



CHILE NECESITA UNA NUEVA REFORMA PREVISIONAL



ANDRAS UTHOFF

Consultor Internacional, Santiago de Chile
Basado en Frigolett et al. [2018].



INTRODUCCIÓN

Bajo el régimen militar, Chile realizó una reforma a su sistema de pensiones que significó una imposición dogmática destinada a destruir la esencia de la seguridad social, a través del Decreto Ley 3500 [1980]. Las Cajas de Previsión se sustituyeron por AFP con fines de lucro. El empleador se eximió de aportar para la previsión de sus trabajadores. Los trabajadores se transformaron en propietarios de su cotización y en consumidores de servicios financieros para capitalizarla, y luego, comprar una *renta vitalicia* o un *retiro programado*. El Estado se transformó en regulador y supervisor de una industria financiera, y en el encargado de financiar y gestionar el cierre del sistema antiguo.

Las contribuciones previsionales para la seguridad social se transformaron en cuotas de ahorro obligatorio e individual de propiedad del afiliado. Estas cuotas son intermediadas en un mercado competitivo de AFP. Al no disponer de una regulación apropiada, se exacerbó el principio de *equivalencia*¹ que prima en los mercados de contratos de *ahorro individual*, y que estaba en conflicto con el principio de *solidaridad*² que prima en la seguridad social. Al final, predominaron contratos individuales actuarialmente equivalentes al nivel de cada afiliado.

Hoy, Chile enfrenta severos problemas como consecuencia de ello. Se creó una industria rentista y lucrativa de administración de



¹ El principio de *equivalencia* entendido como que un administrador debe equilibrar cada contrato a nivel individual.

² El principio de *solidaridad* entendido como que los individuos de baja capacidad de ahorro reciben un subsidio cruzado de aquellos de alta capacidad de ahorro para mejorar su acceso a beneficios dignos.

cuentas de ahorro de los trabajadores, en torno a la cual se desarrolló el mercado de capitales y un gran poder económico, pero cuyos consumidores de sus servicios están inconformes con los resultados. Es decir, con la *suficiencia* de sus pensiones. El sistema reproduce las limitaciones y desigualdades del mercado de trabajo, y hasta antes de la reforma de 2008, excluía a más de la mitad de los trabajadores del acceso a pensiones [Berstein et al. 2006; CEPAL 2000a]. El debate acerca del sistema se ha transformado en uno de economía política, que obliga a revisar los intereses que entraron en conflicto como consecuencia de las relaciones sociales que se crearon. Se ha producido un descontento y rechazo del sistema por parte de sus usuarios; los trabajadores afiliados al sistema están decepcionados con la mala calidad de las pensiones, y la total incertidumbre y desinformación con que actúan en el mercado de cuentas de ahorro. Se han generado importantes intereses económicos en torno a la industria de AFP, cuyos representantes se resisten a cualquier cambio. El Estado, limitado por las propias interacciones del sistema con el mercado de capitales y los equilibrios macroeconómicos, está sujeto a fuertes restricciones de tipo presupuestal y de política, para mejorar su financiamiento y funcionamiento.

La reforma de 2008, que introdujo un *pilar solidario* para prevenir la pobreza en la vejez ha sido insuficiente. Si bien aumentó la cobertura de adultos mayores, lo hizo bajo la lógica de la asistencia social, focalizando sus beneficios para prevenir la pobreza en la vejez, pero estableciéndolos a niveles considerados insuficientes. Hoy,

Una reforma pensional debe poner los derechos sociales como horizonte normativo, y las desigualdades y restricciones presupuestales como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar en el contexto particular de cada país.

ANDRAS UTHOFF
Consultor Internacional, Chile

luego de masivas protestas en las calles y un debate más abierto del sistema, se han desnudado sus falencias estructurales. Los esfuerzos del anterior gobierno y del actual por mejorar el sistema indican la necesidad de una reforma. Sin embargo, los intentos hasta ahora tienden a mantener las relaciones sociales que se instauraron en la

dictadura, a consolidar el mecanismo de mercado para gestionar el aporte del trabajador, y a restringir los aportes estatales para el financiamiento del sistema.

Esa estrategia es equivocada y riñe con los principios básicos de la seguridad social. Chile requiere un nuevo pacto social por la previsión. Uno que no solo mejore las pensiones, sino que restaure las relaciones sociales de acuerdo con los principios de la seguridad social. El país requiere recuperar los derechos sociales como horizonte normativo, y reconocer no solo las restricciones presupuestales, sino sus severas desigualdades como limitaciones necesarias a enfrentar. Sobre esa base, este trabajo propone construir un *sistema multipilar, tripartito, y solidario* que permita revisar las relaciones de los actores con el sistema, así como mejorar el acceso real a pensiones dignas para todos.

1 1981-2008: NUEVAS RELACIONES SOCIALES EN LA PREVISIÓN

El sistema de capitalización individual instaurado en Chile desde 1981 es una suma de contratos de ahorro obligatorio individuales, que no constituye un contrato social para crear un verdadero sistema de pensiones. Establece nuevas relaciones sociales en relación a la previsión.

En su calidad de afiliado, el trabajador pasa a ser propietario de su cotización previsional y está obligado en forma individual a seleccionar una AFP. Dentro de esta, puede escoger entre cinco fondos donde invertir su ahorro obligatorio. Debe pagar una comisión por la cual compiten las administradoras [Decreto Ley 3.500 1980]. Si dispone de tiempo y conocimiento, puede cambiar estas decisiones, lo que redundará en su beneficio en la medida en que la nueva selección le reporte mayor rentabilidad neta a sus ahorros. El afiliado es responsable y asume en forma individual los riesgos de: [1] experimentar limitaciones por su rol en la familia, en la comunidad, o en su estado de salud, que le impiden cotizar con

regularidad en respuesta a los incentivos que el sistema le ofrece, dada su inserción en el mercado de trabajo; [2] administrar en forma apropiada su exposición al riesgo ante variaciones en el valor de los portafolios que inciden en las rentabilidades de su cuenta de ahorro; [3] aceptar los cambios demográficos que afectan su pensión vía aumentos en la esperanza de vida.

El empleador no contribuye al sistema y solo debe consignar el aporte del trabajador a la administradora de su elección.

El Estado se limita a: [1] administrar y financiar el cierre del sistema anterior a 1981, [2] financiar las garantías de una pensión mínima para quienes habiendo cotizado 20 años no alcanzaban un umbral establecido, y una Pensión Asistencial (PASIS) basada en holgura presupuestal, entregada en cuotas a través de los municipios; y [3] regular y supervisar el sistema.

Desde una perspectiva conceptual, lo que la reforma hizo es transitar desde un sistema de múltiples cajas administradas por el mecanismo de *prima media* escalonada, a uno de capitalización en cuentas individuales. En esencia, esto implica cinco cosas: [1] mantener el financiamiento con contribuciones obligatorias del trabajador, excluyendo al empleador de cotizar; [2] cambiar la gestión financiera de esos recursos desde una modalidad mancomunada, mediante el reparto y la gestión de un fondo de reserva, hacia una modalidad de fondos individuales que resultan de la capitalización de la cotización en cuentas individuales de propiedad de cada afiliado; [3] modificar la fórmula para definir beneficios a partir de una regla basada en la antigüedad e ingresos imponibles, a una fórmula de *contribuciones definidas* en dos modalidades: *retiro programado* o *rentas vitalicias*; [4] transferir la administración de los fondos desde cajas paraestatales a empresas privadas especializadas; y [5] asignar al Estado un rol de regulador, supervisor, responsable del cierre del sistema antiguo, y del financiamiento y pago de las garantías del nuevo.

Estas nuevas relaciones sociales implicaron cambios en los roles de cada uno de los actores dentro del sistema. El Estado debió impulsar

una serie de políticas públicas para garantizar su funcionamiento y asumió el financiamiento del costo de transitar desde un sistema a otro [CEPAL 1999]. Esto significó generar un déficit previsional anual de enormes magnitudes (Tabla 5), que en 1994 alcanzaba más de 4.5 % del PIB y que se espera continúe sobre 2% por varias décadas más [Arenas de Mesa 1999; 2006];[Arenas de Mesa y Marcel 1999]. Este déficit se genera por concepto de: [1] costos transitorios como son las pensiones en proceso de pago del antiguo sistema que no logran financiarse con la cotización de quienes permanecieron en él; y [2] los bonos de reconocimiento por concepto de las cotizaciones hechas por quienes se trasladaron al nuevo sistema, pero alcanzaron a cotizar en el antiguo. Además, se genera como consecuencia de costos de carácter permanente como las garantías del nuevo sistema.

TABLA 5. CHILE: DÉFICIT DEL SISTEMA DE PENSIONES, 1981 - 2010

ANTES DE REFORMA DE 2008							
PROMEDIO	DÉFICIT OPERACIONAL CIVIL	BONOS DE RECONOCIMIENTO	PENSIÓN ASISTENCIAL	PENSIONES MÍNIMAS	DÉFICIT PREVISIONAL CIVIL	DÉFICIT PREVISIONAL MILITAR	DÉFICIT PREVISIONAL TOTAL
1981-1989	3.7%	0.2%	0.4%	0.0%	4.0%	1.8%	6.2%
1990-2000	3.1%	0.7%	0.3%	0.0%	4.2%	1.2%	5.4%
2000-2010	2.6%	1.7%	0.4%	0.2%	4.4%	1.3%	5.7%
DESPUÉS DE LA REFORMA DE 2008							
AÑOS	DÉFICIT OPERACIONAL CIVIL	INTERESES BONOS DE RECONOCIMIENTO	BONO POR HIJO	SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS	GARANTÍA ESTATAL PENSIÓN MÍNIMA	DÉFICIT PREVISIONAL CIVIL	
2009	1.9%	0.2%	0.0%	0.5%	0.1%	2.9%	
2010	1.7%	0.2%	0.0%	0.6%	0.1%	2.6%	
2011	1.6%	0.2%	0.1%	0.7%	0.1%	2.6%	
2012	1.5%	0.2%	0.0%	0.7%	0.1%	2.4%	
2013	1.4%	0.1%	0.0%	0.7%	0.1%	2.4%	
2014	1.3%	0.1%	0.0%	0.7%	0.1%	2.2%	
2015	1.3%	0.1%	0.0%	0.7%	0.1%	2.2%	

Nota: Las columnas relativas a Bonos de Reconocimiento no son comparables

Fuente: [Arenas de Mesa 1999; 2006];[Arenas de Mesa y Marcel 1999; DIPRES 2018]

El Estado también contribuyó a la creación de tres contextos fundamentales [CEPAL 1994]. En el plano macroeconómico debió generarse la disciplina y holgura presupuestal necesaria para acomodar el costo de la transición, así como las condiciones apropiadas para la inversión —i.e. un Banco Central autónomo; un déficit fiscal controlado; tasas bajas de inflación e instrumentos indexados; un tipo de cambio creíble; una tasa de interés real

sustentable—. Igualmente contribuyó al desarrollo de un marco institucional para garantizar la regulación y supervisión financiera y corporativa, y al apropiado funcionamiento del mercado de capitales mediante la custodia de valores y las clasificadoras de riesgo. Finalmente, creó la regulación y los mecanismos de supervisión para las AFP estableciendo su giro único, la separación de su patrimonio del fondo que administra, y la regulación del portafolio de inversiones por instrumentos y emisores. Las tareas propias de la seguridad social quedaron limitadas a asegurar la eficiencia del proceso mediante una Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP).

En la etapa activa, el trabajador pasa a transformarse en un consumidor obligatorio de una industria de AFP. Debe destinar el 10% de su ingreso imponible, más una comisión variable solo para fines previsionales. La cuota aportada, desde una concepción de ahorro, no tiene otro uso fuera del financiamiento de una pensión. Su percepción de esta cuota como un ahorro está condicionada por la obligación de mantenerlo en un corralito donde sus únicas opciones son las de seleccionar entre diferentes administradoras, y dentro de estas, entre fondos que varían según su exposición al riesgo. Para todo ello carece de la capacitación y debe asumir en forma personal los riesgos económicos, financieros, y demográficos que afectan al sistema.

La gran mayoría se siente un consumidor desinformado. No obstante, cada seis meses los medios de prensa informan de las importantes utilidades percibidas por la industria que administra los fondos, las cuales no guardan relación con los resultados financieros de su cuenta. Como afiliado a un sistema de pensiones desconoce el beneficio al cual accederá. La regla de *contribuciones definidas* solo garantiza que el sistema le devuelve su ahorro en la forma de una *renta vitalicia* o un *retiro programado*, sin decir su valor.

El trabajador en la etapa pasiva pasa a transformarse en un consumidor de un mercado de seguros o a estigmatizarse para ser elegible a una garantía. A la edad de jubilación, los afiliados son

sometidos a un escrutinio por el sistema para evaluar su ahorro acumulado, y contrastarlo con tablas de mortalidad, a fin de que opte entre un *retiro programado* con la misma administradora, o compre una *renta vitalicia* ofrecida por una aseguradora, previo pago de una comisión. En todo este proceso carece de capacitación, pero tiene la opción de contratar servicios de asesores especializados, obviamente, con el pago de una comisión. En caso de que su ahorro fuese insuficiente, antes de la reforma de 2008 podía ser elegible para un complemento incluso de un beneficio mínimo garantizado, siempre y cuando, haya cotizado por 20 años lo que pocos pudieron demostrar. De lo contrario, debía solicitar una PASIS en su municipio.

Los empleadores han visto reducir el costo de contratación de la mano de obra, y como empresarios, son testigo de un nuevo nicho de negocios. Desde 1981, esos empresarios se han eximido de contribuir de forma obligatoria al financiamiento de las pensiones de sus trabajadores [Frigolett et al. 2018].

Por su parte, la creación de la industria de AFP abrió nuevo nicho de negocios. Hoy en día, seis administradoras se reparten el mercado para administrar un fondo total que ha crecido hasta alcanzar USD 180 billones, que representan cerca de 70% del PIB chileno [BC.Ch 2018; SP.Ch 2018]. Una industria que en promedio percibe utilidades que le han permitido recuperar su patrimonio cada cuatro años, y que se mueve en un mercado poco competitivo, entre otras cosas, debido a la asimetría de información con que operan sus consumidores. De las seis administradoras solo una es de capitales chilenos.

REFORMA DE 2008. MEJORA LA COBERTURA, MAS NO LA SUFICIENCIA

La primera evaluación oficial con una preocupación en temas de seguridad social fue realizada en conjunto por la SAFP y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en la primera administración de Michelle Bachelet, y su resultado llevó a la reforma de 2008 [Arenas de

Mesa 1999; 2006; SAFP 2005].³ Las autoridades estimaron que el porcentaje de adultos mayores que autofinanciarían una pensión alcanzaría a 45%, y aquellos que cumplirían con el requisito de la pensión mínima garantizada sería 5% adicional [Berstein et al. 2006]. Es decir, el sistema de AFP solo cubriría a 50% de los adultos mayores —sin definir el monto de pensión—, y tan solo 5% podría alcanzar las exigencias de la garantía de pensión mínima [Ibid., 257]. El resto no tendría beneficios, o solo calificaría para una Pensión Asistencial (PASIS) —limitada por restricciones presupuestales— asignada por cuotas en las municipalidades. Además, la evaluación señaló que la instauración del sistema habría significado enormes recursos fiscales, que bien podían utilizarse para mejorar las actuales pensiones.

Sobre la base de estas evaluaciones se concluyó que la reforma chilena de 1981 enfrentaba barreras estructurales para asegurar beneficios significativos y extender su cobertura. Esto como consecuencia de la importancia de la informalidad en el mercado de trabajo y la intermitencia del empleo asalariado en la vida laboral de los afiliados potenciales y reales.

En esa oportunidad se recomendó una reforma al diseño institucional para consolidar el sistema de capitalización individual, fortaleciendo el *pilar solidario* para prevenir la pobreza e incorporar elementos distributivos en el sistema de pensiones chileno. Ese diagnóstico llevó a la creación de la primera Comisión Presidencial Marcel [2006] de reforma y a la promulgación de Ley 20255 [2008] aprobando la reforma de 2008, que en lo esencial, creó el *pilar solidario*.

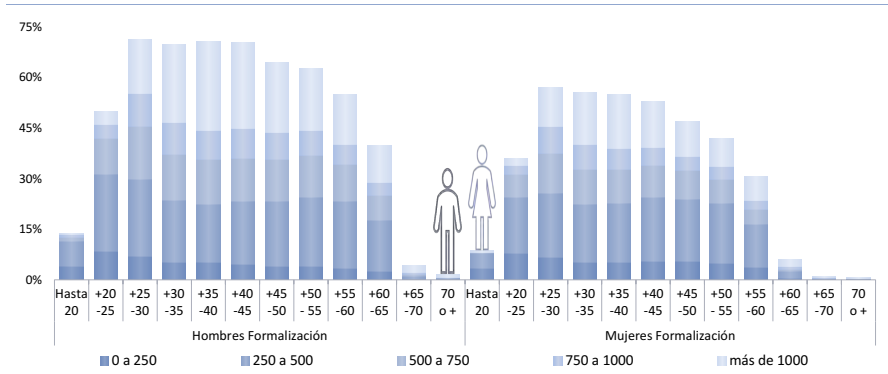
En efecto, los registros de cotizantes por tramos de ingreso muestran una baja proporción de hombres y mujeres en edad activa cotizando



³ Profunda reforma del Decreto Ley 3500 [1980]. Este nuevo *sistema solidario* otorga beneficios de pensiones básicas solidarias y aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez. En ambos casos, los beneficios se otorgan solo si el beneficiario era elegible porque no tenía pensión o su pensión autofinanciada era inferior a un techo establecido por reglamento como la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), y por su condición de pertenecer al 60 % de las familias más pobres. En lo esencial, reemplazó la pensión mínima garantizada y la PASIS por cuatro nuevos beneficios: Pensión básica Solidaria [1] de invalidez y [2] de vejez previstas para quienes no tenían historial contributivo, Aporte Previsional Solidario [3] de vejez y [4] de invalidez para quienes habiendo contribuido no alcanzaban un techo mínimo, es decir, la PMAS.

al sistema. Con datos de 2017, esta proporción supera levemente el 60% de hombres entre los 25 y 40 años, y levemente sobre el 50% de mujeres en el mismo rango de edad (Gráfica 68). Adicionalmente, más de la mitad de hombres como mujeres cotizan por menos de tres salarios mínimos en todas las edades.

GRÁFICA 67. CHILE: PATRONES DE COTIZACIÓN 2017
Por grupos de edad, sexo, y tramos de ingreso



Fuente: [CEPAL 2017; SP.Ch 2018]

La consecuencia de esta situación responde a factores estructurales asociados al mercado de trabajo y tiene dos connotaciones que limitan las bondades de la capitalización individual como mecanismo para promover el acceso universal a pensiones dignas. Una dimensión dinámica que es la densidad de cotizaciones con que un afiliado participa del sistema; y la otra es una dimensión relativa que es el bajo nivel del ingreso imponible. Lo primero se refiere a la frecuencia con que un trabajador cotiza al sistema durante su vida activa. Lo segundo es que el valor de esa cuota es muy bajo, debido a que resulta de una tasa de cotización baja y para los niveles de ingresos imponibles también bajos.

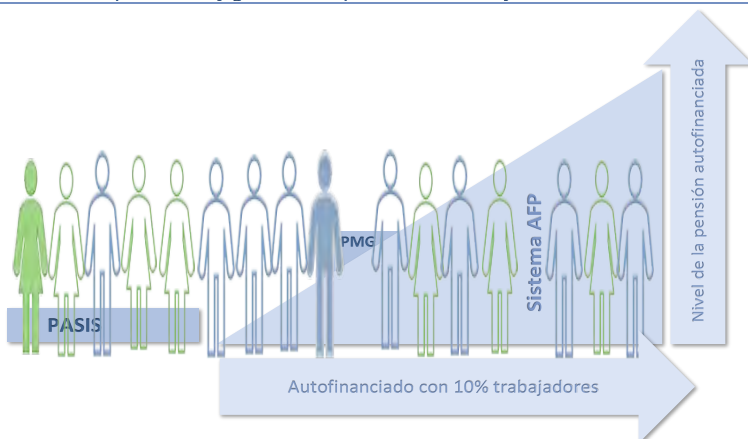
Se ilustra la situación de *cobertura* y *suficiencia* entre los adultos mayores antes y después de la reforma de 2008 (Ilustración 5). Antes de ella, se observa que en el área que representa la transformación de la pensión autofinanciada en la total, 50% de los adultos mayores no calificaba para un beneficio. Después de la reforma, prácticamente

todos califican, pero a un nivel bajo de *suficiencia*: el 44% bajo la línea de la pobreza y el 79% bajo el salario mínimo [Bravo 2015, 92].

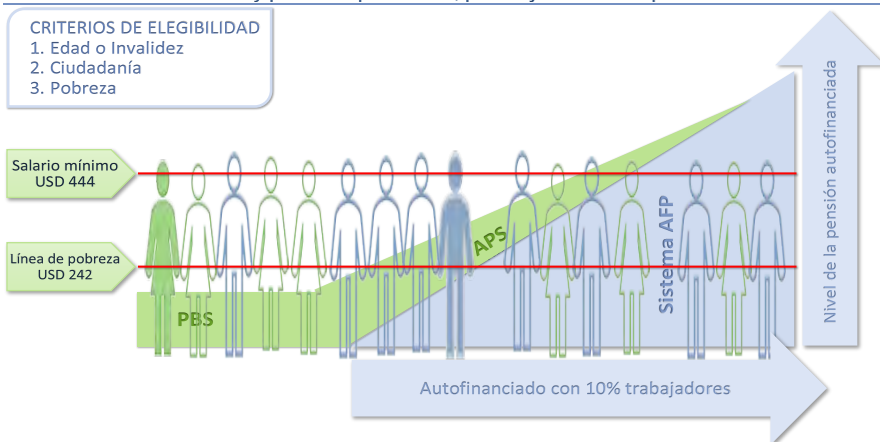
ILUSTRACIÓN 5. CHILE: PILAR SOLIDARIO AUMENTO SOLO DE LA COBERTURA

SITUACION PREVIA A 1981

Pilar de capitalización y garantías de pensiones mínima y asistencia



SITUACION POSTERIOR A LA REFORMA DE 2008
Pilar solidario y pilar de capitalización, pero bajos niveles de prestaciones



Fuente: Elaboración del autor a partir de Marcel [2006]

El diagnóstico realizado por la comisión permitió inferir que si bien la reforma de 2008 habría incrementado la cobertura, las malas prestaciones reflejaban un serio problema de *suficiencia*. Es decir, la calidad de las pensiones dejaba a la mayoría de los afiliados, en

particular la clase media, con pensiones bajo el salario medio y muchos bajo la línea de la pobreza.

EL SALTO DE UNA REFORMA A OTRA

La importancia de la frecuencia con que un trabajador cotiza al sistema durante su vida activa en un sistema cuyo financiamiento es contributivo, y en particular, cuando la cotización es una cuota de ahorro para autofinanciar una pensión fue la base del diagnóstico de la segunda Comisión Asesora Presidencial (2014-2015). Esta evaluación fue realizada tan solo seis años después de la reforma de 2008 y se derivó del diagnóstico de la Comisión Bravo [2015], que señala:

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

...un 50% de los pensionados, entre los años 2007 y 2014, recibe pensiones iguales o inferiores a 82,650 pesos (USD \$133), considerando en este monto el APS, ... [pero] la mitad de las mujeres obtiene pensiones iguales o inferiores a los 42,561 pesos chilenos, los hombres reciben pensiones de 112,333 pesos chilenos, o inferiores. Lo anterior se explica en parte por la diferencia en la edad legal de jubilación de las mujeres y la edad a la que se tiene acceso a los beneficios del SPS.

... con el objetivo de suavizar consumo, ... el 50% de los pensionados recibe pensiones que, como máximo, equivalen al 34% de su salario promedio de los últimos diez años. ...[Esta] tasa de reemplazo también difiere significativamente entre hombres y mujeres. Mientras la mitad de los hombres obtienen... tasas de reemplazo iguales o inferiores al 60%, la mitad de las mujeres recibe ...máximo un 31%.

... gran parte de los actuales pensionados fueron imponentes de las antiguas Cajas de Previsión, ... y por lo tanto, no representan fielmente los resultados generados bajo un sistema puro de capitalización individual.... Las tasas de reemplazo proyectadas para la generación de pensionados de los años 2025 y 2035 llegarían a un promedio de 39%, y para el 50% de los pensionados no superarían el 37%.

... en promedio, las densidades de cotización no superan el 50% para el total de la población afiliada, con una distribución muy desigual que se encuentra concentrada —en la mayoría de la población— en densidades inferiores al 40%. La mitad de los afiliados tiene una densidad de cotización menor al 39.8% (la mediana); y 25% de la población registra una igual o menor a 11.5% [Ibid., 83-85].

Las mujeres presentan densidades de cotización siempre más bajas que los hombres; ... [y] tienen una densidad de cotización promedio de 33.3%; la mitad de ellas tiene una densidad de cotización menor a 25.7%; el 25% inferior igual o menor a 5%, y el 25% superior... igual o mayor a 56.3%. Entre los hombres afiliados, la densidad de cotización promedio es de 48.8%; la mitad de ellos tiene una densidad igual o menor a 52.6%, el 25% inferior una igual o menor a 21%, y el 25% superior una igual o mayor a 75.3% [Ibid., 82].

El diagnóstico realizado por la comisión permitió inferir, que si bien la reforma de 2008 habría incrementado la cobertura, las malas prestaciones reflejaban un serio problema de *suficiencia*. Es decir, la calidad de las pensiones dejaba a la mayoría de los afiliados, en particular a la clase media, con pensiones bajo el salario medio y a muchos bajo la línea de la pobreza.

PROYECTO DE LEY 2017. UN INTENTO POR LOGRAR LA SUFICIENCIA

A raíz de las recomendaciones de la Comisión Bravo [2015], y de las recurrentes y masivas protestas en las calles, el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018) estimó necesario hacer una nueva reforma para superar temas de *suficiencia* en el sistema. En el nuevo Proyecto de Ley se destacaron los siguientes hechos:

- El Bajo Nivel de las Pensiones Autofinanciadas, con una enorme brecha entre hombres y mujeres; problema en que se encontraría la gran mayoría de mujeres de sectores medios no beneficiarias del SPS.

- La Limitada Cobertura Contributiva asociada a los problemas de trabajadores independientes, y con lagunas previsionales, que resultan en baja densidad de cotización como resultado de la precariedad del empleo y la inestabilidad laboral.
- Las Bajas Tasas de Cotización —comparadas con las de países de la OECD, donde alcanzan 18% promedio y tienen importante aporte del empleador [OECD 2017]—, y el contexto del envejecimiento acelerado de la población, la menor rentabilidad de los mercados financieros con menores tasas y mayor volatilidad.

El Proyecto de Ley [2018] presentado contiene un objetivo general, que consiste en mejorar las pensiones de actuales y futuros pensionados, incrementando el ahorro previsional con elementos de solidaridad entre jóvenes y adultos mayores, entre hombres y mujeres, y entre trabajadores de altos y bajos ingresos. Tiene tres objetivos específicos: [1] crear un nuevo sistema de ahorro colectivo obligatorio; [2] fortalecer la cobertura incorporando a los independientes, creando un seguro para *lagunas previsionales* dentro del seguro de cesantía, y aumentando el tope imponible; y [3] perfeccionar el APS para *retiro programado* asegurando una pensión mínima estable en el tiempo.

Este proyecto de reforma planteó por primera vez cambiar el diseño de la parte contributiva del sistema de capitalización individual. En tal sentido propuso cambios estructurales a lo largo de las recomendaciones de la Comisión Asesora Presidencial. Lo positivo a destacar es su marco normativo, que incluye recuperar para la seguridad social el aporte del empleador, fortalecer el rol del Estado en la administración del sistema, incluir criterios de solidaridad en el financiamiento de los beneficios, fortalecer la participación de los afiliados en la gestión de los fondos de pensiones, y mejorar la eficiencia del sistema privado. En efecto, el proyecto habla de la necesidad de abordar de manera integral los desafíos, reforzando los principios de la seguridad social al incluir mayor solidaridad, equidad de género, recuperando el financiamiento tripartito, y fortaleciendo

el rol del Estado, preservando los incentivos al trabajo formal, cotización y ahorro sustentables. Por el lado negativo, la propuesta se construyó sobre la base de dos premisas que limitan el alcance de la reforma y su impacto sobre la calidad de las pensiones. En primer lugar, se mantuvo la administración total del 10% aportado por los trabajadores bajo contratos de *ahorro individual* en manos de la actual industria de AFP; y segundo, el Estado se abstuvo de aportar mayores recursos al sistema, con excepción de aquellos en su calidad de empleador y de los requeridos para financiar la nueva institucionalidad. Solo un 5% del ingreso imponible del trabajador como aporte adicional del empleador sería objeto de los cambios.

El Proyecto de Ley del Gobierno Bachelet difería de las alternativas estructurales de las propuestas tanto de la Comisión Presidencial — Propuesta B, elaborar un sistema mixto restando parte de las cotizaciones a las AFP. Propuesta C, retornar a un sistema de reparto— como la de los movimientos ciudadanos, *No + AFP*. Si bien utilizó un lenguaje más acorde con los principios de la seguridad social, no construyó un nuevo sistema único e integrado a partir de la parte contributiva del sistema. Es una propuesta que está severamente limitada por la opción de mantener el sistema de AFP para el aporte total de los trabajadores, y por asumir que no existe holgura fiscal para aumentar aquellos *no contributivos*.

El proyecto fue retirado del Congreso por instrucciones del Gobierno Piñera (2018-2022), a la espera del informe de Augusto Iglesias al respecto [Emol.com 2018].

UNA PROPUESTA PARA LA VERDADERA PREVISIÓN SOCIAL

Hoy, Frigolett et al. [2018] tienen una propuesta más relevante para la realidad chilena.⁴ Su diseño diferencia los cotizantes según su



⁴ La propuesta ha sido avalada por la bancada de Senadores del partido Socialista. En Chile este apoyo constituye un hito al reconocimiento político por recuperar los principios de la seguridad social, que estaban ausentes del debate previsional chileno.

nivel de ingreso imponible, y establece para todos los afiliados —por los primeros \$400,000 pesos de su ingreso imponible— un fondo solidario de contribuciones tripartitas. Hasta ese tope de ingreso, este fondo se crea con el 10% a cargo del trabajador, y contrapartidas de 5% por parte del empleador y 5% del Estado.

Adicionalmente, el Estado financia una pensión ciudadana no contributiva. Al Fondo Solidario le corresponde registrar el valor de la cuota correspondiente del trabajador, y se determina una pensión autofinanciada que es complementada con aportes previsionales solidarios que se ajustan por género y esfuerzo contributivo.

○ PUNTOS CENTRALES DE LA PROPUESTA:

Se basa en un financiamiento tripartito con solidaridad de ingresos y de género para proveer de pensiones dignas a todos los trabajadores que cotizan al sistema.

- Para las cotizaciones, la gestión de la actual industria de AFP se reduce a la inversión y capitalización exclusiva de las cotizaciones aportadas por el afiliado.
- Se crea un nuevo ente centralizado para la administración colectiva de un fondo de pensión para la inversión y capitalización de un portafolio único.
- Se establece una pensión autofinanciada con el aporte del trabajador y su empleador.
- Se establece un APS adicional, ajustado por género y esfuerzo contributivo.
- La administración del fondo de capitalización colectiva es centralizada y autónoma, sin necesidad de tomar decisiones de inversión individuales.
- La gran mayoría de chilenos recibe una pensión ciudadana no contributiva.

Este diseño establece nuevas relaciones sociales dentro del sistema en materia de:

⊙ FINANCIAMIENTO A TRAVÉS DE COTIZACIONES:

EL TRABAJADOR aporta el 10% de su ingreso imponible al sistema, el cual será de su propiedad para acumular el ahorro para autofinanciar una pensión, de la siguiente manera:

- Por los primeros \$400,000 pesos, a un ente centralizado y autónomo. El Estado aporta contrapartida de 5% adicional.
- Por ingresos superiores a \$400,000 pesos y un tope de 90UF, a un ente privado o AFP, escogido por el afiliado.

EL EMPLEADOR —público y privado— aporta al sistema 5% de su nómina salarial hasta un tope de \$400,000 pesos por empleado, para ser administrado por el ente centralizado y con fines de solidaridad.

EL ESTADO financia con impuestos generales una pensión ciudadana, siempre y cuando no pertenezca al 20% de las familias más ricas.

⊙ REGISTRO DE COTIZACIONES:

EL SISTEMA PRIVADO lleva en una cuenta personal un registro del ahorro acumulado por el 10% aportado por el afiliado sobre su ingreso imponible superior a \$400,000 pesos.

EL SISTEMA PÚBLICO lleva en una cuenta personal por cada afiliado:

- Un registro real del ahorro acumulado por el afiliado por el 10% aportado sobre su ingreso imponible inferior a \$400,000 pesos.
- Un registro del ahorro acumulado por el afiliado sobre el 5% aportado por el empleador.
- Un registro del ahorro acumulado por el afiliado por concepto de créditos asignados conforme al diseño de subsidios. En una primera instancia los créditos tienen un sesgo en favor de las tareas de cuidado, en particular, a favor de la mujer.

⊙ GESTIÓN FINANCIERA:

- La gestión financiera de los fondos aportados al sistema privado se efectúa mediante su inversión en carteras de inversión ofrecidas por las administradoras, conforme a la regulación y supervisión establecidas en la ley vigente. Estas administradoras cobran una comisión.
- La gestión financiera de los fondos aportados al ente centralizado se ejecuta mediante su inversión en una cartera única, con auditorías anuales, supervisión tripartita, y sin necesidad de decisiones individuales.

⊙ BENEFICIOS PARA EL AFILIADO:

EN EL SISTEMA PRIVADO cada afiliado autofinancia una pensión en la modalidad de *renta vitalicia*.

EN EL SISTEMA PÚBLICO cada afiliado autofinancia una pensión en la modalidad de *renta vitalicia*.

CADA CIUDADANO que no pertenezca al 20% de las familias más pudientes. se beneficia de la siguiente manera:

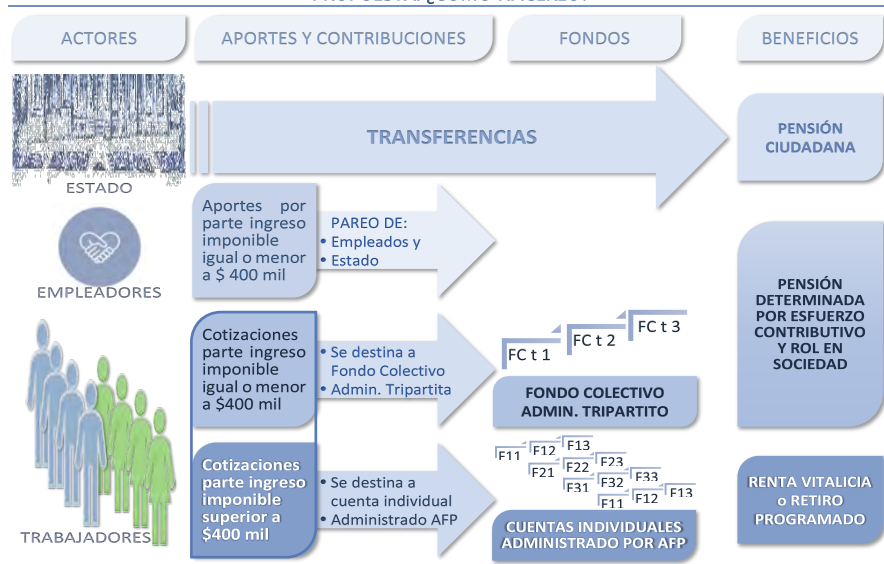
- Si ha cotizado toda su vida por menos de \$400,000, recibe:
 1. Pensión Ciudadana; más
 2. Pensión del ente centralizado.
- Si durante su vida ha cotizado una o más veces por más de \$400,000 pesos, recibe:
 1. Pensión Ciudadana (superada la prueba de afluencia); más
 2. Pensión del ente centralizado; más
 3. Pensión del sistema privado.

Esta fórmula establece nuevas relaciones para todos los actores (Ilustración 6).

ILUSTRACIÓN 6. CHILE: TRANSFORMACIÓN DE LAS ACTUALES RELACIONES SOCIALES
SITUACION PENSIONAL HOY



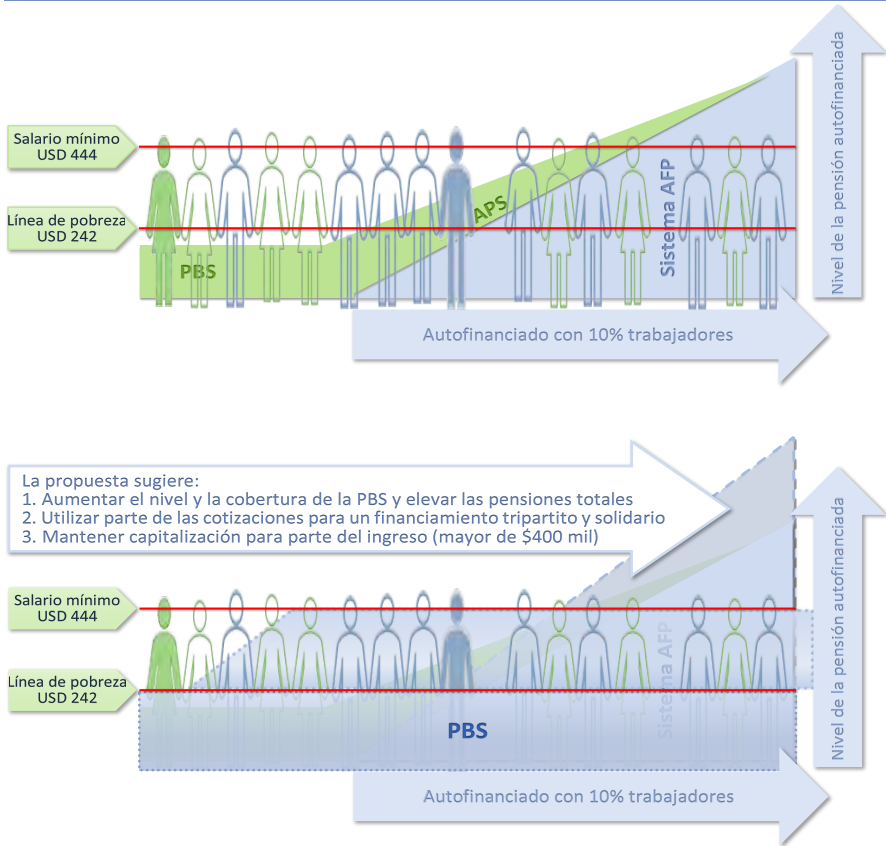
PROPUESTA: ¿COMO HACERLO?



Fuente: Elaboración del autor sobre propuesta [Frigolett et al. 2018]

En esencia, se adapta para el caso chileno la propuesta de la escalera de la seguridad social de ILO [2000; 2018a; 2018d], mediante la ampliación de la cobertura de una pensión ciudadana y un *pilar de capitalización* colectivo, tripartito, y solidario —que genera condiciones para alcanzar un beneficio igual al salario mínimo— [Cichon et al. 2004], además de un *pilar de capitalización* individual (Ilustración 7).

ILUSTRACIÓN 7. CHILE: EMULANDO LA ESCALERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE ILO
SISTEMA MULTIPILAR



Fuente: Elaboración del autor



El sistema contempla el acceso de los trabajadores independientes mediante la declaración de un ingreso imponible y una cotización de 15%. Para efectos de su asignación a los diferentes componentes, se considera —al igual que para los trabajadores en relación de dependencia— si el nivel del ingreso imponible mensual supera o no el umbral de \$400,000 pesos chilenos.


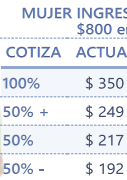
Se establece un tope para el ahorro previsional voluntario que no podrá ser superior a tres veces la cotización obligatoria.



SIMULACIONES EN ESTADO DE RÉGIMEN

Para comparar los resultados de esta propuesta con los del actual sistema, se simulan para ambos casos los niveles de pensiones y *tasas de reemplazo* que se recibirían bajo la lógica de cada sistema.

ILUSTRACIÓN 8. CHILE: SIMULACIÓN DE PRESTACIONES
Por género y densidad de cotización

HOMBRE INGRESO IMPONIBLE \$400 en miles				MUJER INGRESO IMPONIBLE \$280 en miles		
COTIZA	ACTUAL	PROPUESTA		COTIZA	ACTUAL	PROPUESTA
100%	\$ 208	\$ 431		100%	\$ 176	\$ 335
50% +	\$ 171	\$ 295		50% +	\$ 150	\$ 247
50%	\$ 153	\$ 248		50%	\$ 138	\$ 212
50% -	\$ 139	\$ 212		50% -	\$ 128	\$ 186

HOMBRE INGRESO IMPONIBLE \$1,200 en miles				MUJER INGRESO IMPONIBLE \$800 en miles		
COTIZA	ACTUAL	PROPUESTA		COTIZA	ACTUAL	PROPUESTA
100%	\$ 498	\$ 1,087		100%	\$ 350	\$ 752
50% +	\$ 321	\$ 673		50% +	\$ 249	\$ 421
50%	\$ 261	\$ 529		50%	\$ 217	\$ 351
50% -	\$ 220	\$ 422		50% -	\$ 192	\$ 296

HOMBRE INGRESO IMPONIBLE \$2,000 en miles				MUJER INGRESO IMPONIBLE \$1,600 en miles		
COTIZA	ACTUAL	PROPUESTA		COTIZA	ACTUAL	PROPUESTA
100%	\$ 803	\$ 1,605		100%	\$ 642	\$ 1,394
50% +	\$ 543	\$ 1,144		50% +	\$ 434	\$ 912
50%	\$ 393	\$ 838		50%	\$ 315	\$ 692
50% -	\$ 297	\$ 651		50% -	\$ 234	\$ 543

Nota: Pensionado de Vejez de AFP donde pensión actual se refiere a la Pensión Autofinanciada Estimada (PAFE). Se asume que califica al pilar solidario. El nuevo aporte solidario intergeneracional no tiene requisito de focalización ni de años cotizados.

Fuente: Cálculos preliminares del autor

Se presentan simulaciones para el caso de individuos —hombres y mujeres— que cotizan por \$280, \$400, \$800 en miles de pesos y \$1,200, \$1,800, y \$2,000 en miles de pesos. En cada caso se asume que cotizan 100% o 50% de su tiempo durante la vida activa (Ilustración 8). En el último caso, los años que se cotizan se hacen en forma continua, en la primera mitad del ciclo de vida activa (50-), en medio del ciclo de vida activa (50), o en la segunda mitad de la vida activa (50+). Esto se realiza para incorporar en alguna medida la densidad de cotizaciones, y para mostrar el rol que tiene la dimensión de género en la propuesta.

Se destacan varias características a partir de esas estimaciones.

- Por ser un sistema de contribuciones definidas, las pensiones:
 1. Resultan directamente proporcionales al nivel del salario imponible.
 2. Aumentan con la densidad de cotizaciones.
 3. Aumentan cuando las cotizaciones se realizan en las etapas iniciales de la edad activa.
- El componente de capitalización solidario incrementa los niveles de las pensiones y tasas de reemplazo en los tramos más bajos de renta, lo que es consistente con la meta de que este sea un pilar para el alivio de la pobreza en la vejez.

C ONCLUSIONES

El desafío en Chile es transformar un sistema basado en la suma de contratos de ahorro obligatorios e individuales, cuya gestión se comercia en un mercado competitivo de administradores de cuentas de ahorro, en otro que establezca un contrato basado en nuevas relaciones sociales, y que ofrezca pensiones dignas para todos.

LOS DESAFÍOS SON VARIOS:

ESTABLECER LAS CONDICIONES para permitir a todos los ciudadanos acceder un nivel digno de pensiones, para lo cual se debe mitigar la discriminación por capacidad de *ahorro individual*.

- Confrontar una Poderosa y Rentable Industria de AFP, cuyas utilidades no coinciden con la calidad de pensiones que proveen.
- Recuperar la Credibilidad y Legitimidad en un sistema de pensiones restableciendo las relaciones sociales que deberán guiarse por los principios de la seguridad social.

- Modificar un Pilar Solidario que alivia la pobreza en la vejez, pero que mantiene 44% de los beneficiarios bajo la línea de la pobreza, y 79% recibiendo pensiones bajo el salario mínimo.
- Dejar de Culpar al Afiliado por comportamientos que las propias características del mercado de trabajo chileno le generan: inestabilidad laboral, bajos salarios, e informalidad.

Dos limitantes condicionan las opciones de mejoras del sistema en Chile: las fuertes desigualdades que se observan en un mercado obligatorio de cuentas de *ahorro individual*; y las restricciones presupuestales del Estado y los empleadores para aportar al financiamiento del sistema. Superar estas limitaciones es lo que permitirá ir conciliando el principio de *equivalencia* que prima en los contratos de ahorro obligatorio individual, y el de solidaridad que debe primar en los contratos de seguridad social.

La propuesta busca adaptar el sistema a la realidad, más que forzar la realidad a la lógica de un sistema contrario a la seguridad social. En este sentido, aborda cada una de las opciones del diseño de un sistema de pensiones y las corrige para evolucionar hacia un verdadero sistema mixto, que provea el acceso asequible de todos a pensiones dignas.

Una de las principales limitantes es que nuestros mercados de trabajo no han tenido ni tendrán, suficiente capacidad incluyente ni en términos de generación de trabajo decente ni de niveles contributivos.

ANDRAS UTHOFF
Consultor Internacional, Chile

La experiencia de lo que ha ocurrido con el sistema de capitalización en Chile y el actual debate sobre como reformarlo puede ser muy relevante para el resto de América Latina. Por ello me permito sugerir como fundamentales cuatro consideraciones esenciales:

PRIMERO, poner los derechos sociales como horizonte normativo, y las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar en el particular contexto de cada país.

SEGUNDO, desde esa perspectiva, reconocer que una de las principales limitantes es que nuestros mercados de trabajo no han tenido ni tendrán una capacidad incluyente suficiente ni en términos de generación de *trabajo decente* ni de niveles contributivos.

TERCERO, no optar por soluciones extremas, sino construir un *sistema multipilar* diseñando una solidaridad integral en el financiamiento y prestaciones. Para ello parece imprescindible combinar *mecanismos contributivos y no contributivos*, utilizar tanto el reparto como la capitalización, pero estableciendo con claridad el alcance de las contribuciones en la fórmula de determinación de los beneficios: *beneficios definidos o contribuciones definidas*.

CUARTO, promover paralelamente un buen programa de protección social que se ocupe de la dependencia, la salud, el acceso a medicamentos, vivienda, y transporte de nuestros adultos mayores.

El reciente apoyo que bancadas políticas han dado a la propuesta Frigolett et al. [2018], señala que para su implementación se prevé un proceso muy complejo, que requerirá sortear el enorme poder económico que actualmente tienen las AFP sobre un fondo de doscientos billones de dólares. Se anticipa la necesidad de articular un enorme poder social y cultural. Pero en lo esencial se prevé necesario iniciar este debate y para ello tomar esta propuesta como una semilla para nutrir el debate que Chile y el mundo se merecen.