORMA

En noviembre, la Presidencia de la República [2018] de Chile presentó al Congreso Nacional un ambicioso proyecto de reforma al sistema previsional. Un objetivo central de este proyecto es mejorar las pensiones que hoy reciben aproximadamente dos millones de personas, y las que recibirán quienes se pensionen en el futuro. Los instrumentos que se proponen para alcanzar este objetivo incluyen: [1] un incremento —a cargo del empleador— en la tasa de cotización; [2] incentivos para postergar la edad de retiro; [3] fortalecimiento de los mecanismos de recaudación de cotizaciones morosas; [4] la eliminación de distorsiones que impactan negativamente sobre el empleo y salarios de las mujeres; y [5] la regulación de nuevas formas de trabajo que aumentarán la empleabilidad de jóvenes, mujeres y adultos mayores. Junto con esto, se establece: [6] un seguro de *lagunas previsionales* —financiado con un Fondo de Cesantía Solidario que existe desde el año 2001—; [7] un nuevo seguro —financiado con aportes del empleador—, y subsidio de dependencia funcional severa —financiado con aportes del Estado—, que cubrirá a los mayores de 65 años que queden en esta condición física; [8] un nuevo programa, con financiamiento estatal, que mejora las pensiones de la clase media y de las mujeres; y [9] un incremento sustancial —40%— de los aportes fiscales al sistema de *pensiones solidarias*, con el objeto de mejorar sus beneficios.

Aunque el debate está comenzando, en consideración a la discusión que antecedió el envío del proyecto al Parlamento y a los argumentos intercambiados en estos meses, se puede avanzar en algunas conclusiones preliminares.

En primer lugar, una mayoría de opiniones técnicas coinciden en torno a la importancia de apoyar una reforma que promueva algunos objetivos específicos: lograr mayor densidad de cotizaciones, aumentar la tasa de cotización, incentivar la postergación de edad de retiro, incentivar el ahorro previsional voluntario, fortalecer el *pilar solidario* e incentivar la competencia de la industria de AFP. Por lo tanto, es altamente posible que el proyecto que finalmente se apruebe incluya modificaciones legales en esta línea.

En segundo lugar, existe desacuerdo en torno al destino y la administración del eventual aumento de cotizaciones. Mientras el proyecto de gobierno establece que ese aumento irá a cuentas individuales de los propios aportantes —por lo tanto, a aumentar su pensión— y será administrado por entidades privadas, algunos grupos sostienen que al menos parte de ese aumento debería financiar un incremento de las pensiones en curso de pago, y además, que debería ser administrado por otras entidades, eventualmente estatales, distintas a las AFP.

La mayoría de las críticas se fundamenta en que el proyecto de gobierno no solucionaría el problema de la supuesta falta de solidaridad del esquema actual.¹⁵ De esta manera, el debate sobre reforma previsional se explica principalmente por el desafío ideológico que enfrenta el sistema de pensiones.

Sostener que el sistema de pensiones chileno no sería solidario, y por lo tanto, que no se trata de un sistema de seguridad social es una crítica particularmente errada. Como se explicó, este sistema incluye un *pilar solidario* muy importante —por el volumen de recursos comprometidos en su financiamiento y su cobertura— cuyo objetivo es pagar pensiones a los más vulnerables que no cotizaron durante su vida laboral, y complementos de pensión a quienes reciben pensiones muy bajas. Además, existe un seguro de invalidez que paga pensiones a quienes pierden capacidad de trabajo; y un seguro



¹⁵ Algunos críticos del proyecto de gobierno también sostienen que no existe capacidad fiscal para financiar un aumento de las pensiones en curso de pago —y de las que se comenzarán a pagar en los próximos años—, por lo que dicho aumento se tendría que financiar con parte de las mayores cotizaciones que se impongan.

de sobrevivencia que paga pensiones a los familiares directos de un trabajador fallecido. El *pilar solidario* se financia con el presupuesto público, lo que significa que se están transfiriendo —repartiendo— recursos desde quienes tributan hacia los pensionados más pobres. El seguro de invalidez y sobrevivencia se financia con una prima pagada por los empleadores, lo que significa que se transfieren recursos desde los trabajadores que no se siniestran —y desde los mismos empleadores— hacia los trabajadores que se siniestran y a sus familiares. Lo que no existe en el sistema actual son transferencias desde todos los cotizantes de mayor y menor ingreso hacia todos los pensionados —con mejor y peor condición socioeconómica—. Sin embargo, dichas transferencias no hacen per se más solidario al sistema.

Además, la propuesta de reforma incluye una variedad de mecanismos que, en su conjunto, fortalecen significativamente la solidaridad del sistema de pensiones. En particular: [1] se aumenta el nivel de beneficios básicos sobre la línea de pobreza; [2] se aumenta la cobertura y se mejora el nivel de los beneficios a los más vulnerables, la clase media y las mujeres; [3] se extiende la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia; y [4] por primera vez en el sistema previsional chileno, se cubre el riesgo de dependencia funcional.

Para financiar este esfuerzo, el mismo proyecto propone un incremento en el gasto fiscal y establecer una cotización especial —a cargo del empleador— para el seguro que beneficiará a los pensionados dependientes funcionales severos, logrando así que las transferencias hacia los distintos grupos de beneficiarios no se financien con impuestos al trabajo, cuya carga caería preferentemente sobre los grupos asalariados de menores ingresos.

COMENTARIOS FINALES

Las demandas del público y algunos sectores políticos por reformas sustanciales al sistema previsional chileno, y el

consiguiente debate sobre cuáles deberían ser estas reformas, permite identificar al menos cinco conclusiones que pueden ser útiles para la discusión sobre perfeccionamientos de los sistemas que incluyen programas de *ahorro individual* en otros países, y particularmente, en Colombia.

CONCLUSIÓN 1. Si las reformas que han llevado a introducir programas de *ahorro individual* en el sistema previsional de algunos países no logran mejorar las pensiones —no ayudan a que se cumplan las expectativas de pensión de la población—, difícilmente se legitimarán frente a la opinión pública. Ni la mayor eficiencia de los nuevos sistemas, ni su aporte al desarrollo económico, ni la mejor calidad de servicio son suficientes para asegurar su sustentabilidad política de largo plazo. Cualquiera que sea la motivación de las reformas, mejorar las pensiones debe ser uno de sus objetivos centrales.

Al mismo tiempo, es importante que el esfuerzo de reformas se acompañe de un trabajo de educación previsional y de construcción de expectativas de pensión realistas. Lo más temprano posible durante su vida laboral, los trabajadores deben tener una idea de cuál es la pensión esperada dados su salario y densidad de cotización. Esta información, cuando se acompaña de un conocimiento básico de las reglas del sistema, y de la asesoría necesaria, permite efectivamente a los individuos planificar su retiro y no ser sorprendidos por un resultado de pensión insuficiente cuando ya no pueden hacer nada para resolver el problema.

CONCLUSIÓN 2. Es muy importante reaccionar anticipadamente frente a cambios en el entorno —efectivos y proyectados— que tengan efectos negativos sobre la pensión. En el caso de Chile, se postergaron por muchos años los ajustes necesarios para enfrentar las consecuencias del aumento en expectativas de vida de los pensionados, la baja densidad de cotizaciones, y la caída en rentabilidad de los fondos. La edad de pensión y la tasa de cotización no han cambiado desde que comenzó el sistema de ahorro el año 1981. En consecuencia, se necesita ahora hacer cambios en los

parámetros de una magnitud tal que hacen particularmente complejo el debate de reformas; por ejemplo, la propuesta de Gobierno es subir la tasa de cotización en 4.2 pp. Además, como dichos cambios tendrán efecto solo en el mediano y largo plazo, estos deben acompañarse de un esfuerzo especial para mejorar las pensiones en curso de pago, y las que se comenzarán a pagar en los próximos años, lo que le suma un segundo elemento de dificultad a la discusión.

Nuestros países tienen sectores informales de tamaño relevante y muchos trabajadores se mueven con frecuencia entre estos y los trabajos formales. Esta realidad impone un desafío mayor a los sistemas de pensiones. Cualquiera que sea la edad de pensión y la tasa de cotización, si no se pagan cotizaciones las pensiones serán insuficientes. Por lo tanto, junto con los cambios paramétricos oportunos, es muy importante crear un esquema de incentivos a la cotización y desarrollar instrumentos para promover el ahorro previsional voluntario.

CONCLUSIÓN 3. El sentido de propiedad sobre el ahorro previsional acumulado en las cuentas individuales se encuentra muy desarrollado. Así, la demanda por subir las pensiones de los más pobres y vulnerables convive con un fuerte rechazo a la idea de financiar este aumento con las cotizaciones de los propios trabajadores. Esta realidad refuerza la conveniencia de financiar los programas de *pensiones solidarias* con el presupuesto público.

Para avanzar en esta dirección es necesario que las finanzas públicas se encuentren ordenadas lo que exige —entre otras condiciones— que la operación de los programas de *pensiones contributivos* no esté consumiendo muchos recursos fiscales. En consecuencia, una condición necesaria para avanzar en la construcción de un sistema de pensiones sostenible financieramente en el largo plazo, y que ofrezca adecuada protección social a los más pobres es resolver el déficit de los programas *contributivos* tradicionales. Chile construyó su *pilar solidario* en el año 2008, solo después de que los aportes fiscales para financiar el déficit del antiguo *sistema contributivo* se

habían reducido sustancialmente. Hoy se puede discutir un eventual aumento sustancial del aporte fiscal a ese pilar, pues la operación de los *sistemas contributivos* demanda muy pocos recursos al fisco. Entonces, aunque resulte paradójico, para proteger con *efectividad* y *suficiencia* a los pensionados más pobres hay que avanzar, con la mayor rapidez posible, en la solución de los problemas financieros de los programas de pensiones para trabajadores formales.

CONCLUSIÓN 4. La discusión de perfeccionamiento al sistema de pensiones chileno, aunque intensa y compleja, se ha visto facilitada por el trabajo de comisiones técnicas, convocadas por distintos gobiernos, con el objeto de preparar diagnósticos del sistema y presentar propuestas de ajustes al mismo. Las Comisiones Presidenciales Marcel [2006] y Bravo [2015]¹⁶ han estado integradas por académicos y profesionales, que sin perder su carácter idóneo e independiente, representaron todas las ideologías políticas. Aunque las recomendaciones de las comisiones no han sido vinculantes, ellas han ayudado a las autoridades a construir y a fundamentar sus propuestas de reforma. Además, los diagnósticos han servido para limitar la discusión política a los aspectos del sistema cuyas reformas resultan más relevantes y urgentes.

CONCLUSIÓN 5. Aunque se trata de un punto que no se desarrolló en detalle en este análisis, si es importante advertir que la discusión sobre reformas en Chile también ha dejado en evidencia que las personas cuestionan el hecho que el sistema no les garantice un resultado de pensión de acuerdo con el esfuerzo que hacen. Es un hecho que los programas de pensiones contributivas basados en la acumulación de ahorro y *contribuciones definidas* tienen ventajas con respecto a la alternativa de reparto, pues permiten financiar las pensiones deseadas con menores tasas de cotización; tienen efectos positivos sobre desarrollo económico; son más equitativos y más sustentables en el largo plazo. Pero al mismo tiempo, si no están diseñados con cuidado, pueden exponer a los pensionados a muchos riesgos, que además de ser inconvenientes desde el punto de vista



¹⁶ A esta comisión también se integraron expertos extranjeros.

de los objetivos de un sistema de seguridad social, debilitan la adhesión del público al sistema. En consecuencia, se necesita hacer esfuerzos de diseño para aprovechar las ventajas del ahorro previsional y las *contribuciones definidas*, pero limitando al mismo tiempo los riesgos que puedan afectar las pensiones.

En general, haber introducido componentes de *ahorro individual* a los sistemas de pensiones le ha hecho bien a los países que lo adoptaron. Sin embargo, estas reformas aún no están completas y los nuevos sistemas deben adaptarse para enfrentar desafíos que comprometen su desarrollo futuro. En particular, es importante que los

sistemas de ahorro individual paguen pensiones ajustadas a las expectativas; no dejen expuestos a los pensionados a riesgos que ellos no pueden evitar; extiendan su cobertura; y sean administrados por empresas que construyen con los afiliados una relación de confianza y valor.

Si las personas piensan que su pensión es mala, casi inevitablemente concluirán que el problema se origina en el sistema que les paga esas pensiones, y por ende, en las administradoras de ese sistema.

AUGUSTO IGLESIAS
Consultor Internacional, Chile

