



Igualdad

**LA PROPUESTA DE
MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE
PENSIONES DEL GOBIERNO DE
PIÑERA ES MÁS AFP
NO SE RESUELVEN LAS BAJAS PENSIONES
CON MÁS DE LO MISMO**

Grupo Programático Protección Social

**SERIE DOCUMENTOS
Documento N° 14**

Noviembre 2018

Antecedentes

En 1981, de manera inconsulta y en ausencia de deliberación democrática, la dictadura impuso un nuevo sistema previsional de ahorro individual obligatorio para todos los trabajadores y trabajadoras, excepción hecha para los uniformados que mantuvieron su sistema de reparto que continúa vigente hasta la actualidad.

Dichos aportes obligatorios de los trabajadores correspondientes al 10% de sus salarios pasarían a ser administrados desde entonces por entes privados, las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, dando origen por casi 40 años a una muy lucrativa nueva industria con este mercado de ahorros obligatorios de todos los trabajadores.

No obstante que muchos expertos y líderes políticos auguraron que las promesas asociadas a las mejores pensiones que otorgaría este nuevo sistema previsional basado en ahorro individual serían imposibles de cumplirse, no fue sino hasta que empezaron a surgir los nuevos pensionados del sistema AFP que la realidad evidenció las falsas expectativas. Lejos de la promesa de que las jubilaciones fluctuarían entre el 70% y el 80% de los ingresos de la vida laboral activa, los nuevos jubilados apenas están obteniendo pensiones en torno a un tercio de sus ingresos previos.

Esta realidad y el hecho de que menos de la mitad de los adultos mayores autofinanciaría una pensión, llevó a la presidenta Bachelet a introducir las primeras reformas en 2008. En paralelo al existente pilar de ahorro individual obligatorio, se creó un nuevo Pilar Solidario con aportes fiscales. Nació la Pensión Básica Solidaria para los sectores vulnerables (hasta el 60% de menores ingresos) fuera del sistema previsional y que no cotizan, hayan o no trabajado remuneradamente, favoreciendo especialmente a las mujeres. Y en segundo lugar, dicho pilar solidario incluyó también el Aporte Previsional Solidario para mejorar las pensiones más bajas de quienes están en el sistema previsional.

No obstante el papel jugado por el Pilar Solidario que se implementó gradualmente, la masividad de las bajas pensiones del trabajo, las altas comisiones que cobran las AFP para administrar los ahorros obligatorios y las excesivas utilidades que obtienen para sus propietarios han llevado a una creciente pérdida de confianza en las AFP, lo que se suma al propio origen ilegítimo de las mismas en dictadura. La profunda insatisfacción con el sistema previsional llevó a crecientes movilizaciones, poniendo en la agenda pública la prioridad de una reforma previsional que se ha estado postergando.

Al asumir por segunda vez la presidencia, Bachelet instaló una Comisión Asesora Presidencial que dio origen a propuestas sin consenso: una mitad de los participantes propuso correcciones al sistema de ahorro individual vigente y otra mitad propuso una reforma instaurando un sistema mixto de ahorro individual y colectivo (una sola integrante de la comisión propuso un sistema puro de reparto). En agosto de 2017, la presidenta Bachelet presentó un proyecto de ley de reforma en la línea de un sistema previsional mixto (que coexistiría con el pilar solidario), el que fue retirado por el actual gobierno de Piñera que se propone ingresar en los próximos días otro proyecto,

limitándose a perfeccionar el actual sistema contributivo de ahorro individual y mejorar el pilar solidario.

I

La Propuesta del Gobierno de Piñera. Más de lo Mismo o Más AFP

El gobierno de Piñera ha hecho una propuesta de mejoramiento previsional en sus líneas gruesas y de la que se esperan mayores precisiones y claridad en el proyecto de ley de próximo ingreso al Congreso. Sujeto a las incógnitas que deberá despejar la iniciativa legislativa, lo que se sabe hasta el momento es que se introducen correcciones al sistema previsional existente y se refuerza el pilar solidario.

Pero el sistema en su esencia sigue exactamente igual.

Un modelo de capitalización individual que recoge la biografía laboral de cada trabajador y, por tanto, vicisitudes e imprevistos que no puede controlar y que se verán reflejadas en sus pensiones.

Un modelo de ahorro obligatorio en que el trabajador sabe cuánto debe aportar mes a mes pero ignora cuanto va a recibir de pensión, incógnita que sólo la podrá despejar tarde, cuando jubile, y ya poco o nada pueda hacer para modificar su situación.

Un modelo que hace descansar en el trabajador la responsabilidad de elegir en qué fondos poner sus ahorros a lo largo del tiempo, con escasa información y poca formación experta y que, por otro lado, excluye a los trabajadores aportantes de las decisiones que las administradoras adoptan sobre el destino de las inversiones con sus fondos.

En suma, un modelo previsional que traslada al individuo los riesgos y por lo mismo no genera seguridad alguna, sólo incertidumbres.

A diferencia del proyecto de ley de Bachelet que fue retirado del Congreso, por el actual Gobierno; de la propuesta que estaba formulada en el Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría en 2017; y de la propuesta que ha elaborado el Partido Socialista (2017) y sus senadores (2018), que apuntan todos ellos a la conformación de un sistema mixto, **la propuesta de la derecha gobernante es mantener el mismo sistema de ahorro individual e incrementar el poder de las AFP con mayores recursos y eventualmente más actores.**

En todas las propuestas opositoras -mencionadas en el párrafo anterior- y en la propuesta oficialista se mantiene un Pilar Solidario con aportes fiscales. Por lo mismo, valoramos que en el proyecto que va a presentar el gobierno al Congreso se recoja la mantención de este Pilar Solidario y la voluntad de elevar el monto de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y del Aporte Previsional Solidario (APS).

Pero el Pilar Solidario es la responsabilidad que el Estado asume hacia quienes quedan fuera del sistema previsional y para proteger ingresos básicos en la vejez, cumpliendo con el papel que le

corresponde al Estado en protección social de la vejez. Este Pilar Solidario no es propiamente parte del sistema previsional que está asociado al trabajo.

Ello implica examinar entonces lo que en rigor propone el gobierno en cuanto al sistema previsional mismo.

Haciéndose cargo que el monto de los aportes a los fondos de pensiones es muy bajo (el 10% que aportan los trabajadores) su propuesta es adicionar un 4% de cargo de los empleadores. **Es de celebrar que el proyecto incorpore un aporte del empleador, el que fue planteado por primera vez en el proyecto de ley de Bachelet en 2017 destinado en parte a financiar un pilar de ahorro colectivo que sería administrado por una entidad pública.** La diferencia es que en la propuesta de Piñera tal aporte es del 4% en lugar del 5%, su gradualidad es más extensa e irá enteramente a incrementar los ahorros individuales, incorporando nuevos actores privados en su administración.

En el mejor de los casos, ese 14% de aportes podría verse reflejado en las pensiones de los trabajadores que recién ingresan al mercado laboral, viendo sus resultados plenos en 40 años o más y sujeto a que el mercado laboral viva cambios positivos de avance en calidad de los empleos. Supuesto que está ahora en duda por las propias iniciativas paralelas que está adoptando este gobierno en materia laboral y que hacen prever mayor precarización laboral y por lo mismo menor ahorro para la futura pensión: estatuto laboral para jóvenes estudiantes, estatuto del trabajador agrícola, trabajo a distancia, a modo de ejemplos.

En tal sentido, la propuesta del gobierno de Piñera sólo intenta hacerse cargo de las deficiencias paramétricas más notorias de este modelo previsional -aumentando la tasa de contribución, de una parte, y prolongando voluntariamente la edad de retirarse, de otra- que en su esencia no pueden mejorar las pensiones en un país con serios problemas en su mercado laboral.

Respecto de lo primero, a la luz de toda la evidencia internacional el aumento de cotizaciones propuesto es insuficiente. En países OCDE la cotización total fluctúa entre el 18% y 20% y el aporte patronal corresponde en promedio a dos tercios, siendo el otro tercio el aporte de los trabajadores.

Por otra parte, y con cargo al Pilar Solidario, la propuesta de este gobierno plantea estímulos que buscan prolongar la vida laboral remunerada. Es improbable lograr tal objetivo sin cambios sustantivos en el mercado laboral, puesto que significa alargar bajos ingresos, sostener por más tiempo las discriminaciones salariales de género y, todo ello, si es que se logra participar en un mercado laboral que tiende a expulsar a trabajadores de mayores edades. De modo que el incentivo que la propuesta de Piñera ofrece para mantenerse voluntariamente trabajando después de la edad legal de jubilación (65 años los hombres y 60 años las mujeres), además de ofrecer subsidios de bajo monto que difícilmente incentivarán tal decisión, son de difícil implementación por limitaciones del mercado laboral.

Es evidente que con este proyecto de continuidad con correcciones, el gobierno rehúsa transitar desde un esquema de ahorro forzoso a un sistema de seguridad social.

Es más, aún en la lógica del propio sistema que defiende la propuesta oficialista resulta que tiene contradicciones y se hace letra muerta el slogan que siempre ha levantado la derecha sobre el ahorro individual y la libertad de elegir.

Es así que la propuesta del actual gobierno establece que el nuevo aporte patronal del 4% puede ser administrado por las mismas AFP o bien por otras entidades privadas, con y sin fines de lucro, y el trabajador podrá decidir sobre su administradora. No así con el 10% de las cotizaciones directas del trabajador. Es decir, el 10% de la cotización obligatoria de los trabajadores deberá permanecer en las AFP (teniendo los trabajadores sólo la “libertad” de elegir entre AFP) y sobre el 4% restante que proviene del empleador puede escoger a qué entidad entregar su administración.

No existiendo razones técnicas fundadas que expliquen por qué los trabajadores no pueden decidir a quienes entregar la administración del 14% -y sobre todo de ese 10% que les pertenece-, la única explicación que cabe es que no se quiere afectar a las AFP.

Siendo realistas, **si por recibir el 4% adicional las AFP no cobran comisión puesto que ya la están cobrando sobre el total del ingreso imponible para gestionar el 10% y, mientras tanto, los nuevos actores para administrar el 4% van a tener que cobrar una comisión adicional, se está favoreciendo que el aporte del empleador termine en manos de las AFP, por lo que esta propuesta del gobierno de Piñera resulta ser más AFP.**

El proyecto plantea, además, la reducción del encaje desde el actual 1% del fondo administrado (US\$ 204.020 millones a septiembre 2018) a un 0.5% de dicho monto. El encaje no sólo es un instrumento de regulación para alinear, aunque parcialmente, los intereses de las AFP y de los afiliados, sino además es la garantía ante el eventual incumplimiento de la rentabilidad mínima. La ley indica que, cuando esa garantía es insuficiente, es el Estado el que debe responder. Por tanto, reducir el encaje implica disminuir la garantía de la AFP y aumentar la contingencia para el fisco.

Atendida la volatilidad financiera inherente al rendimiento de los fondos de pensiones es difícil entender la racionalidad que explica esta propuesta para quienes son los responsables de la administración de nuestros recursos fiscales. Tampoco es justificable que al conjunto de las AFP se le liberen recursos por cerca de US\$ 1.000 millones que podrán girar y entregar a sus propietarios. La magnitud de la cifra es enorme: equivale al 90% del ingreso anual de todas las AFP y a un 67% de su capital.

Finalmente, un aspecto a dilucidar una vez que se cuente con el informe financiero del proyecto de ley es el impacto fiscal de la reforma.

Hasta el momento, el gobierno ha señalado que la reforma se financiará con cargo a holguras fiscales, pero no ha precisado cuáles serían aquéllas.

Por otra parte, atendida la gradualidad en el otorgamiento de los beneficios adicionales del Pilar Solidario, la presión sobre las cuentas fiscales recaerá principalmente en la administración que sucederá al actual período presidencial.

El proyecto tributario de este gobierno y que ha denominado “modernización tributaria”, a juicio de destacados economistas y expertos implicará una reducción de la recaudación tributaria, lo que deja flotando la incógnita acerca de la sustentabilidad fiscal del proyecto de pensiones.

En suma, este proyecto de la actual administración del presidente Piñera no modifica en nada sustantivo el actual sistema de pensiones y, mientras traslada sus insuficiencias como proveedor de pensiones dignas al fisco, a los trabajadores y en parte a los empleadores, de paso le entrega a las AFP la posibilidad de administrar ya no el 10% sino el 14% de las cotizaciones y, además, premia a los propietarios de las AFP con US\$ 1.000 millones.

- La mediana de la pensión con subsidio para mujeres es de \$ 136.500 y la mediana de la pensión con subsidios para hombres es de \$ 168.000
- El 79% de las pensiones son inferiores al salario mínimo. Más aún, el 44% de éstas son menores a la línea de la pobreza
- Las mujeres son las principales afectadas: el 59% de las mujeres obtiene pensiones bajo la línea de la pobreza, en el caso de los hombres baja al 26%
- La tasa de reemplazo es del orden del 35% pero existe una brecha que castiga más a las mujeres: “Las mujeres reciben una pensión un tercio inferior a los hombres en todos los tramos de años cotizados” (gerente estudios Asociación AFP, El Pulso, 8 julio 2018)
- Todo lo anterior es el espejo de lo que ocurre en el mercado de trabajo con fenómenos de precarización del empleo y de discriminación de género
- Aunque es una actividad regulada, la rentabilidad promedio de las AFP sobre capital ha sido del orden de 25% por más de 20 años (superior incluso al 16% de la banca)
- La enorme acumulación de ahorro financiero no ha logrado generar una inversión productiva que ofrezca empleos de calidad: 43.64% del total de los fondos de los trabajadores (casi US\$ 90 mil millones) se invierte en el exterior
- En el presupuesto 2018 se asignó \$1.676.727 millones para financiar las pensiones de 170.000 uniformados, mientras que para 1 millón 400 mil pensionados del Pilar Solidario el presupuesto destinó \$1.491.551 millones (diario La Tercera, 10 octubre 2017)

II

Propuesta Alternativa Inmediata. Mejorar Ahora el Pilar Solidario

El Pilar Solidario está ya consolidado y ha ganado legitimidad desde que empezó a operar en 2008 con gradualidad (sus destinatarios pasaron del 40% al 60% de adultos mayores de menores ingresos en dos años).

En vista de lo cual proponemos se tramite una ley corta de rápido despacho que:

- Proponga un incremento del 10% para la Pensión Básica Solidaria y para el Aporte Previsional Solidario a contar de marzo del 2019, incluyendo ese aumento en la ley de presupuesto que actualmente se tramita en el Congreso. Recordemos que la última vez

que hubo un incremento del 10% en el Pilar Solidario fue en el gobierno de Bachelet, iniciativa que fue tramitada en menos de un mes y también en paralelo a la ley de presupuesto de entonces (el proyecto ingresó al Congreso el 25 octubre y se despachó aprobado el 17 de noviembre 2016).

- Impulse una gradual ampliación de cobertura de la Pilar Solidario del 60% al 80% de los adultos mayores de menores ingresos.
- Se establezca la Pensión Básica Solidaria como un derecho y, por lo mismo, una vez otorgada es de por vida y no como un beneficio que debe ser periódicamente evaluado y que en la actualidad permite su eliminación una vez otorgada.

III

Propuesta Alternativa de Reforma Previsional

Transitar a un Modelo de Seguridad Social

La lógica de un sistema de pensiones como parte de la seguridad social permite hacerse cargo precisamente de las incertidumbres y riesgos que un modelo de ahorro individual como el vigente tiene y que tampoco se resuelven con las correcciones que propone este gobierno, en la medida que sigue haciendo responsable a cada trabajador o trabajadora de sus propios riesgos.

¿Cuáles son estos riesgos de lo que debe hacerse cargo la seguridad social?

- a. Inestabilidad laboral: cuando un trabajador pierde su empleo, su capacidad para cotizar al fondo de pensiones se ve disminuida, ahorrará menos y su futura pensión se verá reducida.
- b. Expectativas de vida: el monto de la pensión se reduce porque es mayor el período a financiar por el ahorro que el trabajador haya podido acumular con mucho esfuerzo. Y esa expectativa es aún mayor en las mujeres que a su vez tienen más dificultades de acceder y permanecer en sus empleos.
- c. Volatilidad financiera: las cotizaciones de los trabajadores se invierten en los mercados de capitales cuyos altibajos no permiten anticipar cuánto será el ahorro que se dispondrá para financiar la pensión.
- d. Condiciones de salud: todos estamos expuestos a sufrir enfermedades que afecten nuestra capacidad de generar ingresos laborales y, por tanto, de cotizar con regularidad.

El actual sistema entrega pocas seguridades a los trabajadores ante estos riesgos, incertidumbres que se adicionan a los fenómenos de precarización laboral y discriminaciones salariales y de acceso laboral de las mujeres, y ante los cuales este gobierno no parece estar dispuesto a incidir con reformas laborales inclusivas y de fortalecimiento de empleos de calidad. Sostener este

mercado laboral con los actuales niveles salariales y perseverar en un esquema previsional de ahorro individual sólo puede generar bajas pensiones y crecientes presiones fiscales.

En materia de salud y de inestabilidad laboral, existen mecanismos como el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) y el fondo de cesantía que ofrecen ciertas seguridades, pero ellas son incompletas e insuficientes.

Por cierto, el sistema vigente no dispone de ninguna cobertura significativa respecto de la volatilidad financiera.

La cobertura de longevidad está pobremente diseñada en la modalidad de retiro programado y tampoco son adecuadas las rentas vitalicias, que son de alto costo, tienen problemas de fallas de mercado y, además, son regresivas.

Expertos internacionales que recientemente se reunieron en Chile entregaron una declaración pública en la que señalaron que el sistema adolece de severas debilidades: sus parámetros están obsoletos, no es adecuado a la realidad del mercado de trabajo, no goza de legitimidad y, por último, en su diseño tiene piezas faltantes. Concluyen los expertos diciendo: “es la opinión del grupo de trabajo que la crisis de las pensiones en Chile no puede ser resuelta dentro de los límites del actual sistema”.

De modo que una reforma que sea digna de ese nombre debe abordar todos esos aspectos. La propuesta del gobierno no lo hace o sólo en el margen, hasta lo que ha podido conocerse de los anuncios previos al proyecto de ley que deberá ingresar al Congreso.

En otras palabras, el sistema requiere mecanismos internos de ahorro colectivo y de compartición de riesgos para reducir las incertidumbres que amenazan a los y las trabajadores y sus familias. Recordemos que el proyecto de Bachelet que fue retirado por este gobierno proponía, con cargo a una parte del aporte nuevo de los empleadores, crear un fondo colectivo con el cual se proponía incrementar en un 20% las pensiones de quienes ya se encuentran jubilados o próximos a jubilar.

Nuestras propuestas:

- Los sistemas previsionales en el mundo, en su inmensa mayoría, son mixtos y cuentan con varios pilares. Por eso proponemos una reforma en esa dirección: que fortalezca el actual Pilar Solidario ya no sólo en su carácter asistencial, sino como el pilar que asegure una pensión básica universal como un derecho de todos los ciudadanos; crear un Pilar Colectivo (con subsidios cruzados) para implementar esquemas de compartición de riesgos y, en particular, de la forma de abordar los diferenciales en las expectativas de vida, eliminando el cálculo de las pensiones a 110 años y corregir las brechas de género; e introducir correcciones y mejoramiento al Pilar de Ahorro Individual, en tanto pilar complementarios de los dos anteriores.

- Avanzar hacia un sistema único previsional que impida las discriminaciones arbitrarias que hoy se producen entre quienes obligadamente deben estar insertos en el sistema AFP y los uniformados. Sin duda la adopción de un sistema mixto da una respuesta justa a la actual polaridad que implica que la inmensa mayoría tenga un sistema obligatorio de ahorro individual y una minoría que se beneficia de un sistema de reparto mal concebido y con excesivos beneficios.
- Identificar las necesidades, limitantes e incentivos que afectan a los trabajadores no asalariados (emprendedores, independientes, informales, etc.) para hacerlos actores legítimos del sistema. Incorporarlos efectivamente al sistema previsional. Y en el caso de los trabajadores a honorarios, proponerles que se formalice su situación laboral.
- En cualquier caso y cualquiera sea la forma que adopten los entes administradores de los fondos de pensiones de los y las trabajadores, es indispensable la creación de una entidad pública que se ocupe del enfoque estratégico de las inversiones y de anticipar la evolución futura del sistema en armonía con el desarrollo de las condiciones laborales. Tal institucionalidad debe quedar normada por ley y debe incluir la participación representativa de los y las trabajadores.
- Acogiendo la experiencia de administradoras de fondos internacionales en las que rigen normas rigurosas de inversión respecto de sus impactos medioambientales, sociales y de gobernanza (normas ESG), la toma de decisiones de inversión en el sistema previsional chileno debe cautelar por la generación de empleos de calidad, por el respeto de los derechos laborales y el desarrollo sustentable.
- No es posible avanzar en una reforma previsional de estas características si al mismo tiempo no se avanza en un conjunto de iniciativas laborales tendientes a corregir la precarización laboral y las discriminaciones en el mercado laboral, con especial preocupación por las mujeres y el empleo juvenil.
- Saludamos la propuesta gubernamental que promueve -con cargo a un 0.2% del aporte del empleador- la creación de un fondo para la dependencia en la vejez. Destacamos positivamente que tal propuesta se abra a administrar un pilar colectivo (lo que facilita la posibilidad de abrir una discusión más amplia de creación de un Pilar Colectivo), pero advertimos asimismo que el fenómeno de la dependencia en la vejez implica contar con un monto equivalente al 1.2% del PIB según estándares OCDE. A todas luces este fondo para la dependencia en la vejez es insuficiente, lo que lleva necesariamente a un debate paralelo sobre políticas de cuidados y dependencia, complementando ambos esfuerzos (reforma previsional y políticas de cuidados y dependencia).
- Finalmente, si se está debatiendo un proyecto de reforma de las pensiones para las próximas décadas hay que considerar que es impensable contar con sólo un 14% de cotizaciones de parte de los trabajadores y empleadores para las futuras pensiones. Celebramos que la derecha gobernante se avenga a instalar el aporte del empleador, como es la práctica internacional, pero la actual propuesta es insuficiente. Proponemos una gradualidad de 8 años para incrementar el aporte de los empleadores a razón de un 5% de aporte en los primeros 4 años, para llegar al 10% en los siguientes 4 años. Este aporte patronal debe ser administrado por una entidad pública sin fines de lucro.