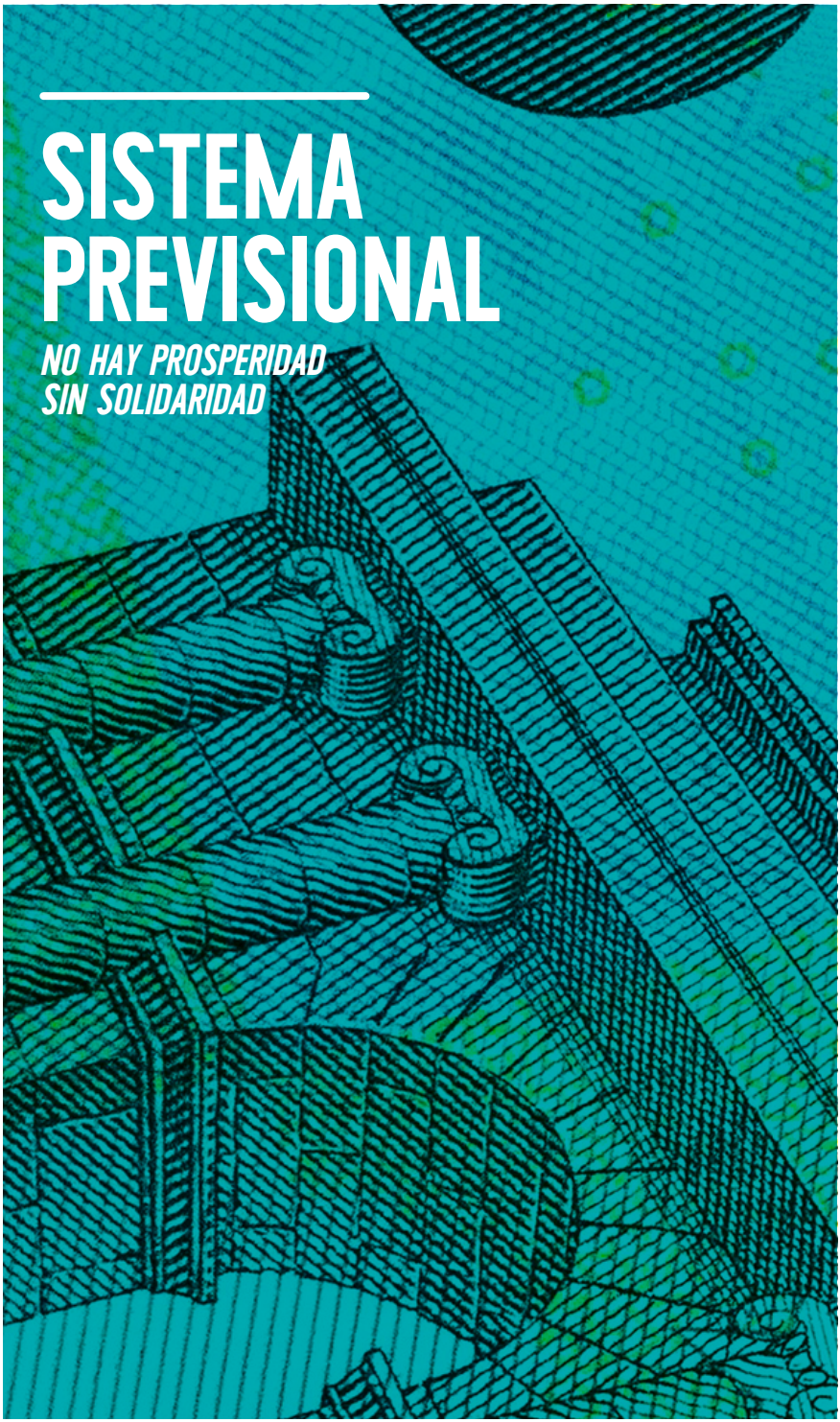
LA SOCIAL PROSPERIDAD

Cómo desamarrar el modelo para un futuro sustentable e igualitario

SISTEMA PREVISIONAL

NO HAY PROSPERIDAD SIN SOLIDARIDAD



SISTEMA PREVISIONAL
NO HAY PROSPERIDAD SIN SOLIDARIDAD

Por Patricia Morales (*)

INTRODUCCIÓN

Chile no cuenta con un sistema de Seguridad Social. Siendo asalariado o independiente[173], existe la obligación de "comprar un seguro para pensionarse[174]", lo cual se traduce en que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) realizan descuentos previsionales de manera mensual.

A más de treinta años de su implementación, es posible observar cómo este sistema ha fracasado y cómo miles de trabajadores tienen como única opción el Pilar Solidario, es decir acceder a la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV), de 89.764 pesos mensuales, a partir de los 65 años[175], y/o al Aporte Previsional Solidario, ambos instrumentos que no forman parte de las AFP sino que se crearon para compensar parte de sus deficiencias.

I. ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES: SISTEMA EN CRISIS

A. ORIGEN DEL SISTEMA DE AFP

El Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones forma parte de una de las principales reformas implementadas durante el Gobierno Militar, en noviembre de 1980, siendo sus principales creadores José Piñera y Miguel Kast. Previo a ello, Chile contaba con un sistema de reparto y destacaba por ser uno de los "países pioneros en el desarrollo de la Seguridad Social en América Latina, con un sistema normativo integral iniciado en 1924 (Mesa-Lago, 1978; Wagner, 1983; Arellano, 1988)"[176]. Dicho sistema consistía en la existencia de diversas cajas de previsión, de carácter semi-público, en las cuales cotizaban empleadores y trabajadores. Sin embargo, este sistema creció de manera inorgánica de tal forma que a fines de los años setenta, Chile contaba con 35 cajas de previsión, es decir con un sistema segmentado, que establecía diferentes años de cotización obligatoria y diferentes beneficios, según el régimen previsional, entre otras distorsiones.

---

[173] La Ley N° 20.255 estableció la obligación de cotizar para todos los trabajadores independientes. Esta obligación empezó a regir en 2012, haciéndose extensiva a todos los trabajadores independientes, en enero 2015.

[174] Pérez Díaz, C. (2007) El sistema previsional chileno y el derecho a la seguridad social. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile.

[175] Superintendencia de Pensiones. (2015). http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/?page_id=7430

[176] Comisión Presidencial Pensiones. (2015). Informe Final. Comisión Asesora Presidencial Sobre el Sistema de Pensiones. Gobierno de Chile.

A pesar de que en los primeros años de la dictadura se aplicaron diversas reforma al denominado "sistema antiguo de pensiones", tendientes a reducir las cotizaciones, unificar las pensiones mínimas entre cajas previsionales, y eliminar otras distorsiones, a fines de los setenta terminó predominando la doctrina neoliberal y se decidió privatizar los ahorros previsionales y seguros de salud de todos los chilenos, poniendo término a la Seguridad Social existente hasta ese entonces. De esta forma, el sistema de pensión (sistema de administración pública) sufrió su primera gran transformación, pasando de ser un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual, a cargo de instituciones privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones.

Los nuevos afiliados se vieron inducidos a ingresar a él, no solo por presiones de sus empleadores y una propaganda incontrarrestable, sino por el fuerte aumento que obtenían en su salario líquido, al cambiarse, considerando la importante reducción de la tasa de cotización, pudiendo continuar en el sistema anterior los que no desearon cambiarse de sistema, además de los miembros de las FFAA y de Orden, que sí conservaron su sistema previsional. A la fecha, las Cajas de la Previsión de la Defensa Nacional y de Carabineros (CAPREDENA y DIPRECA) son financiadas en un 91% por el Estado y en un 9% vía cotizaciones, con tasas de reemplazo muy superiores a las observadas en el sistema de cotización individual, lo cual da cuenta de la contradicción a la hora de privatizar los ahorros de los chilenos, excepto los de las FFAA y de Orden. Desde 1988, el Sistema de Administración Pública, antiguo sistema, es administrado por el Instituto de Normalización Previsional (INP), hoy Instituto de Previsión Social.

Es importante destacar que la transición entre el sistema antiguo de pensiones y el sistema de capitalización individual, significó un costo, para el Estado, de 136% del PIB de 1981 (Comisión Presidencial Pensiones 2015). Esto sin considerar el gasto público que significa el pago de las pensiones de quienes permanecieron en el sistema de reparto y en CAPREDENA y DIPRECA, que en 2012 fue de 0.9% del PIB[177], y el gasto asociado a la pensión solidaria producto de las bajas pensiones obtenidas vías el sistema de cotización individual. Según la DIPRES, la transición entre el antiguo y actual sistema previsional tuvo un costo de 1.6% del PIB en 2012 y se proyecta que los gastos transitorios atribuibles al cambio de sistema sigan siendo del orden del 1% del PIB en el 2025.

El nuevo sistema previsional funciona en base a planes individuales de ahorro obligatorio, de carácter privado (10% de la renta imponible del trabajador, con un tope actual de 73.2 UF)[178]. El Estado cumple únicamente un rol regulador, a través de la Superintendencia de Pensiones, además de garantizar una pensión mínima a aquellos trabajadores que no acumulan el fondo mínimo suficiente para pensionarse.

[177] Ver Comisión Presidencial Pensiones 2015.

[178] Actualizado a noviembre 2015.

Este sistema descansa en el supuesto según el cual la expansión de la inversión financiera garantizará la acumulación de capital privado necesario para asegurar la supervivencia del sistema de capitalización individual, vale decir tasas de reemplazos dignas. Supuesto equivocado y absolutamente superado en la actualidad.

B. ESTRUCTURA DEL ACTUAL SISTEMA PREVISIONAL

El sistema previsional chileno se estructura alrededor de tres pilares:

1. Pilar Solidario: Creado en 2008 y financiado por el Estado, cubre actualmente a más de un millón trescientas mil personas. Su principal objetivo es la prevención de la pobreza en la tercera edad o en caso de invalidez. A él pueden acceder aquellas personas que tuvieron una participación nula en algún régimen previsional o muy baja en el sistema de pensiones contributivo. Este pilar incorporó importantes modificaciones durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, creándose los siguientes subsidios en materia previsional:

- **Pensión Básica Solidaria (PBS)**: pensión de $89.764 entregada por el Estado a aquellas personas que no tienen derecho a percibir pensión[179] en ningún régimen previsional, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia. Estas personas deben integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población según el Puntaje de Focalización Previsional. Según datos de la Superintendencia de Pensiones, el Estado entregó la PBS de Vejez a 399.289 personas (datos disponible para septiembre 2015).

- **Aporte Previsional Solidario (APS)**: suplemento que entrega el Estado a aquellas personas pertenecientes a los tres primeros quintiles y que, habiendo cotizado en algún sistema previsional, tienen pensiones base inferiores a $291.778. Según los mismos datos de la Superintendencia, 674.715 personas recibieron el APS en septiembre 2015 (último dato disponible).

- **El Pilar Solidario** contempla otros beneficios como por ejemplo, el "Bono por hijo nacido vivo", para las mujeres.

[179] Valor a julio 2015. http://www.safp.cl/portal/orientacion/580/w3-article-5784.html

Cuadro 1.
Pensiones Solidarias

Número de beneficiarios y montos (Total de los beneficios pagados en el mes, en el país, según tipo de beneficio)			
Septiembre 2015			
	Tipo de beneficios	Total país	
		Número	Monto $ (1)
Totales por tipo de beneficio	PBS Vejez	399,289	36,142,935,525
	PBS Invalidez	179,362	16,660,066,362
	APS Vejez	674,715	38,352,838,227
	APS Invalidez	65,532	5,612,946,407
	Complemento Trabajo Pesado	0	0
TOTAL		**1,318,898**	**96,768,786,521**

(1) Incluye pagos retroactivos
PBS: Pensión Básica Solidaria
APS: Aporte Previsional Solidario
Fuente: Elaboración propia en base a datos de a Superintendencia de Pensiones, 2015.

2. Pilar de capitalización individual Obligatorio: Creado en 1980, establece que todo trabajador dependiente está obligado a cotizar el 10% de su renta imponible en alguna de las seis AFP actualmente existente en el país[180], con un tope de 73.2 UF, como señalado anteriormente.

El trabajador deberá escoger, sujeto a ciertas restricciones, el fondo en el cual se invertirá su dinero cotizado. Los fondos disponibles son cinco (A, B, C, D y E) y varían de acuerdo al nivel de riesgo y rentabilidad esperada. En Chile, los empleadores no aportan al fondo de pensiones de sus empleados, excepto en ciertos trabajos calificados como pesados.

3. Pilar Voluntario: El sistema chileno incluye la posibilidad de cotizar de manera voluntaria, a través del Ahorro Previsional Voluntario (APV), el cual tiene como objeto el aumento del fondo de pensión del trabajador. Este pilar está compuesto por los planes de Ahorro Previsional Voluntario (APV) y las Cuentas de Ahorro Voluntario (Cuenta 2). Al igual que en el caso de las cotizaciones obligatorias, el dinero proveniente de este pilar es ingresado a un fondo de acuerdo a la preferencia del afiliado.

Es importante recordar que uno de los principales argumentos esgrimidos para terminar con el sistema antiguo de pensiones, de reparto, fue el costo que este acarreaba para el Estado, además de las distorsiones del sistema debido a la multiplicidad de cajas existentes. Pero lo cierto es que después de casi 35 años de existencia, habiéndose jubilado las primeras cohortes bajo el sistema de las AFP,

[180] Las AFP existentes son: Capital, Cuprum, Habitat, Modelo, Planvital, Provida.

obteniendo pensiones muy por debajo de lo esperado como se verá más adelante, la necesidad de contar con un Pilar Solidario, financiado por el Estado, demuestra que el sistema diseñado por Piñera y Kast no logró la tan anhelada auto sustentabilidad. En efecto, el Estado debe entregar más de 1.300.000 pensiones solidarias al mes, con un costo fiscal que supera el 0.7% del PIB, según datos de la Dipres[181]. A lo anterior se suma el costo asociado a la transición entre el antiguo sistema previsional y el actual sistema de las AFP, además de las bajas pensiones que garantiza este sistema.

Por lo tanto, si bien el sistema de cotización individual permitió desarrollar el mercado de capitales en Chile, se hizo a costa de la privatización de los ahorros de los chilenos, y de las arcas del Estado, el cual ha debido financiar no sólo el Pilar Solidario, de manera de sostener a la población más vulnerables, sino que financiar la transición entre el antiguo y el actual sistema previsional, posponiendo decisiones de inversión, sobre todo en los años noventa, debido a la disciplina fiscal que se impuso Chile. Se trata, por tanto, de un experimento económico y social único en su tipo, en el cual varias generaciones de chilenos tendrán que autofinanciar sus pensiones, además de padecer los efectos del ajuste fiscal que significa financiar la transición entre uno y otro sistema.

C. EVALUACIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL

Inicialmente, el sistema de las AFP se creó con un doble objetivo. Por un parte, mejorar el acceso de las grandes empresas al financiamiento local, en un contexto de difícil acceso al capital financiero internacional, debido a la situación política de Chile. Por otra parte, se planteó la necesidad de reducir los costos económicos del sistema previsional de ese entonces. Lo anterior bajo la promesa de que la tasa de reemplazo[182] de los jubilados, de cotizar debidamente y conforme al nuevo modelo, alcanzaría un 70%. Sin embargo, en la actualidad, ha quedado de manifiesto que ninguna de estos objetivos se cumplió, pues no sólo el Estado chileno incurre en elevados gastos para solventar el Pilar Solidario y los gastos asociados a los más de 700.000 jubilados que permanecieron en el antiguo sistema de reparto, sino que producto de la llegada a la democracia y la apertura económica chilena, las grandes empresas nacionales tienen acceso a financiamiento internacional bajo condiciones preferenciales.

1. No se logró reducir el gasto público en materia previsional

Como señalado más arriba, aparte de soportar el alto costo de la transición (financiamiento de las pensiones del sistema antiguo y de los bonos de reconocimiento), el Estado ha debido solventar el costo creciente de la previsión de las FFAA y de Orden.

[181] Comisión Presidencial Pensiones 2015

[182] Es decir el "valor de la pensión como proporción del salario del trabajador durante un período base, tal como el último año o los dos últimos años anteriores al retiro o el salario promedio durante toda la vida. Ver Holzmann, R. y Hinz, R. (2005). Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno: Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas. Banco Mundial.

A esta situación se ha sumado el financiamiento del Pilar Solidario creado en 2008, por la ley 20.255. De esta forma, el financiamiento fiscal a la previsión está muy distante de la promesa efectuada en 1980, en orden a que la capitalización individual sería capaz de auto sustentarse y aliviar significativamente la carga fiscal. Por el contrario, el panorama actual se caracteriza por una carga creciente que deberá afrontar el Estado sin los recursos que le procuraba el sistema de reparto.
Nuestros adultos mayores, que están sufriendo el problema de pensiones insuficientes de las AFP, han sido doblemente castigados, pues corresponden a la generación que aparte de financiar su propia pensión con sus ahorros, ha debido soportar el costo de la transición.

2. Mejorar el acceso a financiamiento y capital

El nuevo sistema previsional permitiría ampliar el sector financiero y por lo tanto, fomentar la reinversión a nivel nacional, acumulando capital en manos de privados, las AFP. Si bien este objetivo se cumplió en un inicio, hoy en día las AFP pueden invertir hasta el 80% de sus fondos en instrumentos financieros internacionales, con todos los riesgos que eso conlleva y que pudieron observarse materializados en plenitud en el año 2008, cuando en 12 meses el Fondo A obtuvo una rentabilidad promedio de -40,26%.

Cuadro 2.

Límites de inversión estructurales[183]

Límite Conjunto: Instrumentos Extranjeros + inversión indirecta en el extranjero a través de cuotas de fondos mutuos y de inversión nacionales.	Mínimo 30% del valor de los Fondo (VF) (A + B+ C + D + E)									
	Máximo 80% del VF (A + B+ C + D + E)									
Límite por Fondo: Instrumentos Extranjeros + inversión indirecta en el extranjero a través de cuotas de fondos mutuos y de inversión nacionales.	**A**		**B**		**C**		**D**		**E**	
	Min	**Max**	**Min**	**Max**	**Min**	**Max**	**Min**	**Max**	**Min**	**Max**
	45%	100%	40%	90%	30%	75%	20%	45%	15%	35%
Inversión en moneda extranjera sin cobertura cambiaria	30%	50%	25%	40%	20%	35%	15%	25%	10%	15%

[183] Superintendencia de Pensiones. Régimen de inversión de los fondos de pensiones.

Cuadro 2.
Límites de inversión estructurales

RENTABILIDAD REAL DE LOS FONDOS DE PENSIONES		
RENTABILIDAD REAL DEL FONDO TIPO A DEFLACTADA POR LA UF (1)		
Diciembre de 2008 - En porcentaje		
A.F.P.	Del Período	
	dic-08	Acumulado Ene 2008-Dic 2008
CAPITAL	1,96%	-38,82%
CUPRUM	1,68%	-40,90%
HABITAT	1,27%	-39,91%
PLANVITAL	1,58%	-38,99%
PROVIDA	1,20%	-41,32%
SISTEMA	**1,52%**	**-40,26%**

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

En un inicio las inversiones estuvieron restringidas a un conjunto muy acotado de instrumentos elegibles, principalmente deuda pública y privada (Gobierno, Banco Central). Sin embargo, a partir de 1990 se sumaron las cuotas de fondos de inversión y las rentas fijas extranjeras, para en 1994 incorporar las rentas variables extranjeras.

3. Mejorar la tasa de reemplazo

Al crearse el Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones, se prometieron tasas de reemplazo cercanas al 70%. Sin embargo, la tasa de reemplazo neta de las pensiones de los trabajadores de ingresos medios alcanza, según la OECD, un 51.8% en hombre y un 41% en mujeres . Mientras que la tasa de reemplazo bruta para los hombres con ingreso imponible promedio, es de 41.9% versus 33% las mujeres[184]. Es importante destacar que estas tasas se encuentran por debajo de las tasas de los países de la OECD, cuya tasa de reemplazo neta promedio es de 65%, tanto para hombres como para mujere[185], es decir muy superiores a las observadas en Chile.

Lamentablemente, la situación empeora si se calcula la tasa de reemplazo de los afiliados que han cotizado toda su vida laboral en el actual sistema previsional, y que debiesen retirarse entre 2025 y 2035. Al respecto, la Comisión Presidencial de Pensiones 2015, estimó que la mediana de la tasa de reemplazo para las cohortes que siempre

[184] OECD. (2013). Panorama des pensions 2013: Les indicateurs de l'OCDE et du G20. Paris.

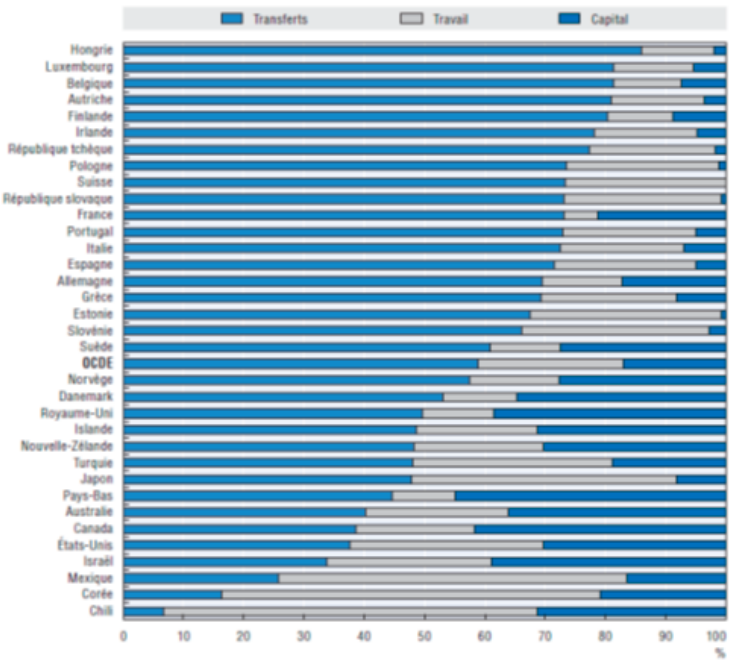
[185] Kremerman, M. (2014). Desde un Sistema de AFP hacia un Sistema de Seguridad Social. Fundación Sol.

han cotizado bajo el sistema de capitalización individual, y que se retiren entre 2025 y 2035, será de 15.3%. **En otras palabras, el 50% de los trabajadores que se jubilen entre 2025 y 2035, tendrán una pensión equivalente al 15% de sus ingresos promedios de los últimos diez años**. Esta situación es del todo alarmante pues significa aumentar los niveles de pobreza de una tercera edad cuya esperanza de vida aumenta, mientras su perspectiva de vivir de manera digna e integrada a la sociedad, disminuye.

Por otra parte, mientras que en países como Austria, Bélgica, Finlandia, Hungría y Luxemburgo, al menos el 80% de los ingresos de las personas mayores de 65 años, corresponden a pensiones "publicas", en Chile, el salario representa más del 50% de los ingresos de los mayores de 65 años. Lo anterior da cuenta del empobrecimiento que implica jubilar en nuestro país, razón por la cual los trabajadores se ven obligados a permanecer en el mercado laboral, así sea en condiciones de alta precariedad. Cómo es posible observar en el cuadro más abajo, la precariedad de los jubilados chilenos es de la más extrema, dentro de los países de la OECD, puesto que los ingresos asociados a los ahorros en fondos de pensiones, representan menos del 35% de los ingresos de las personas mayores de 65 años.

Gráfico 1.

Fuentes de ingreso de las personas mayores de 65 años, hacia fines de 2000.
(Porcentaje de ingreso bruto medio de hogares)



Nota: el ingreso del capital incluye las pensiones privadas, en el caso de Chile las pensiones derivadas de las AFP, además de la rentabilidad depósitos y otros instrumentos de ahorro.
Fuente: OECD.

4. Pensión promedio

Por otra parte, las bajas tasas de reemplazo anteriormente descritas, son concordantes con el nivel de las pensiones promedios en Chile. Según la Superintendencia de Pensiones, la pensión promedio, en septiembre de 2015, fue de 7.92 UF, vale decir aproximadamente 200.740 pesos, monto inferior al propio sueldo mínimo.

Cuadro 4.

NÚMERO Y MONTO PROMEDIO DE LAS PENSIONES PAGADAS EN EL MES POR MODALIDAD, SEGÚN TIPO DE PENSIÓN
(Al 30 de septiembre de 2015)

	Número	Monto Promedio (UF)	Monto en Pesos
Vejez edad	477.486	7.31	185,279
Vejez anticipada	238.493	11.73	297,309
Invalidez definitiva total	104.232	8.49	215,188
Invalidez definitiva parcial	14.455	7.39	187,307
Viudez	178.392	6.42	162,721
Orfandad	57.601	2.36	59,817
Otras	17.891	3.24	82,121
Total	1.088.550	7.92	200,740

Nota: (1) Corresponde a las pensiones que se están pagando de acuerdo a la modalidad "cubiertas por el seguro" existente antes de las modificaciones introducidas al D.L. 3.500 por la Ley N° 18.646 del 29.08.1987.
Fuente: Superintendencia de Valores y Seguros.
Se excluyen las pensiones que corresponden a primer pago y las pensiones transitorias de invalidez.
VALOR U.F. al 30.09.2015 = 25.346,89 .

D. FALLAS ADICIONALES DEL SISTEMA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES

1. COSTOS DE ADMINISTRACIÓN

Uno de los aspectos más cuestionado de las AFP dice relación con la comisión adicional cobrada por concepto de costos de administración. Las comisiones suelen ser presentadas por la AFP, como un porcentaje aplicado al ingreso total imponible sin transparentar lo que representan en términos de cotización obligatorias. Es evidente que los afiliados no dimensionan el impacto real de los cobros efectuados por concepto de administración sobre sus fondos individuales. Es importante destacar que estos costos responden, muchas veces, a gastos asociados a la comercialización de las AFP más que a servicios de asesoría financiera a los afiliados.

Por otro lado, la comisión es excesiva si se compara con las comisiones cobradas por otro tipo de servicios financieros de inversión, por ejemplo las comisiones pagadas por los Fondos de Pensiones por inversiones en fondos nacionales.

2. AUSENCIA DE CORRESPONSABILIDAD

En el sistema actual, no obstante las altas comisiones cobradas por las AFP, es el afiliado quien asume el riesgo de la inversión realizada por la Administradora. Lo anterior es particularmente grave puesto que el único mecanismo de sanción que tiene el afiliado es cambiarse de administradora, asumiendo la eventual pérdida. Este sistema es particularmente perverso en la medida que las AFP no se hacen cargo de una mala gestión. En otras palabras, no existe co-responsabilidad en caso de una mala gestión de los fondos. Lo anterior quedó particularmente en evidencia el año 2011, cuando la rentabilidad real de los fondos A, en promedio, considerando todas las AFP, fue de -11.13%, mientras las AFP tuvieron una rentabilidad promedio de 18,6%, con utilidades superiores a los 400 millones de USD, cifra significativamente inferior a la de 2010 pero que refleja que en ningún caso las AFP asumen perdidas asociadas a malas colocaciones.

Cuadro 5.

Rentabilidad real de los fondos previsionales, en 2011

RENTABILIDAD REAL DEL FONDO TIPO A DEFLACTADA POR LA UF (1) Diciembre de 2011 - En porcentaje				
A.F.P.	Del Período		Anual	
	dic-11	Acumulado Ene 2011-Dic 2011	Últimos 12 meses Ene 2011-Dic 2011	Promedio Anual Período 27 Sep 2002 - Dic 2011
CAPITAL	0,59%	-11,68%	-11,68%	6,83%
CUPRUM	0,53%	-10,64%	-10,64%	6,76%
HABITAT	0,57%	-10,66%	-10,66%	6,87%
MODELO	1,02%	-9,39%	-9,39%	
PLANVITAL	0,81%	-10,57%	-10,57%	6,32%
PROVIDA	0,83%	-11,59%	-11,59%	6,85%
SISTEMA	0,64%	-11,13%	-11,13%	6,82%

RENTABILIDAD REAL DEL FONDO TIPO B DEFLACTADA POR LA UF (1) Diciembre de 2011 - En porcentaje				
A.F.P.	Del Período		Anual	
	dic-11	Acumulado Ene 2011-Dic 2011	Últimos 12 meses Ene 2011-Dic 2011	Promedio Anual Período 27 Sep 2002 - Dic 2011
CAPITAL	0,61%	-7,95%	-7,95%	5,91%
CUPRUM	0,52%	-6,96%	-6,96%	5,95%
HABITAT	0,55%	-7,15%	-7,15%	5,92%
MODELO	0,89%	-6,23%	-6,23%	
PLANVITAL	0,82%	-7,25%	-7,25%	5,75%
PROVIDA	0,77%	-8,00%	-8,00%	5,53%
SISTEMA	0,63%	-7,52%	-7,52%	5,81%

RENTABILIDAD REAL DEL FONDO TIPO C DEFLACTADA POR LA UF (1) Diciembre de 2011 - En porcentaje				
A.F.P.	Del Período		Anual	
	dic-11	Acumulado Ene 2011-Dic 2011	Últimos 12 meses Ene 2011-Dic 2011	Promedio Anual Período 27 Sep 2002 - Dic 2011
CAPITAL	0,56%	-4,18%	-4,18%	4,93%
CUPRUM	0,47%	-3,72%	-3,72%	5,48%
HABITAT	0,53%	-3,07%	-3,07%	5,48%
MODELO	0,68%	-2,92%	-2,92%	
PLANVITAL	0,70%	-3,55%	-3,55%	5,22%
PROVIDA	0,76%	-4,16%	-4,16%	4,84%
SISTEMA	0,60%	-3,79%	-3,79%	5,15%

RENTABILIDAD REAL DEL FONDO TIPO D DEFLACTADA POR LA UF (1) Diciembre de 2011 - En porcentaje				
A.F.P.	Del Período		Anual	
	dic-11	Acumulado Ene 2011-Dic 2011	Últimos 12 meses Ene 2011-Dic 2011	Promedio Anual Período 27 Sep 2002 - Dic 2011
CAPITAL	0,65%	-0,52%	-0,52%	4,72%
CUPRUM	0,43%	-0,16%	-0,16%	4,94%
HABITAT	0,60%	0,82%	0,82%	4,95%
MODELO	0,76%	0,30%	0,30%	
PLANVITAL	0,62%	0,23%	0,23%	4,32%
PROVIDA	0,76%	0,02%	0,02%	4,37%
SISTEMA	0,64%	0,06%	0,06%	4,68%

RENTABILIDAD REAL DEL FONDO TIPO E DEFLACTADA POR LA UF (1) Diciembre de 2011 - En porcentaje				
A.F.P.	Del Período		Anual	
	dic-11	Acumulado Ene 2011-Dic 2011	Últimos 12 meses Ene 2011-Dic 2011	Promedio Anual Período 27 Sep 2002 - Dic 2011
CAPITAL	0,89%	4,27%	4,27%	4,11%
CUPRUM	0,68%	3,98%	3,98%	4,01%
HABITAT	0,67%	4,80%	4,80%	4,14%
MODELO	0,72%	4,18%	4,18%	
PLANVITAL	0,69%	3,68%	3,68%	3,17%
PROVIDA	0,87%	4,19%	4,19%	3,45%
SISTEMA	0,76%	4,31%	4,31%	3,94%

[1] Variación Nominal deflactada por la Variación de la UF del período.
Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Cuadro 6.
Rentabilidad de las AFP, en 2011

RENTABILIDAD DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES		
31 de Diciembre de 2011 (1)		
Administradoras	**Rentabilidad Ejercicio**	**Rentabilidad Ejercicio**
	31-dic-11	**31-dic-10**
CAPITAL	5,24	9,21
CUPRUM	28,84	61,31
HABITAT	30,95	46,83
MODELO	108,34	-261,55
PLANVITAL	17,41	29,29
PROVIDA	25,81	33,20
SISTEMA	18,60	27,17

(1) Corresponde a la Ganancia (Pérdida) sobre el patrimonio neto inicial de la Administradora.
Fuente: Superintendencia de Pensiones

E. EL MERCADO DE LA AFP

1. MERCADO IMPERFECTO

Las AFP son sociedades anónimas que tienen la potestad para administrar los ahorros previsionales de todos los chilenos. Este sistema se creó bajo la lógica de que el mercado generaría condiciones suficiente para garantizar competencia tanto en precios (costos de administración), cómo en rentabilidad. En un escenario de libre competencia perfecta, se podría observar una eventual baja de los costos de administración y aumento de rentabilidad, generando un cambio de afiliación de los ahorrantes-consumidores, según el mejor "producto" ofrecido en el mercado. Sin embargo, incluso obviando la discusión sobre el hecho de que el sistema previsional no debiese ser considerado un mercado cualquiera, y que las pensiones no son un "bien de consumo", lo cierto es que el caso chileno permite comprobar las fallas del "mercado previsional".

En efecto, tanto la Comisión Marcel (2008) como la Comisión Presidencial de Pensiones 2015, establecen que la elasticidad de los cotizantes, al cambio en las comisiones y costos de administración, es débil producto de diversos factores. En primer lugar, existe escaso conocimiento del sistema previsional y del funcionamiento de las AFP por parte de los cotizantes. Luego, la complejidad de las decisiones en materia de ahorro, según el perfil de riesgo de cada cotizante, exige que los trabajadores manejen ciertos estándares de finanzas que no se dan en la realidad. Dicho de otra forma, resulta a lo menos absurdo, sino ineficiente y desigual, esperar que los trabajadores manejen el mismo nivel de información financiera relativa al desempeño de los fondos A, B, C, D y E; o que conozcan el desglose de los costos de administración y puedan monitorear a lo largo de sus vidas profesionales, el desempeño de sus AFP y ahorros.

2. COBERTURA

Si bien se trata de un mercado concentrado, comparado al número de agentes existentes en los años noventa, las AFP cuentan con casi diez millones de afiliados. En términos de cobertura, entendiendo por ello la afiliación y cotización de la población activa en un momento determinado, la Encuesta CASEN señala que el 69.3% de los ocupados cotiza en Chile. No obstante, se estima que entre 1992 y 2013, el 30% de los ocupados no estaban cubiertos.

La cobertura aumentó considerablemente una vez implementada la Pensión Básica Solidaria, a partir de 2008, que cubre actualmente al 30% de la población mayor de 65 años.

Cuadro 7.

NÚMERO DE AFILIADOS POR A.F.P.	
(Al 30 de Septiembre de 2015)	
	TOTAL
CAPITAL	1.768.701
CUPRUM	641.149
HABITAT	2.060.573
MODELO	1.479.481
PLANVITAL	716.750
PROVIDA	3.264.839
TOTAL	9.931.493

Fuente: Informe Estadístico Mensual de Afiliados y Cotizantes.
Información actualizada el 10 de noviembre de 2015[186]

3. ANTECEDENTES DEMOGRÁFICOS

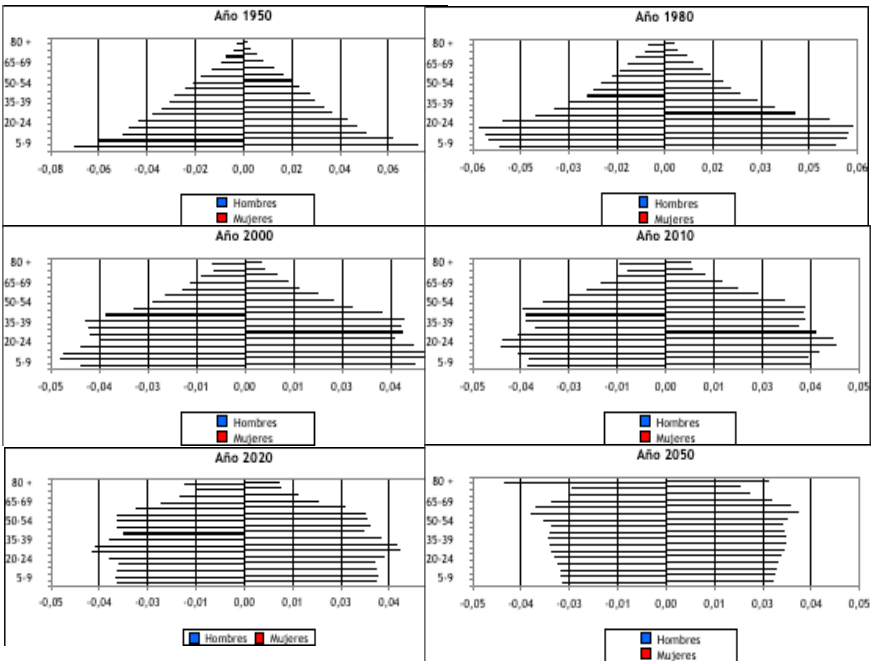
Cualquier análisis del sistema previsional y la formulación de propuestas, ya sean estructurales o paramétricas, requieren de un análisis demográfico previo. En ese sentido, la población chilena está transitando hacia una sociedad con bajas tasas de natalidad y alta esperanza de vida. Esta situación es relevante al momento de pensar una reforma previsional, debido a que esto determina: (1) la fuerza laboral (y las imposiciones de ésta), (2) la cantidad de personas en edad de retiro y (3) el periodo de tiempo que las pensiones deberán cubrir, es decir la esperanza de vida.

La pirámide poblacional chilena, la cual muestra la distribución de la población según sexo y edad, ha sufrido cambios importantes desde 1950. A mediados del Siglo XX, el fuerte de la población, tanto en hombres como en mujeres, se centraba en los primeros años de vida, formando una pirámide perfecta. Un sistema pre-

[186] Superintenencia de Pensiones. (2015). Centro de Estadísticas. http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=3

visional con estas características demográficas favorecía el sistema solidario, de reparto, pues la base de contribución, es decir los trabajadores en ejercicio, formaban una masa mayor a los trabajadores en retiro, siendo factible un financiamiento intergeneracional. Actualmente existe una mayor concentración en edades intermedias, principalmente entre los 15 y 25 años. Además, se observa un importante aumento de las personas en edad de retiro.

Las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), señalan una tendencia hacia una pirámide invertida, con mayor concentración en la población de mayor edad, lo cual implica un gran desafío en términos de diseño de un sistema previsional sostenible y justo. Esto da cuenta del envejecimiento acelerado de la población chilena. De esta forma, según el Instituto Nacional de Estadísticas, la población mayor de 60 años aumentó de un 9% a un 14,9%, entre 1990 y 2010, y alcanzará el 29.5% de la población total en 2050.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

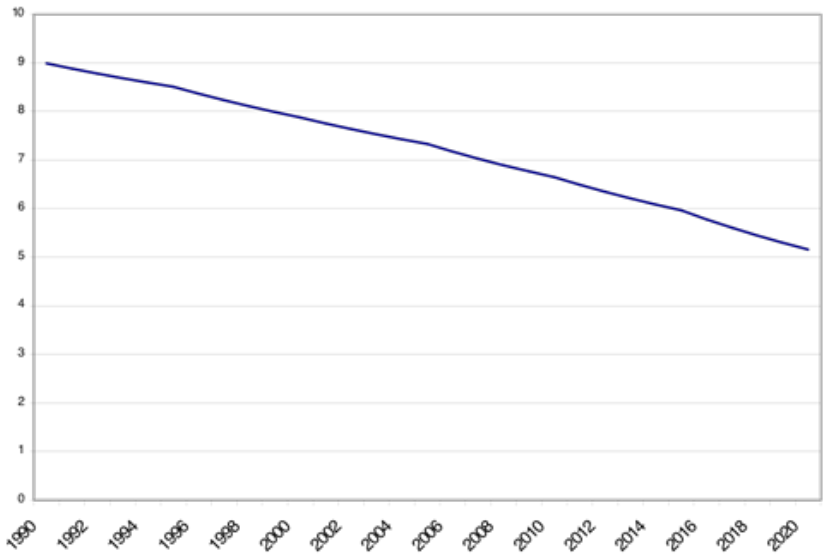
Si se utiliza el indicador de *personas en edad de trabajar* (20 – 64 años) por cada *persona en edad de retiro* (65 años y más), se observa una importante tendencia a la baja. Así, en el año 1990, esta proporción era de 9 personas en edad de trabajar por una persona en edad de retiro, mientras que en el año 2010, esa proporción alcanzó 6 personas. Las proyecciones hacia el año 2020 indican, por su parte, que se alcanzaría una cifra de 5 personas en edad de trabajar por cada persona en edad de retiro, y hacia el año 2050, esa proporción podría bajar a 2 personas en edad de trabajar por una persona en edad de retiro. Es decir que en tan solo treinta años, Chile puede experimentar la situación de muchos países europeos, como

Francia, en donde la proporción es, en la actualidad, de 3,5 personas en edad de trabajar por una persona en edad de retiro, con una proyección decreciente para los próximos años.

Lo anterior es un antecedente relevante a la hora de diseñar políticas públicas en materia previsional, pues muestra la dramática disminución de la fuerza laboral en Chile, en relación a las personas en edad de retiro.

Cuadro 8.

Personas en edad de trabajar (20-64 años)
por personas en edad de retiro (65 años y más).
Chile: Periodo 1990-2020



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

II. REFORMAS ESTRUCTURALES Y PARAMETRICAS

A. MODIFICAR UN SISTEMA FRACASADO

Es evidente que el Sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones ha fracasado en su objetivo principal, que fue crear un sistema previsional sustentable en el tiempo. En primer lugar, no se logró estabilizar el gasto público en materia previsional. Esto debido a que el Estado ha debido soportar el fracaso del sistema respecto a los sectores más vulnerables, a través del Pilar Solidario de la Ley 20.255, siendo evidente que las bajas pensiones de esos sectores requerirán de una solución que no puede surgir desde la capitalización individual. Hoy en día, el Estado subsidia a aquellas personas que no cuentan con fondos suficientes para pensionarse.

A su vez, si bien el sistema de AFP cumplió, en sus inicios, con el objetivo de aumentar el acceso al financiamiento y capital, lo cierto es que expuso las pensiones de los trabajadores a los vaivenes financieros, siendo el trabajador el que asume toda la perdida en caso de malas colocaciones, como señalado anteriormente. Peor aún, los ahorros de los chilenos han sido utilizados al servicio de las grandes empresas, cuando podrían haber sido utilizados para desarrollar nuevos polos de inversión, con importante rentabilidad social y económica futura. Pero mucho más relevante es que el sistema no haya sido capaz de garantizar pensiones dignas como se prometió, menos aún cumplir con la promesa de garantizar una tasa de reemplazo de 70%.

Por tanto, una de las paradojas del actual sistema previsional tiene que ver con que el Estado es quien termina actuando como agente solidario exógeno, frente a la ausencia de solidaridad entre cotizantes, o solidaridad de carácter intergeneracional. Y sí bien el Estado representa a todos los chilenos, lo cierto es que su principal fuente de ingreso sigue siendo el IVA (45%), impuesto regresivo que no permite que en esta solidaridad indirecta, se corrija la desigualdad.

B. QUÉ TIPO DE REFORMA Y MODELO ADOPTAR

Cualquier diseño de un nuevo sistema previsional requiere primero que se definan objetivos claros a alcanzar, además de principios fundamentales que debiesen regirlos. En ese sentido, el principio rector de un nuevo sistema previsional, debiese ser que el Estado debe garantizar el derecho a la Seguridad Social, es decir una pensión de tipo universal, para toda la población.

Tal como lo ha reiterado en numerosas ocasiones Fundación Sol[187], y también la OIT, todo sistema de Seguridad Social debe cumplir con ciertos principios, entre los cuales es posible destacar:

1. La debida legitimidad social,
2. La cobertura universal,
3. El trato uniforme, que en el caso de Chile significa terminar con la diferencia entre los trabajadores de las FFAA y de orden y el resto de los chilenos. No significa quitarle beneficios a los que ya los tienen, sí nivelar hacia arriba y garantizar esos mismos derechos a los demás trabajadores,
4. Incorporar el principio de solidaridad intergeneracional en el sistema previsional,
5. Garantizar la equidad de género,
6. Garantizar la participación de los cotizantes en la administración de sus pensiones, entendiendo por ello la posibilidad de que los afiliados tengan mayor injerencia en las decisiones sobre donde destinar los ahorros previsionales.
7. Garantizar la sustentabilidad financiera.

[187] Kremerman, M. (2014). Desde un Sistema de AFP hacia un Sistema de Seguridad Social. Fundación Sol. www.fundacionsol.cl

Luego, en términos de política pública, el principal objetivo de un sistema previsional debiese ser garantizar la redistribución del consumo a lo largo del tiempo, vale decir que los trabajadores se desprenden de una porción de sus ingresos, realizando una transferencia entre el presente y el futuro. Por su parte, Barr (2008)[188] agrega que los sistemas previsionales deben sumar dos objetivos adicionales, reducir la pobreza y redistribuir los ingresos. A su vez, todo sistema previsional debiese minimizar los riesgos asociados a una serie de factores, como por ejemplo la incertidumbre que genera la esperanza de vida en términos de sustentabilidad del modelo.

La experiencia chilena demuestra las debilidades del sistema de capitalización individual, como pilar fundamental en materia previsional. Por ello, Chile debiese adoptar un sistema de tipo mixto, en el cual convivan, junto al actual Pilar Básico Solidario, un Pilar Contributivo (de reparto) con un Pilar de Capitalización Individual.

El sistema de capitalización individual puede subsistir, siempre y cuando el Estado establezca mayores niveles de regulación, como por ejemplo regulando los costos de administración de las empresas a cargo de administrar las capitalizaciones individuales, entre otros los asociados a publicidad, de manera de que estos digan relación con los servicios efectivamente prestados. Por último, las empresas que gestionen cotizaciones individuales deben asumir el riesgo financiero de una mala gestión de los fondos de sus afiliados.

A continuación se presentan algunos elementos de propuestas, para transitar hacia un sistema de tipo mixto, público-privado, en el cual coexistan, adicionalmente al **Pilar Básico Solidario**, un **Pilar de Reparto**, denominado Pilar Contributivo, y un **Pilar de Capitalización**.

1. Pilar de Reparto

El Estado, a través del **Pilar Contributivo**, debiese asegurar el derecho a la Seguridad Social y la existencia de un sistema previsional integrado, que consagre el principio básico de solidaridad y sustentabilidad y que garantice una pensión básica a todos los trabajadores, superior al sueldo mínimo actualizado, vale decir calculado considerando la actualización de la línea de la pobreza, que hasta la fecha y de manera incomprensible, se calcula en base a una canasta de referencia desactualizada.

Se propone que el **Pilar Contributivo** sea un sistema de reparto integrado, que capte el 10% del ingreso imponible del trabajador. A esto se debiesen sumar la participación del Estado y los empleadores a las cotizaciones. Debiese quedar establecido por ley que los fondos no podrán ser utilizados para otros fines que aquellos definidos para sustentar el **Pilar de Reparto**. Este sistema no generaría costos de implementación elevados puesto que podría ser administrado por el Instituto de Previsión Social, que ya cuenta con infraestructura y personal a lo largo de todo Chile.

[188] Barr, N. (2008). "Reforming pensions: Principles and Policy Choices". New York and Oxford: Oxford University Press (with Peter Diamond).

Es importante señalar que los fondos y ahorros son de los trabajadores y no de las AFP. Por tanto, cada trabajador debiese poder elegir si conserva su capitalización actual en el **Pilar de Capitalización** o si lo transfiere al **Pilar de Reparto**, a cambio de recibir un beneficio de por vida, respaldado ante la ley, al cual se sumará la pensión asociada al nuevo **Pilar de Reparto**.

2. Pilar de Capitalización

Por otra parte, aquellos trabajadores que lo deseen podrán complementar su pensión inicial, cotizando de manera voluntaria y complementaria, en sociedades anónimas que manejen fondos de pensión, sujetas a la nueva regulación previsional. Lo anterior significa que las AFP dejan de tener la potestad exclusiva sobre la capitalización individual.

3. Regular las comisiones y rentabilidad de las empresas que administren fondos previsionales

Se propone establecer un límite a las comisiones que cobren las empresas que administren fondos previsionales, por concepto de costos de administración. Las empresas que administren estos fondos deberán competir en base a las menores comisiones cobradas, la mejor calidad de servicio y la rentabilidad de sus inversiones, pero respetando el límite establecido.

4. Co-responsabilidad

En caso de rentabilidad negativa por un periodo superior a tres meses, las sociedades que administren capitalizaciones individuales debiesen asumir su cuota de responsabilidad en el mal manejo de las inversiones, distribuyendo parte de sus utilidades en los fondos de los ahorrantes.

5. Regular la inversión extranjera

Considerando las sucesivas y recientes crisis económicas internacionales, así como la ausencia de regulación en los mercados financieros, es imperativo reducir la exposición de los fondos de los trabajadores a los vaivenes financieros internacionales. Por ello, se propone reducir el límite conjunto de inversión del valor de los fondos. Esto aplicaría únicamente al complemento de pensión a cargo del Pilar de Capitalización, en el marco del sistema mixto propuesto.

6. AFP Estatal

La creación de una AFP Estatal no resuelve en el problema de fondo del sistema actual. Al contrario, solo consagra un sistema que reproduce la desigualdad de origen y que significa una transferencia de recursos al sector privado, quien goza de utilidades exorbitantes, al tiempo que los trabajadores deben asumir pensiones promedios inferiores al sueldo mínimo. No obstante, en un escenario de tipo mixto, público-privado, la creación de una AFP estatal puede inducir competitividad y mayor acceso a la información, en un mercado reconocidamente concentrado y opaco. Además, una AFP estatal debiese tener cómo misión el privilegiar las inversiones nacionales, con alta rentabilidad social.

C. COMISIÓN BRAVO

En abril de 2014, la Presidenta Bachelet convocó a veinte y cuatro expertos a participar en la *Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*, también llamada Comisión Bravo, cuyo mandato fue "... estudiar el Sistema de Pensiones establecido en el Decreto Ley N°3.500 de 1980 y en la Ley N°20.255 de la Reforma Previsional de 2008...", de manera de analizar el actual sistema previsional y realizar propuestas para terminar con las deficiencias que se identifiquen.

Si bien esta Comisión fue objeto de críticas, debido a la sobre representatividad de "expertos" vinculados al mundos de las AFP o la ausencia de destacados especialistas que por años han expuestos las deficiencias del actual sistema, lo cierto es que el informe fue preciso y riguroso a la hora de retratar el estado del arte en materia previsional, es decir un sistema con bajísimas pensiones y con tasas de reemplazo por debajo del promedio de los países de la OECD, entre otros.

Respecto a las propuestas, cabe señalar que la Comisión realizó tres propuestas. La Primer, Propuesta Global A, de tipo conservador, propone fortalecer el Pilar Solidario, sin mdificar de manera estructural las AFP. Esta propuesta obtuvo 12 votos. La Propuesta B incorpora un componente de reparto, obteniendo 11 votos. La Propuesta C, en tanto, propone transitar hacia un sistema de reparto integral. Obtuvo 1 voto.

Lo interesante de la Comisión Bravo es que a pesar del debate sobre la falta de representatividad de esta Comisión, lo cierto es que, conforme a sus propios Estatutos, se requerían 13 votos para que hubiese una propuesta mayoritaria, a ser considerada por el Ejecutivo. A pesar de la presión existente, no se lograron obtener 13 votos favorables a la Propuesta A, que busca mantener el sistema de capitalización actual. Por el contrario, si se suman los votos de quienes proponen un sistema mixto y el voto de quien propuso un sistema totalmente de reparto, se concluye que la mitad de la Comisión votó por modificar drásticamente el actual sistema previsional.

En vista de lo anterior, el Ejecutivo decidió convocar a un Comité de Ministros para evaluar las conclusiones de la Comisión Bravo y determinar el camino a seguir. No está claro que exista determinación política suficiente para al menos transitar hacia un sistema mixto. Tampoco se entiende que luego de convocar a un Comité de Expertos, un grupo de ministros deba resolver sobre una materia que ha sido objeto de múltiples análisis, no sólo por parte de esos expertos, sino por parte de ONG nacionales, organismos internacionales y académicos.

Lo cierto es que el actual sistema previsional es insostenible y se presenta como uno de los temas país urgente por resolver. Todo indica que ya dejó de ser un tema técnico y responde más bien a la convicción y decisión que muestre el gobierno de turno, de poner fin a un experimento diseñado en dictadura y que pesa sobre todos los chilenos.

REFERENCIAS

Arellano, J.P. (1988). Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924 – 1984. Santiago de Chile. Alfabeta.

Barr, N. (2008). "Reforming pensions: Principles and Policy Choices". New York and Oxford: Oxford University Press (with Peter Diamond).

Cannobbio, L. y Jeri, T. (2008). Estadísticas sobre las personas adultas mayores: un análisis de género. Senama, Gobierno de Chile. http://www.senama.cl/filesapp/Estudio_Estadisticas_sobre_PM-analisis_de_genero.pdf

Comisión Presidencial Pensiones. (2015). Informe Final. Comisión Asesora Presidencial Sobre el Sistema de Pensiones. Gobierno de Chile.

Kremerman, M. (2014). Desde un Sistema de AFP hacia un Sistema de Seguridad Social. Fundación Sol. www.fundacionsol.cl

OECD. (2013). Panorama des pensions 2013: Les indicateurs de l'OCDE et du G20. Paris.

Mesa-Lago, C. (1978). Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality. Pitt Latin American. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Pérez Díaz, C. (2007) El sistema previsional chileno y el derecho a la seguridad social. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile.

Superintenencia de Pensiones. (2015). Centro de Estadísticas. Gobierno de Chile. http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=3

Superintendencia de Pensiones. Régimen de inversión de los fondos de pensiones. Gobierno de Chile.

Ver Holzmann, R. y Hinz, R. (2005). Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno: Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas. Banco Mundial.

Wagner, G. (1983). Estudio de la Reforma Previsional: Previsión Social Chilena, Antiguo Sistema. 1925- 1980. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.

(*) Patricia Morales Errázuriz
Economista (Universidad Católica de Lovaina, Bélgica).
Master of Arts in Economics (Paris School of Economics).
Directora Ejecutiva de Fundación Progresa.