

ESTRUCTURANDO UN SISTEMA MULTIPILAR EFECTIVO: LA SIGUIENTE REFORMA PREVISIONAL EN CHILE

MARIO MARCEL¹

1. Regímenes de capitalización en sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones responden por lo general a la conjunción de dos problemas. Por un lado, el hecho cierto de que la gran mayoría de los trabajadores llegarán a la vejez y perderán su capacidad de generar ingresos por medio del trabajo. Por el otro, que pese a la predictibilidad de este evento, existe un conjunto de fallas de mercado y restricciones económicas que impiden que este riesgo pueda ser mitigado masivamente a través de decisiones individuales de ahorro.

La seguridad social y los sistemas de pensiones en particular surgieron para hacer frente a estos problemas. Inspirados por los movimientos mutualistas y la solidaridad gremial de los albores de la revolución industrial, los sistemas de pensiones impusieron a los trabajadores la obligación de contribuir, bajo regímenes respaldados y regulados por el Estado, con el fin de financiar beneficios para quienes se retiraban del trabajo activo.

Durante varias décadas la solidaridad y la eficiencia parecieron ser compatibles entre sí. Mientras la población en edad de trabajar crecía y los adultos mayores representaban una fracción estable y reducida de la población, los sistemas de reparto no solo

¹ Presidente del Consejo Asesor para la Reforma Previsional en Chile.

estuvieron en condiciones de financiar las pensiones de los pasivos, sino que permitieron asegurar un valor predeterminado de beneficios. En este contexto la demografía proporcionaba una base sólida para sustentar un sistema de pensiones estructurado en torno a la reciprocidad en el apoyo entre generaciones de trabajadores.

El cambio en las tendencias demográficas y en el mercado del trabajo alteró significativamente esta maravillosa aritmética. De pronto las contribuciones empezaron a proyectarse como insuficientes para financiar los beneficios comprometidos, con lo que el contrato social que sustentaba los sistemas de pensiones comenzó a ponerse en cuestión ante el tipo de reformas requeridas para mantener su equilibrio actuarial.

La principal contribución de la reforma previsional de 1981 en Chile fue demostrar que la inversión de las contribuciones de los trabajadores en el mercado de capitales podía proporcionar un principio alternativo sobre el cual apoyar un sistema de pensiones y sostenerlo en el tiempo independientemente de las tendencias demográficas.

La reforma chilena no fue el primer esquema que contempló la capitalización de los aportes de los trabajadores. En muchos países los sistemas de reparto comenzaron con una masa limitada de beneficiarios, capitalizando colectivamente los aportes de los primeros años para acumular un monto de recursos con la cual contribuir a financiar las pensiones futuras. En otros casos, esquemas privados, gestados desde empresas o sectores, complementaron los esquemas públicos que ofrecían beneficios más limitados. En un tercer grupo de casos, sistemas nacionales de pensiones partieron inspirados desde su origen en el principio de la capitalización.

En este sentido el mayor aporte de la reforma chilena fue demostrar conjuntamente: (a) que la capitalización individual era un régimen capaz de sustentar un sistema de pensiones de cobertura nacional y obligatorio; (b) que era posible transitar hacia dicho sistema desde un régimen de beneficio definido ya constituido, y (c) que un sistema de capitalización podría apoyarse en la participación privada en la administración de los fondos de ahorro de los trabajadores, concentrando las responsabilidades públicas en

reforzar la obligatoriedad de las contribuciones y regular la administración de los fondos de manera de equilibrar adecuadamente el riesgo y la rentabilidad de acuerdo a los objetivos públicos del sistema de pensiones.

Una vez demostrada la viabilidad del régimen de capitalización individual, tres ventajas fueron especialmente destacadas en la comparación con los tradicionales regímenes de reparto. La primera es que el régimen de capitalización ofrece una dinámica de acumulación para el cálculo de pensiones sustancialmente superior al del reparto. En efecto, en un régimen de reparto estricto, en el cual los beneficios de los pensionados se financian íntegramente con las contribuciones de los trabajadores en actividad, las pensiones crecerán de acuerdo al ritmo de crecimiento de la masa salarial de los trabajadores activos corregida por la relación entre trabajadores pasivos y activos. En economías relativamente maduras, este crecimiento difícilmente superará el 3% anual, representando el retorno de largo plazo a los aportes de los trabajadores. En un régimen de capitalización individual, en cambio, la cuota del fondo de pensiones debería crecer de acuerdo al retorno ofrecido por el mercado de capitales o la tasa de interés, que, en una variedad considerable de escenarios, debería ubicarse por sobre el 5% anual.

Una segunda ventaja está relacionada con la capacidad de los regímenes de capitalización individual de sortear los problemas de la transición demográfica. Este fenómeno, que de un modo u otro afecta actualmente a todos los países, se traduce en un aumento en la proporción de pasivos en relación a los activos, lo que, en un régimen estricto de capitalización, obliga a reducir el valor de los beneficios para los pasivos, a elevar las contribuciones de los activos, a postergar la edad de jubilación, o una combinación de los tres. De no respetarse los principios del reparto, la brecha entre contribuciones y beneficios debe ser cubierta por el Estado, para lo cual no siempre se puede esperar contar con los recursos suficientes. En un régimen de capitalización el rendimiento financiero de los fondos de pensiones no se ve afectado –al menos directamente– por la transición demográfica. En dicho régimen la transición demográfica sin duda modifica las tasas de reemplazo a una misma edad de retiro, pero estos cambios pueden ser

neutralizados por la decisión individual de postergar la edad de jubilación, lo que, en teoría, haría innecesaria la intervención del Estado.

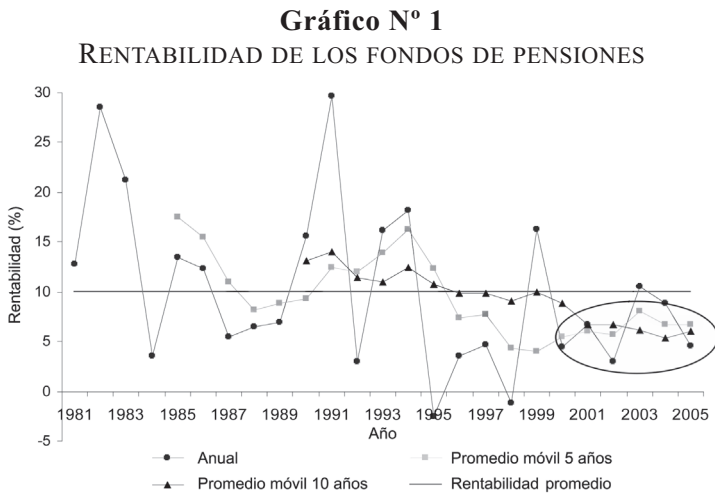
Finalmente, un régimen de capitalización individual involucra un conjunto sustancialmente diferente de relaciones con el sistema político respecto de lo que ocurre bajo regímenes de beneficio definido. En efecto, en estos últimos los ajustes paramétricos requeridos para balancear actuarialmente el sistema generan conflictos, requieren de una visión de largo plazo y deben normalmente aplicarse con gradualidad. Este tipo de ajustes contrastan con la perspectiva de corto plazo que tiende a dominar los procesos políticos. Esta perspectiva en el mejor de los casos lleva a postergar ajustes del sistema y, en el peor, a ofrecer beneficios de corto plazo que no están actuarialmente financiados. Bajo un régimen de capitalización individual la determinación del valor de las pensiones se traslada desde la ley a la operación de mecanismos de mercado, pasando a depender de la densidad de cotizaciones, la rentabilidad de los fondos y las decisiones individuales sobre el momento de la jubilación. Asimismo, la propiedad del trabajador sobre su fondo acumulado impone límites a las tentaciones del sistema político de generar beneficios de corto plazo transfiriendo recursos entre sectores o generaciones.

Los méritos del sistema de capitalización individual desde el punto de vista de la eficiencia económica se encuentran ampliamente documentados en la literatura, pero la experiencia acumulada del funcionamiento de estos regímenes a partir de la reforma chilena de 1981 genera información suficiente para evaluar su validez en la práctica.

Para evaluar la dinámica de acumulación y el rendimiento financiero de los aportes de los trabajadores en un régimen de capitalización individual no existe una perspectiva única y objetiva, pudiendo distinguirse al menos dos puntos de vista diferentes. El primero es el de los administradores del sistema, que concentrarán necesariamente su atención en la calidad y rendimiento de las inversiones, particularmente en la forma en que estos logran equilibrar riesgo y rentabilidad. El segundo es el de los afiliados, que pueden evaluar su participación en el sistema de pensiones como si se tratara de una inversión individual. Bajo esta última perspectiva lo que interesará será la tasa de retorno que resulta de comparar el valor presente de

los costos incurridos por el trabajador durante su fase activa –esto es, aportes al fondo, rentabilidad del fondo en la proximidad al momento de jubilación y comisiones pagadas a los administradores de fondos y compañías de seguros– con el valor presente de los beneficios pensionales, correspondientes al flujo completo de pensiones percibidas por el causante y sus herederos.

Cuando la comparación se hace desde las dos perspectivas propuestas, los valores resultantes pueden ser considerablemente diferentes. Es así como en el caso chileno las AFP han citado durante años una rentabilidad de los fondos del orden del 10% anual, que corresponde al promedio aritmético de las rentabilidades brutas durante los 25 años de existencia del sistema. Desde la perspectiva del trabajador, esta cifra debe corregirse, primero, para ponderar la rentabilidad anual por la magnitud de los fondos acumulados, con lo cual la rentabilidad bruta promedio se reduce a cifras del 7% (Gráfico N° 1); segundo, para considerar las comisiones pagadas por los trabajadores a las AFP, con lo cual la rentabilidad neta se ubica entre 4,5% y 6,5% anual dependiendo de la renta del trabajador (Cuadro N° 1) y, tercero, para descontar adicionalmente las comisiones cobradas por las compañías de seguros al vender una renta vitalicia, lo que de acuerdo a algunos estudios reduciría la tasa interna de retorno para los afiliados por debajo del 4% anual.



Fuente: Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006

Cuadro N° 1
ESTIMACIONES ALTERNATIVAS DEL RETORNO A LOS APORTES DE LOS AFILIADOS AL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL SEGÚN SALARIO, RENTABILIDAD Y AÑO DE INICIO

Salario	Rentabilidad post - 2005											
	5%				6%				7%			
	Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia	Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia	Año de Inicio	TIR Bruta	TIR Neta	Diferencia
\$ 127.000	1981	6,04%	5,41%	0,62%	1981	6,65%	6,03%	0,62%	1981	7,24%	6,63%	0,62%
	1985	5,58%	4,99%	0,59%	1985	6,31%	5,72%	0,59%	1985	7,02%	6,44%	0,58%
	1991	5,15%	4,61%	0,54%	1991	5,98%	5,46%	0,53%	1991	6,81%	6,37%	0,52%
	1996	5,00%	4,51%	0,50%	1996	5,93%	5,44%	0,49%	1996	6,84%	6,37%	0,48%
	2001	4,90%	4,43%	0,47%	2001	5,88%	5,42%	0,46%	2001	6,86%	6,41%	0,45%
\$ 250.000	1981	6,17%	5,54%	0,63%	1981	6,77%	6,15%	0,62%	1981	7,37%	6,75%	0,62%
	1985	5,65%	5,06%	0,59%	1985	6,38%	5,79%	0,59%	1985	7,09%	6,51%	0,58%
	1991	5,20%	4,66%	0,54%	1991	6,04%	5,51%	0,53%	1991	6,86%	6,34%	0,52%
	1996	5,06%	4,57%	0,49%	1996	5,99%	5,50%	0,48%	1996	6,90%	6,42%	0,48%
	2001	4,96%	4,49%	0,47%	2001	5,94%	5,49%	0,46%	2001	6,92%	6,47%	0,45%
\$ 1.000.000	1981	6,26%	5,64%	0,62%	1981	6,87%	6,25%	0,62%	1981	7,46%	6,85%	0,62%
	1985	5,70%	5,11%	0,59%	1985	6,43%	5,84%	0,59%	1985	7,14%	6,56%	0,58%
	1991	5,24%	4,70%	0,54%	1991	6,07%	5,55%	0,53%	1991	6,90%	6,37%	0,52%
	1996	5,11%	4,61%	0,50%	1996	6,03%	5,55%	0,48%	1996	6,94%	6,47%	0,48%
	2001	5,01%	4,54%	0,47%	2001	5,99%	5,53%	0,46%	2001	6,96%	6,52%	0,45%

Fuente: Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006

Si bien esta última cifra aún es superior al retorno esperable de los aportes a un régimen estricto de reparto, la diferencia se vuelve considerablemente más pequeña, poniendo en duda la conveniencia de abordar reformas de la magnitud requerida para reemplazar un régimen por otro.

Para elevar el retorno de los ahorros del trabajador en un régimen de capitalización individual y, en consecuencia, el valor de su pensión, el Estado cuenta con algunas alternativas tales como: generar un ambiente macro y microeconómico que estimule un mayor crecimiento y con ello una mayor tasa de interés de equilibrio; profundizar los mercados de capitales para ampliar la eficiencia en la intermediación e inversión de fondos; diversificar la cartera de instrumentos de inversión; mejorar el sistema de supervisión; estimular la competencia en la industria de AFP y rentas vitalicias para reducir los costos de administración y las comisiones; generar mecanismos de protección de los fondos en la proximidad del momento del retiro; adecuar la estructura de comisiones; generar mayor competencia por rentabilidad e innovar en el diseño de productos previsionales.

Todas estas medidas son consistentes con la mantención de un régimen de capitalización individual como base del sistema de pensiones y permitirían eventualmente elevar el retorno de los fondos invertidos y con ello el valor de las pensiones futuras y/o los costos en que debe incurrir el trabajador para obtener dichas pensiones. Pese a ello, existen demandas sobre el sistema de pensiones que estas medidas no pueden resolver. Esto es lo que se analiza en la próxima sección.

2. Lo que los sistemas de capitalización pueden y no pueden hacer

Para evaluar la contribución y los límites del régimen de capitalización individual para lograr los objetivos de un sistema de pensiones es necesario identificar cuáles son efectivamente dichos objetivos. La literatura y las propias discusiones que sobre la materia se desarrollan a nivel nacional e internacional permiten identificar cinco objetivos.

- a. Amortiguar las variaciones de ingresos.** Tal como se señaló en un comienzo, el problema central que buscan resolver los sistemas de pensiones es amortiguar la caída de ingresos –y, en consecuencia, el consumo de las personas– que se asocia al retiro de la vida laboral. Dicha caída puede ser el producto de las limitaciones para trabajar en las condiciones que exige el mercado, la incapacidad física o mental, o aun la aspiración de descansar después de toda una vida de trabajo, pero ello ocurre precisamente en una etapa de la vida en que las necesidades de consumo pueden aumentar como producto de la mayor vulnerabilidad en la salud y la sociabilidad de las personas. Esta capacidad de amortiguación de ingresos se mide a través de la tasa de reemplazo. Convenios de la OIT han apuntado a una tasa de reemplazo mínima de 45%, en tanto que muchos sistemas nacionales promueven o buscan garantizar tasas de reemplazo de 70%-80%.
- b. Prevenir el riesgo de pobreza en la vejez.** Aun cuando un trabajador obtenga una razonable tasa de reemplazo, es posible que ello no sea suficiente para impedir que el valor de su pensión lo ubiquen por debajo de la línea de la pobreza. Ello puede ocurrir cuando los ingresos del trabajador en actividad han sido bajos en términos absolutos o cuando los promedios de ingresos esconden grandes lagunas de ingresos y/o cotizaciones previsionales. La pobreza en la vejez constituye un problema social particularmente grave por las mayores necesidades de gasto asociadas a la condición de salud de las personas y por su mayor vulnerabilidad social. Por esta razón la prevención del riesgo de pobreza en la vejez se considera un objetivo complementario de cualquier sistema de pensiones, el que habitualmente justifica el establecimiento de pensiones mínimas o beneficios no contributivos de cargo estatal.
- c. Evitar discriminaciones.** Para que un sistema de pensiones sea justo no es suficiente que genere buenas tasas de reemplazo en promedio, sino que la dispersión en torno a este promedio sea la mínima posible, evitando diferencias a priori que respondan a factores no controlables por el trabajador. Particularmente sensibles en este sentido son las discriminaciones

que puedan surgir entre hombres y mujeres, trabajadores de distintos sectores y regiones y trabajadores con distinta situación socioeconómica.

- d. Elevar percepción de seguridad.** Un sistema de pensiones existe para dar seguridad a los trabajadores sobre la situación que enfrentarán en la vejez. Desde este punto de vista, los sistemas de pensiones no interesan solo a los adultos mayores, sino a todos los que llegarán a serlo en el futuro. Si un sistema de pensiones genera seguridad sobre la continuidad de los ingresos del trabajador y protege adecuadamente contra el riesgo de pobreza en la vejez, es probable que los asegurados estén dispuestos a tomar mayores riesgos, como cambiar de empleo o desarrollar proyectos independientes.
- e. Eficiencia.** Finalmente, todos los objetivos anteriores deben ser alcanzados a un costo razonable para el trabajador, para el Estado y para la economía. En este último caso los costos se miden indirectamente, en términos de las distorsiones que un sistema de pensiones pudiera introducir en el funcionamiento de los mercados, especialmente el del trabajo.

Al revisar la lista anterior se desprende que un régimen de capitalización individual puede cumplir razonablemente el primer objetivo para todos los trabajadores que sean capaces de aportar con regularidad a su fondo de pensiones. Dependiendo de aspectos importantes de su diseño, dicho régimen puede también aspirar a operar con eficiencia. Sin embargo, existen factores intrínsecos a un régimen de capitalización que le impiden cumplir con el objetivo de prevenir la pobreza en la vejez. Asimismo, dado que en este régimen el valor final de la pensión depende de una compleja combinación de la regularidad y oportunidad de los aportes, del rendimiento financiero de los fondos y de los parámetros demográficos que determinan las rentas vitalicias, resulta difícil cumplir con el objetivo de dar seguridad sobre los beneficios. Finalmente, las diferencias entre grupos de trabajadores –particularmente entre hombres y mujeres– pueden resultar de patrones distintos de inserción en el mercado del trabajo, que el sistema de pensiones no tiene fuerza suficiente para cambiar.

De este modo, un régimen de capitalización individual por sí solo es incapaz de cumplir con todos los requerimientos que se hacen a un sistema de pensiones. Por ello requiere ser complementado con otros regímenes, normas y regulaciones, constituyendo de este modo lo que se ha dado en llamar un sistema multipilar.

3. Estructuración de un efectivo sistema multipilar en Chile: las propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional en Chile

La capacidad de un sistema multipilar para cumplir con los cinco requisitos propuestos no depende tanto de la coexistencia de regímenes distintos dentro de un mismo sistema previsional, sino del diseño de cada régimen y de la consistencia entre ellos. Entre las posibles inconsistencias que es posible encontrar entre regímenes previsionales está, por ejemplo, el riesgo moral que generan regímenes no contributivos sobre los contributivos y la coexistencia en forma optativa entre regímenes de contribución definida y beneficio definido.

En la reciente discusión de una reforma al sistema de pensiones chileno la búsqueda de una estructura más equilibrada y consistente de regímenes previsionales se ha traducido en propuestas de reforma que apuntan a la estructuración de un efectivo sistema multipilar en el país.

Para analizar estas propuestas es bueno recordar que el sistema de pensiones chileno originado en la reforma de 1981 no está compuesto solo de un régimen de capitalización individual con administración privada, sino también de una garantía estatal de pensión mínima para la cual califican todos los trabajadores que hayan reunido al menos 20 años de cotizaciones a lo largo de su vida laboral. Con el correr del tiempo también ha llegado a considerarse como parte del sistema de pensiones el programa de pensión asistencial, que ofrece un beneficio básico, equivalente a la mitad de la pensión mínima garantizada a adultos mayores y discapacitados cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza y que no cuenten con una pensión. Este último beneficio

estuvo tradicionalmente racionado presupuestariamente y las personas debían postular a él a través de las municipalidades.

Aunque algunos califican la pensión mínima garantizada (PMG) y la pensión asistencial (PASIS) como un pilar no contributivo del sistema de pensiones chileno, existen a lo menos tres factores que permiten cuestionar la validez de dicho concepto, así como la eficacia y la consistencia de estos beneficios con el régimen de capitalización individual.

El primero de ellos se refiere a la importancia del requisito de 20 años de cotizaciones para acceder a la PMG. Los cambios ocurridos en el mercado del trabajo, que han generado alta rotación laboral, empleos de temporada, alternancia de empleos asalariados y por cuenta propia y la inserción precaria de la mujer en el mercado de trabajo remunerado, determinan que solo una fracción reducida de afiliados de bajos ingresos logrará reunir dicho requisito al momento del retiro. Es así como proyecciones realizadas por la Superintendencia de AFP de Chile sobre la base de las historias previsionales y laborales de los trabajadores indican que cuando la primera generación de trabajadores que ha vivido íntegramente bajo el régimen creado por la reforma de 1981 se retire en 2025, solo un 2% de ellos accederá a la PMG, mientras que 46% obtendrá pensiones inferiores a dicho valor (Cuadro N° 2).

El segundo factor se refiere a las discontinuidades y distorsiones que introduce la PMG respecto del funcionamiento del régimen de capitalización individual. Estas distorsiones se derivan de definir la PMG sobre la base de un umbral de tiempo de cotizaciones así como de la manera en que opera la garantía estatal. La consecuencia de ello es que un trabajador de bajos ingresos que acumule 20 años de cotizaciones tiene escasos incentivos para seguir aportando recursos a su fondo, pues las cotizaciones adicionales solo elevarán el componente autofinanciado de su pensión, reduciendo el aporte requerido del Estado para alcanzar el valor de la pensión mínima. En otras palabras, el sistema actual impone el equivalente a un impuesto de 100% sobre las cotizaciones de los trabajadores de bajos ingresos que exceden los 20 años requeridos para acceder a la PMG.

Cuadro N° 2
PROYECCIONES DE PENSIONES EN BASE A LA HISTORIA LABORAL
Y PREVISIONAL DE LOS TRABAJADORES - 2025

Tramo de valor de la pensión	Todos	Hombres	Mujeres
Superior a la pensión mínima	52%	67%	37%
Con pensión mínima garantizada	2%	1%	2%
Menor a la pensión mínima	46%	32%	61%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006, en base a Berstein, Larrain y Pino (2005).

El tercer problema se radica en dos aspectos fundamentales del diseño de la PASIS. El primero se refiere a que, al otorgarse sobre la base de una evaluación de la condición socioeconómica del hogar del potencial beneficiario, la PASIS pasa en la práctica a contradecir la lógica esencialmente individual que caracteriza a la mayoría de los regímenes previsionales, incluyendo el de capitalización individual. En la práctica esto se traduce en que mientras mayor sea la solidaridad intrafamiliar, menor es la probabilidad del adulto mayor de obtener una PASIS, pues quedará adscrito a un hogar cuyas condiciones pueden superar las de extrema pobreza.

El segundo problema con la PASIS se refiere a su carácter excluyente, esto es, su incompatibilidad con cualquier otra pensión, independientemente de su valor. De este modo, un trabajador que ha cotizado esporádicamente por menos de 20 años y que ha reunido un fondo muy pequeño, de modo que solo podrá acceder a una pensión por retiro programado, posiblemente inferior a la mínima, no podrá obtener a una PASIS hasta que su fondo se haya extinguido completamente, independientemente del valor de la pensión autofinanciada que haya obtenido en el intertanto.

De esta manera, tanto el programa de PMG como la PASIS, pese a lo limitado de su cobertura, debilitan los incentivos a cotizar para una franja importante de trabajadores a generar discontinuidades

en los beneficios que reducen la eficiencia del sistema en su conjunto y, por lo tanto, su capacidad para responder adecuadamente a los objetivos exigidos al sistema de pensiones. En otras palabras, aun si consideramos a la PMG y la PASIS como un pilar no contributivo, se trataría de un pilar débil y poco integrado al régimen de capitalización individual.

La situación descrita forma parte del contexto dentro del cual elaboró sus propuestas el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional convocado por la presidenta Bachelet en Chile. Dicho consejo, compuesto por 15 expertos de distintas disciplinas y sensibilidades políticas trabajó durante poco más de tres meses para entregar en julio de 2006 un informe conteniendo una evaluación del funcionamiento del sistema previsional y 70 propuestas de reforma. La mayor parte de estas propuestas fueron incorporadas por el gobierno a un proyecto de ley que actualmente se discute en el Congreso Nacional y que constituye la reforma más importante al sistema de pensiones de Chile desde la creación del régimen de capitalización individual hace 25 años.

El objetivo declarado por el Consejo fue “renovar el contrato social de los chilenos con el sistema previsional”, aplicando principios de universalidad, equidad, eficiencia y sostenibilidad. En particular, el consejo se propuso como meta elevar significativamente la tasa de reemplazo del sistema, prevenir el riesgo de pobreza en la vejez y minimizar las diferencias en las tasas de reemplazo entre mujeres y hombres. La suma de los objetivos anteriores involucra transitar desde un escenario en que el sistema de pensiones es visto como de una prolongación del mercado del trabajo a uno de cobertura previsional universal.

A partir de estos objetivos, el Consejo efectuó propuestas que apuntan a: (a) reemplazar los actuales beneficios de PMG y PASIS por un nuevo pilar solidario; (b) fortalecer el pilar contributivo; (c) ampliar la cobertura del pilar voluntario, y (d) adecuar la estructura institucional del sistema para reflejar su estructura multipilar.

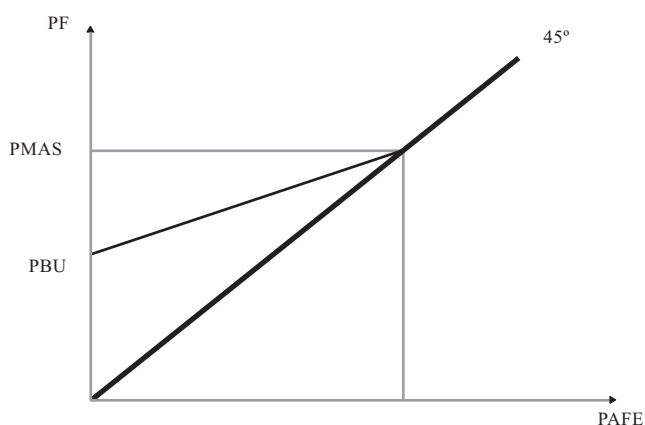
3.1. Nuevo Pilar Solidario

El Nuevo Pilar Solidario (NPS) propuesto por el Consejo está orientado al 60% más pobre de la población y está estructurado en base a una pensión básica solidaria (PBS), cuyo valor es de US\$ 150 mensuales, equivalente a un 180% de ingreso correspondiente a la línea de pobreza, la que se va reduciendo gradualmente en función del valor de la pensión autofinanciada por el trabajador en base a su fondo de pensiones.

Este esquema se representa en el Gráfico N° 2, donde se relaciona la pensión autofinanciada (PAFE) con la pensión final. En esta figura, la PBS se inicia con un valor máximo para los trabajadores cuya PAFE es igual a cero, la que se va reduciendo en un 35% de la PAFE para los trabajadores que han ido acumulando fondos superiores, hasta desaparecer para una PAFE de US\$ 400 mensuales, denominada Pensión Máxima con Apoyo Solidario (PMAS).

De acuerdo a este diseño, alrededor de un 60% de los futuros adultos mayores, equivalentes a un millón y medio de personas al término de la transición, deberían percibir beneficios del NPS.

Gráfico N° 2
NUEVO PILAR SOLIDARIO

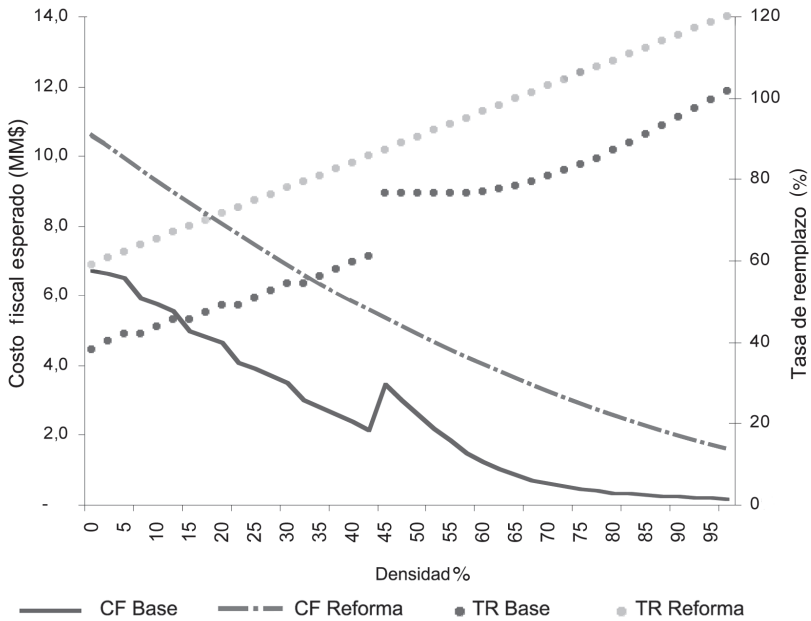


Fuente: Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

Como puede apreciarse, a diferencia de la PMG y la PASIS, el NPS está plenamente integrado al pilar contributivo, lo que se refleja en el hecho de estar diseñado de tal modo de evitar debilitar los incentivos a cotizar. Es así como de acuerdo al diseño propuesto, el retiro gradual del aporte del NPS se hace a una tasa que permite asegurar que un mayor esfuerzo de ahorro del trabajador siempre se traducirá en una mayor pensión, evitando las discontinuidades que actualmente introduce la PMG (Gráfico N° 3). Por esta razón, los incentivos a cotizar en el sistema propuesto son necesariamente superiores a los del sistema actual.

Gráfico N° 3

COSTO FISCAL Y TASA DE REEMPLAZO BAJO SISTEMA VIGENTE Y PROPUESTO, SEGÚN DENSIDAD DE COTIZACIONES



Fuente: Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

Por otra parte, al fijarse la PBS por sobre la línea de pobreza se asegura la meta de prevenir el riesgo de pobreza en la vejez, aun para las personas que no pudieron efectuar contribuciones durante su vida, incluidas las dueñas de casa que no trabajaron remuneradamente. Este último caso ilustra el hecho de que el NPS

beneficiará mayoritariamente a mujeres que, aunque no se hayan desempeñado como dueñas de casa toda su vida, sí pueden registrar extensos períodos sin cotizaciones por haberse dedicado al cuidado de los hijos como resultado de la distribución de responsabilidades en el hogar. Para ello, la propuesta del Consejo elimina el requerimiento de años de cotización para acceder a una pensión.

3.2. Fortalecimiento del pilar contributivo

El fortalecimiento del pilar contributivo propuesto por el Consejo contempla, en primer lugar, la plena incorporación de los trabajadores no asalariados. Al respecto, la propuesta del Consejo involucra terminar con la actual distinción que establece la legislación chilena en cuanto a hacer obligatoria la cotización para los trabajadores dependientes y voluntaria para los independientes. Para lograr este objetivo, la propuesta considera igualar para ambos grupos la obligación de cotizar así, como los derechos a asignación familiar, protección contra accidentes del trabajo, derecho a afiliación a instituciones de bienestar laboral, cotización mientras se perciben beneficios del seguro de cesantía y recibir un trato tributario igualitario. Para lograr la plena asimilación de ambos grupos se propone un período de transición de cinco años, en el cual el Estado pueda utilizar los diversos puntos de contacto con los trabajadores independientes –impuestos, permisos, patentes– para reforzar el objetivo de lograr su plena incorporación al sistema previsional.

En el mismo sentido de ampliar la cobertura del sistema de pensiones, el Consejo propuso diversas medidas para incorporar a las mujeres y los jóvenes, a través del derecho al cuidado infantil y una bonificación de la cuenta de capitalización con un año de cotizaciones por cada hijo para las primeras, y con un subsidio del 50% de las cotizaciones durante los primeros 24 meses de afiliación para los segundos.

El Consejo propuso también diversas medidas para intensificar la competencia en la industria de AFP y por esa vía reducir los costos para los afiliados. De estas, las más importantes son: (i) la adjudicación de la afiliación automática de todos los trabajadores que se incorporen al sistema de pensiones durante un año a la AFP

que ofrezca la menor tasa de cotización en un proceso de licitación, y (ii) la separación, por la vía de la subcontratación, de la administración de cuentas y de fondos, funciones que actualmente se encuentran integradas verticalmente, con el propósito de reducir las economías de escala que generan barreras a la entrada de nuevos competidores a la industria.

Finalmente, para fortalecer el pilar contributivo se propusieron diversas medidas para elevar la rentabilidad de la inversión de los fondos, incluyendo la simplificación de los límites de inversión por emisor e instrumento, lo que se traduce en la virtual eliminación del límite a las inversiones en el exterior; la reducción del encaje y la ampliación de la banda de variabilidad de la rentabilidad; la obligación de las AFP de explicitar sus políticas de inversión, y el inicio de un proceso que conduzca a una regulación basada en el riesgo.

3.3. Ampliación del pilar voluntario

El pilar voluntario del sistema de pensiones tiene aún una historia relativamente corta, pero altamente exitosa, expresada en el régimen de ahorro previsional voluntario (APV). El propio éxito del sistema ha revelado la existencia de límites a su expansión, que el Consejo propuso flexibilizar. Con este objetivo, junto con eliminarse algunas distorsiones tributarias, se propuso establecer un sistema de ahorro previsional voluntario colectivo (APVC), que permita que a través de acuerdos entre empleadores y trabajadores, ambos realicen aportes a cuentas de capitalización voluntarias, complementarias a la de capitalización obligatoria.

3.4. Hacia una nueva institucionalidad

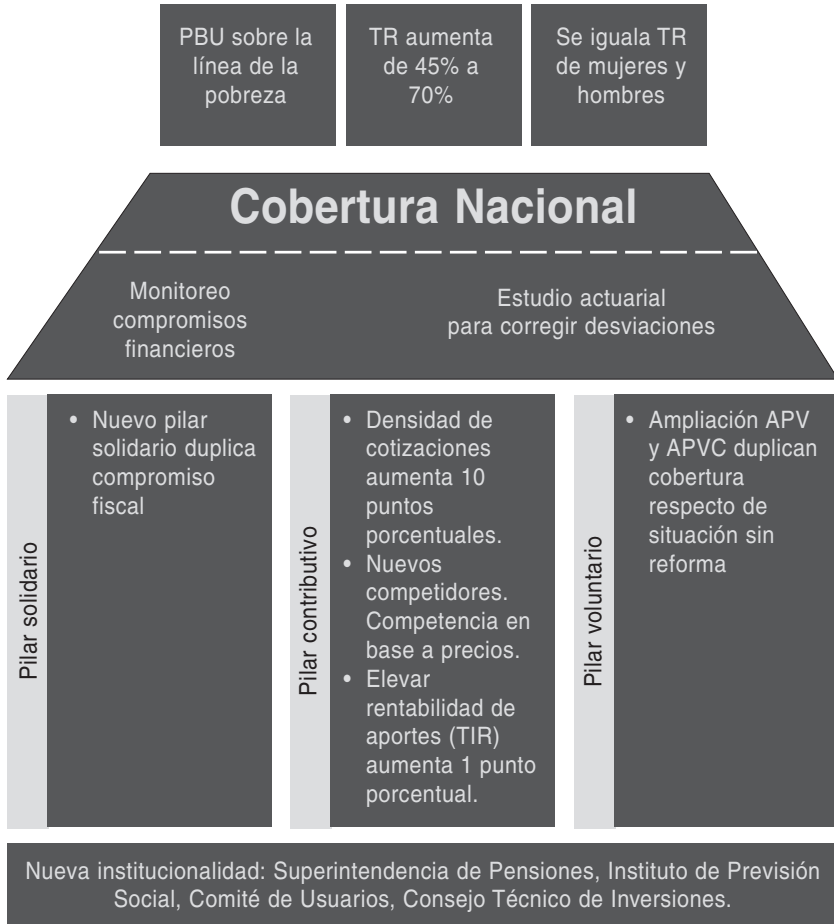
La consolidación de un sistema multipilar como el propuesto para Chile requiere una correspondencia en la institucionalidad del sistema. Con este propósito, el Consejo propuso crear una única Superintendencia de Pensiones, con la responsabilidad de supervisar el funcionamiento de los tres pilares del sistema, a través de intendencias especializadas. Asimismo, se propuso separar la administración del NPS en una institución pública, el Instituto de Previsión Social.

La nueva institucionalidad propuesta también contempla espacios para la participación de los usuarios del sistema, a través de un Comité de Usuarios, con responsabilidad de evaluar su funcionamiento y coordinar las iniciativas de educación a la población en materias previsionales. Esta última función viene a llenar un importante vacío en el sistema de pensiones chileno, que se caracteriza por el alto desconocimiento por parte de los afiliados de aspectos básicos de su funcionamiento. El Comité de Usuarios sería también la primera instancia de revisión de los estudios actuariales que, de acuerdo a la propuesta del Consejo, el gobierno debería efectuar con regularidad, de modo de monitorear el cumplimiento de las metas de la reforma.

La Figura N° 1 resume la arquitectura del sistema que resultaría de la reforma propuesta por el Consejo. En la cúspide se registran las metas de la reforma, que incluyen elevar la tasa de reemplazo generada por el sistema a 70%, fijar una PBS superior a la línea de pobreza y reducir drásticamente la diferencia en las tasas de reemplazo de hombres y mujeres. Tal como se comentó previamente, esto equivale a transformar el sistema chileno en un sistema de cobertura universal capaz de sostener sus beneficios a lo largo del tiempo, apoyándose para ello en un monitoreo regular de su funcionamiento y la realización de estudios actuariales.

Para alcanzar estos objetivos, la propuesta exige duplicar los compromisos de largo plazo del Estado con el sistema de pensiones a través del NPS, fortalecer el pilar contributivo con medidas que permitirían elevar la densidad de cotizaciones en diez puntos porcentuales y elevar la rentabilidad neta de los aportes de los afiliados en un punto porcentual por año, y duplicar la cobertura del pilar voluntario, todo ello apoyado por una nueva institucionalidad.

Figura N° 1
ARQUITECTURA DEL SISTEMA MULTIPILAR PROPUESTO



Fuente: Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

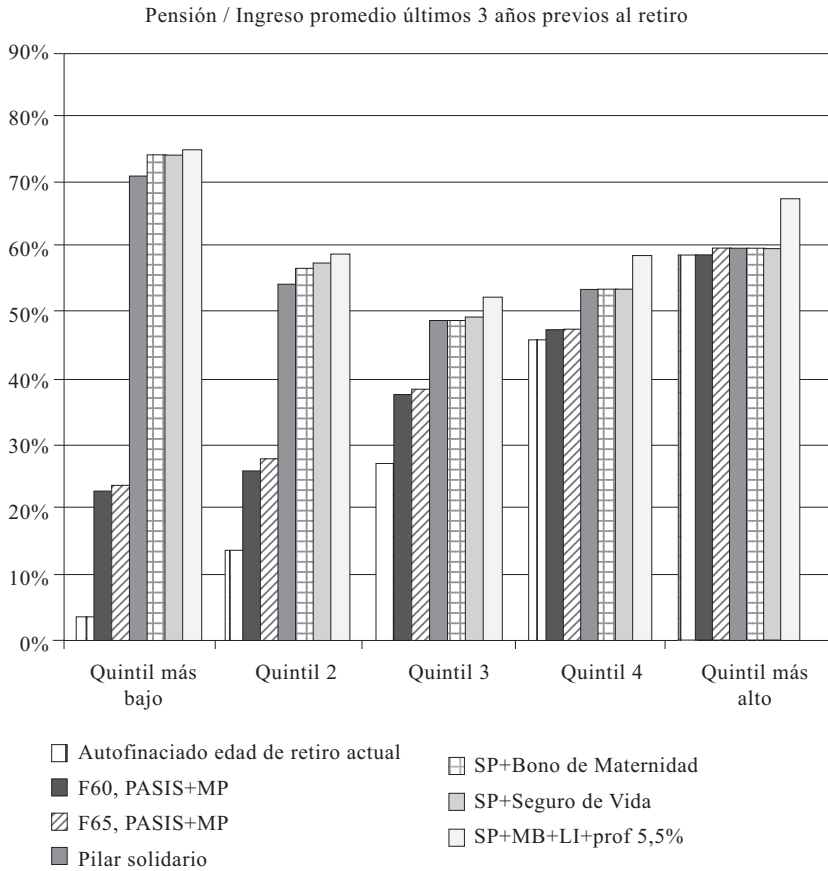
El Gráfico N° 4 resume el impacto esperado de las diversas medidas de reforma para distintos grupos de afiliados, los que han sido ordenados en quintiles de fondo acumulado, comparándose en las barras las tasas de reemplazo en relación a las remuneraciones promedio de los trabajadores en los tres años previos al retiro según se van agregando componentes de la propuesta de reforma.

De este modo, la figura ilustra, en primer lugar, las importantes diferencias actuales en tasas de reemplazo para trabajadores con distinta capacidad de acumulación de fondos, las que se van reduciendo significativamente según se incorporan los componentes más “duros” de la propuesta de reforma. La incorporación de estos componentes beneficia especialmente a los trabajadores con menores fondos acumulados, lo que se refleja en un aumento de la tasa de reemplazo para este grupo desde menos del 10% a más de un 70%. Sin embargo, los demás grupos también se ven beneficiados por el fortalecimiento del pilar contributivo, lo que indica que todos los sectores tienen algo que ganar con la reforma propuesta.

El hecho de que tiendan a igualarse las tasas de reemplazo no elimina las diferencias en los valores absolutos de los beneficios, pero estas pasan a asemejarse más a la dispersión de remuneraciones observadas en el mercado del trabajo. El que este sea un resultado de una eventual reforma permite también llamar la atención sobre el hecho de que el sistema actual podía generar desigualdades en pensiones superiores a las ya importantes desigualdades en los ingresos del trabajo que se observan en Chile.

Gráfico N° 4

TASAS DE REEMPLAZO POR QUINTILES DE FONDO ACUMULADO SEGÚN APORTE DE DIVERSOS COMPONENTES DE LA PROPUESTA DE REFORMA



Fuente: Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

4. Reflexiones finales

Las propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional responden claramente al objetivo de estructurar un efectivo sistema multipilar en Chile. Esto se traduce no solo en el diseño de un nuevo pilar solidario más sólido y eficiente, sino también mejor articulado con el pilar contributivo. Del mismo modo, las reformas propuestas para fortalecer el pilar contributivo permitirán elevar la acumulación de fondos previsionales y con ello limitarán el costo del pilar solidario. Por último, la ampliación del pilar voluntario ofrecerá un mecanismo atractivo para trabajadores que quieran alcanzar pensiones superiores, sobre la base de un esfuerzo adicional de ahorro compartido con el empleador, reduciendo las demandas sobre los dos pilares restantes.

Esta forma de estructurar el sistema ayuda especialmente a delimitar las responsabilidades de cada pilar, lo que hace también más exigibles los resultados esperados de cada uno. De este modo, el pilar contributivo no requiere hacerse responsable de las necesidades de trabajadores que no han tenido regularidad contributiva, en tanto que el pilar solidario puede focalizar su atención en estos grupos, evitando transformarse en un vehículo para canalizar las presiones por mayores pensiones de diversos grupos de interés, que en el pasado condujeron a la creación de regímenes de privilegio. De hecho, para los trabajadores de mayores ingresos el diseño propuesto ofrece la posibilidad de mejorar sus pensiones, pero solo a través de un esfuerzo adicional de ahorro.

De seguirse las recomendaciones del Consejo (lo que ya se ha reflejado en un proyecto de ley actualmente en discusión en el Congreso), el sistema chileno reformado tendrá similitudes importantes al que resultaría de las propuestas para la reforma del sistema de Gran Bretaña, así como el que se ha venido desarrollando en Suecia desde hace algunos años.

Esto nos indica que las transformaciones en el mercado del trabajo en todo el mundo como producto del proceso de globalización, el desarrollo de los mercados de capitales, la transición demográfica

y la igualación de derechos y voz de hombres y mujeres, están imponiendo un nuevo pragmatismo, expresado en la gradual convergencia de sistemas de pensiones con puntos de partida muy distintos, pero que han descubierto que no podrían ser viables apoyándose en un solo régimen de acumulación, sea este de reparto o de capitalización individual.

En lo que respecta a los países en desarrollo que estarán estudiando cómo hacer funcionar un buen sistema de pensiones, la experiencia chilena indica que aunque el régimen de capitalización individual no puede por sí solo cambiar el mundo, especialmente el mercado del trabajo, sí es capaz de proporcionar un poderoso mecanismo de acumulación, permitiendo que la solidaridad sea sustentable fiscalmente y sostenible en el tiempo. Para ello, sin embargo, es fundamental asegurar que el régimen de capitalización individual opere eficientemente, a bajos costos para el afiliado, y que los objetivos de solidaridad se estructuren en un pilar solidario no contributivo adecuadamente integrado al resto de los componentes del sistema de pensiones.