

PENSIONES: AVANZAR, NO RETROCEDER

- Chile tiene desafíos en materia de pensiones, en parte debido a que la Reforma Previsional de 2008 no hizo frente al profundo cambio demográfico de las últimas décadas.
- El hecho de que actualmente las pensiones sean menores a lo esperado se explica por la insuficiencia de ahorro frente a una vida pasiva más larga, en que además, las inversiones de largo plazo rentan menos que en el pasado.
- Enfrentar este desafío con soluciones parche de corto plazo, como sería una vuelta total o parcial al sistema de reparto, sólo agravaría el problema para las generaciones jóvenes de trabajadores, afectando al mismo tiempo al desarrollo económico.

La Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, liderada por David Bravo, se encuentra próxima a entregar a la Presidenta Michelle Bachelet su informe final, que contendrá un diagnóstico y propuestas de modificación del actual sistema de pensiones.

PRINCIPIO LYD:

*Respeto a la
relación entre
aportes y
beneficios.*

Durante su primer gobierno, Bachelet también convocó a una comisión de expertos para abordar este tema, liderada por Mario Marcel, y que concluyó en la Reforma Previsional de 2008, en general evaluada positivamente. Las principales conclusiones de la llamada Comisión Marcel se resumen a continuación:

“El régimen de capitalización individual creado por la reforma de 1981 no está en crisis. Éste funciona de acuerdo a lo previsible: las cotizaciones de los trabajadores dependientes se efectúan con regularidad; las AFP cumplen con sus obligaciones legales; los afiliados tienen seguros sus fondos; sólo en dos años las inversiones han producido rentabilidades negativas, y en 25 años de funcionamiento del sistema no se han producido fraudes ni ha quebrado ninguna AFP.

El régimen de capitalización individual como mecanismo de financiamiento no ha fracasado. Para trabajadores con empleos estables, que cotizan con regularidad a lo largo de toda su vida laboral, los fondos acumulados permiten financiar pensiones cercanas a sus ingresos en actividad.

El régimen de capitalización individual también ha tenido efectos positivos sobre el crecimiento y el desarrollo del mercado de capitales del país. Estos efectos no se reflejan sólo en indicadores macroeconómicos, sino en realidades mucho más

cercanas a las personas, como el costo de los créditos hipotecarios, los créditos de consumo y los créditos para las pequeñas empresas”.

(Extracto del Resumen Ejecutivo, Informe Comisión Marcel).

Los dos aspectos centrales de esa reforma fueron la profundización del pilar previsional solidario y la búsqueda de mayor competencia en la industria a través del mecanismo de licitaciones de nuevos afiliados. En ambos aspectos, la reforma puede considerarse exitosa. El pilar solidario, la reforma fiscal más demandante de recursos hasta ahora aprobada, fue factible gracias a la holgura fiscal que permitió la larga bonanza del cobre y a la menor demanda de fondos proveniente del antiguo sistema de reparto. Esta política cuenta con una evaluación positiva, aunque se ha señalado que podría tener efectos negativos en los incentivos a cotizar. El mecanismo de las licitaciones de nuevos afiliados también ha sido exitoso, considerando que la comisión promedio cobrada por las administradoras se ha reducido de un 2,5% del sueldo imponible a un 1,2%, estando este nivel dentro de los más bajos de la OCDE, y también muy inferior a lo que cobran otras administradoras de fondos en el país¹.

Sin embargo, y a pesar de que la Comisión Marcel hizo recomendaciones en la línea de aumentar la edad de jubilación femenina, la Reforma Previsional de 2008 no abordó dos aspectos que son claves a la hora de explicar la razón de pensiones por debajo de lo esperado: la tasa de cotización y la edad de jubilación, especialmente de las mujeres. En ambos aspectos, además, nuestro país presenta un rezago respecto a la gran mayoría de los países de la OCDE. El ajuste de estos parámetros se hace evidente, considerando el fuerte aumento de la expectativa de vida en los últimos treinta años y la caída efectiva y esperada en la tasa de retorno de largo plazo en el mundo, respecto a los parámetros existentes al momento de la creación del actual sistema de capitalización. Estos cambios paramétricos no son inherentes al sistema de capitalización, perjudicando de igual forma a un sistema de reparto. Además, este último se ve afectado por un importante factor adicional, que es neutro para el sistema de capitalización; la caída en la tasa de natalidad, problema que afecta a nuestro país en forma aún más acentuada que a los países desarrollados.

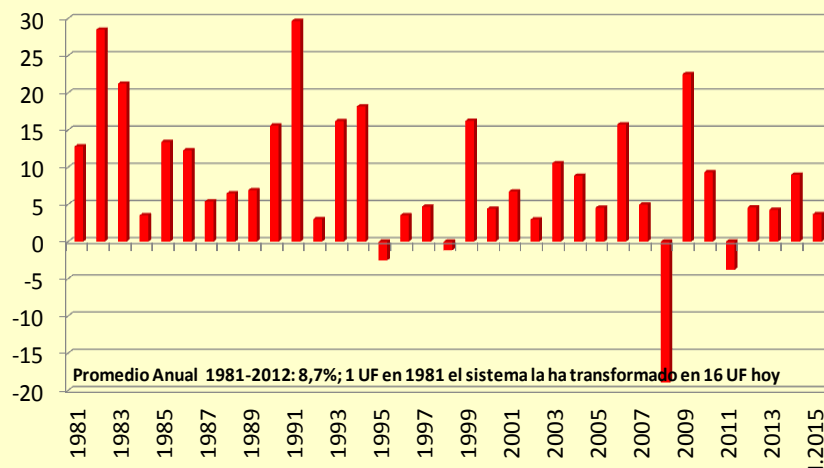
Por otra parte, se hace necesario perfeccionar el llamado Pilar Voluntario Contributivo, considerando los escasos resultados que ha tenido el Aporte Previsional Voluntario Colectivo (APVC). Se han detectado en estos planes problemas de diseño, que los hacen poco atractivos tanto para empleadores como para trabajadores. Estos planes de ahorro voluntario, bien diseñados, pueden

hacer una contribución importante, tanto en el nivel de las pensiones como también en lograr una mayor validación del sistema.

Se debe considerar también que el sistema de capitalización vigente en nuestro país ha sido muy exitoso en términos del rol que deben cumplir las administradoras. La rentabilidad de los fondos ha sido muy elevada; entre 1981 y el primer trimestre del año en curso la rentabilidad promedio del fondo C ha sido de 8,7% real anual. Si tomamos la última década, incluyendo la fuerte crisis de 2008, de todas formas el promedio es elevado, de más de 5% real anual, a pesar de la fuerte caída de 19% en 2008. De hecho, el fondo de pensiones actual, de US\$ 160.000 millones está constituido casi en un 70% por el aporte generado en los retornos del fondo y sólo el 30% por las cotizaciones. Con retornos más normales, entre un 4% y un 5% real promedio, se puede estimar que el 50% de la pensión obtenida por un trabajador estará constituida por la rentabilidad de sus fondos a lo largo de su vida activa, elemento que se pierde bajo un sistema de reparto.

ENTRE 1981 Y EL PRIMER TRIMESTRE DE 2015 LA RENTABILIDAD PROMEDIO DEL FONDO C HA SIDO DE 8,7% REAL ANUAL

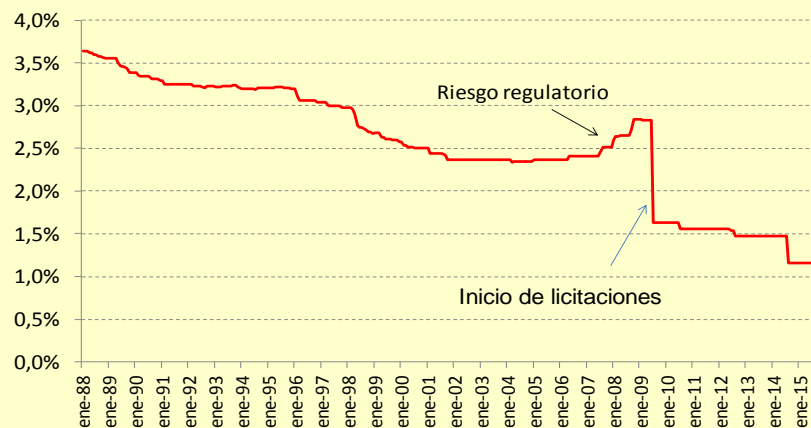
Gráfico N°1: Rentabilidad real anual del Fondo C



Fuente: SAFP, AAFP.

Por otra parte, los costos de administración han mostrado una tendencia decreciente y son actualmente bajos en una comparación internacional y respecto a otras administradoras de fondos en el país, y por último, en los más de 30 años de funcionamiento del sistema no se ha producido ningún fraude, y ningún afiliado ha perdido sus ahorros.

COSTOS DE ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA SE HAN REDUCIDO
Gráfico N°2: Comisión porcentual promedio de las AFP (% del ingreso imponible)



Fuente: SAFP.

Considerando lo anteriormente dicho, más que un posible fracaso de las bases que sustentan el sistema de pensiones vigente en nuestro país, el principal cuestionamiento que le hace la ciudadanía está más relacionado con el nivel de las pensiones que éste entrega. En simple, para los afiliados y pensionados del sistema (más de un millón de personas que equivalen al 60% del total de pensionados del país), las pensiones serían demasiado bajas, al menos con respecto a sus expectativas. Dicho reclamo parece comprensible a la luz de los datos publicados por el sitio web de la Superintendencia de Pensiones, fuente oficial de información previsional: la pensión de vejez promedio del sistema de capitalización individual alcanzó en junio pasado sólo \$ 182.758. Este valor efectivamente podría ser considerado bajo si se le compara con el salario mínimo vigente (\$ 241.000) o con la renta imponible promedio de los cotizantes en dicho mes (\$ 658.316). También resulta inferior a la pensión promedio de vejez del sistema antiguo en igual momento del tiempo (\$ 211.431).

El problema es que esta simple comparación, que es la que se suele realizar para juzgar los resultados de nuestro sistema de pensiones, no es apropiada para ese objetivo. La primera razón radica en que el valor promedio de las pensiones de vejez en el sistema de capitalización agrupa bajo un mismo criterio a personas que cotizaron sólo unas pocas veces e incluso una sola vez, como ocurre en el caso de mujeres que sin haber cotizado reciben el bono por hijo creado por la Reforma Previsional del 2008. Por ende, el promedio no nos permite distinguir la brecha existente entre quienes cotizaron durante toda su trayectoria laboral, de quienes



no lo hicieron. Lamentablemente, la Superintendencia no publica en sus reportes mensuales el valor promedio de pensión de vejez diferenciado según número de cotizaciones realizadas durante la vida activa. En consecuencia, este valor promedio esconde una gran varianza de densidad de cotización y no resulta informativo de la realidad de quienes, por ejemplo, cotizaron por 30 años o más.

**La correcta
comparación
con el sistema de
capitalización
individual debería
mostrar una
pensión para el
sistema
antiguo de
\$ 105.715,5.**

Un segundo error que se suele cometer es realizar una comparación directa entre el valor promedio de la pensión de vejez de quienes cotizaron en el sistema vigente con la pensión de quienes cotizaron en el sistema antiguo. A simple vista, pareciera que el sistema antiguo obtendría mejores resultados. Sin embargo, a diferencia del sistema vigente que entrega pensión sin importar el número de aportes realizados, en el sistema antiguo sólo reciben pensión quienes cumplen con un número mínimo de aportes. Es más, de acuerdo a información del IPS, el número de imponentes sin pensión de vejez en las ex-cajas de previsión, por no cumplir la densidad de aportes, es cercano al 50% del total.

Como la pensión promedio de vejez reportada para el sistema antiguo la reciben sólo quienes efectivamente obtuvieron pensión, el promedio entregado no incluye los ceros que correspondería imputarle a quienes no tuvieron derecho a pensión. Por esto, la correcta comparación con el sistema de capitalización individual debería mostrar una pensión para el sistema antiguo equivalente al 50 por ciento de \$ 211.43, es decir, de \$ 105.716. Este valor se vería aún más reducido si adicionalmente consideramos que en el sistema de capitalización individual la tasa de cotización es prácticamente menos de la mitad que la que se realizaba para el sistema antiguo.

Habiendo despejado ciertos factores que afectan la correcta apreciación de los resultados del sistema de capitalización individual, podemos todavía seguir considerando que las pensiones de vejez que éste entrega son más bajas que lo esperado, sobre todo para algunos grupos. Por ejemplo (y en ambos sistemas previsionales) existe una brecha entre la pensión promedio de vejez que obtienen hombres y mujeres, cercana al 40% a favor de los hombres. Por ende, efectivamente existe una brecha de género significativa en las pensiones que entrega el sistema, que se explica porque las mujeres jubilan cinco años antes y además tienen mayor expectativa de vida que los hombres. Se suma a esto el hecho de que suelen presentar mayores lagunas en sus cotizaciones. Son estos aspectos los que debería enfrentar una futura reforma.

Haciendo un análisis un poco más fino, las causas principales que explican que las pensiones sean inferiores a lo esperado se pueden dividir en dos grupos; aquellas relacionadas con las características e imperfecciones del mercado laboral, y aquellas relacionadas con el cambio demográfico. Por ende, las propuestas de perfeccionamiento deben enfocarse en enfrentar estas causas.

1. Causas relativas a la baja densidad de cotizaciónⁱⁱ:

- a) Baja densidad de cotizaciones: en promedio sólo un 39% de la población económicamente activa cotiza para su vejez, realidad que es peor para las mujeres, ya que sólo un 30% de aquellas en edad de trabajar cotizan.
- b) Los sectores de bajos ingresos tienen una realidad de cotizaciones mucho más precaria que los de altos ingresos: mientras en el 20% de mayores ingresos un 59% cotiza, en el 20% más pobre sólo lo hace un 17%, lo que habla de la informalidad laboral de los grupos de bajos ingresos. Esta relación también se evidencia en forma muy clara cuando se comparan los niveles educativos.
- c) Informalidad laboral y trabajo independiente: mientras un 90% de los trabajadores dependientes con contrato cotiza para su vejez, de aquellos que no tienen contrato o que son trabajadores por cuenta propia sólo un 20% cotiza.

Por ende, factores tales como nivel de ingresos, nivel educacional y situación ocupacional serían los principales responsables de una baja densidad de cotización durante la vida activa, que podrían explicar un bajo nivel de pensiones a la hora de jubilarse. De manera particular, la brecha entre la pensión recibida por hombres y mujeres, más que una diferencia de género, podría estar relacionada con las oportunidades y/o barreras existentes en el mercado laboral para ambos grupos. Este es un aspecto importante, ya que una mejoría futura de las pensiones pasa entonces por el objetivo de lograr mayor formalidad laboral en los grupos vulnerables. Las políticas públicas claves en este aspecto son mejorar la política de capacitación, mayor flexibilidad laboral y políticas de cuidado de niños y de ancianos.

2. Factores demográficos:

De acuerdo a la OMS, nuestra esperanza de vida al nacer entre 1990 y 2012 ha mostrado un importante incremento desde los 73 a los 80 años, situándose 10 años por sobre el promedio mundial y un año por encima del promedio de aquella registrada para los países con ingresos altos. El aumento en la esperanza de vida no se ha visto acompañado de un cambio en la edad legal de jubilación, la cual ha permanecido fija en 60 y 65 años para mujeres y hombres, respectivamente, lo



Las modificaciones que se hagan al sistema previsional deben ir en la línea de corregir las causas de fondo de las bajas pensiones.

Ninguno de esos problemas se enfrenta en forma

cual ha aumentado la relación entre años de vida pasiva y vida activa. Por esta razón, el valor de la pensión ha debido ajustarse en el tiempo (reducirse) de tal modo que el monto ahorrado pueda ser distribuido en un mayor número de años. Es importante mencionar que los factores demográficos son aún más apremiantes bajo un sistema de reparto, que, como mencionamos, se ve afectado además por la caída en la tasa de natalidad. El sistema de capitalización no sólo no se ve afectado por el menor número de hijos por mujer, sino que además, tiene a su favor la posibilidad de obtener retornos de los ahorros previsionales.

ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA

Las modificaciones que se hagan al sistema previsional deben ir en la línea de corregir las causas de fondo de las bajas pensiones, que se señalaron anteriormente. Ninguno de esos problemas se enfrenta en forma apropiada por la introducción de un sistema de reparto, ya sea parcial o total, y de hecho, algunos de los problemas tenderían a agravarse significativamente en el mediano plazo.

1. Relativas a la baja densidad de cotizaciones:

- a) Incentivos al ahorro previsional voluntario colectivo, lo que permite que trabajadores de ingresos medios también perciban ventajas al aumentar su cotización voluntaria.
- b) Resolver el daño previsional que genera el hecho de que los fondos de pensiones no obtienen el crédito tributario del impuesto de Primera Categoría.
- c) Subsidio a las cotizaciones de trabajadores jóvenes de bajos ingresos.
- d) Perfeccionar el pilar solidario establecido en la reforma previsional de 2008, en la dirección de otorgar mayores beneficios en la medida que se hagan esfuerzos por postergar la edad de jubilación.
- e) Eliminar barreras que impiden a mujeres, jóvenes y adultos mayores encontrar un empleo formal que se adecúe a sus necesidades.

2. Relativas al cambio demográfico:

- a) Aumento gradual de la tasa de cotización: a pesar de que existe un amplio consenso sobre que el nivel actual es bajo, considerando el significativo cambio demográfico, el aumento debe ser gradual, de tal forma de no incentivar la informalidad. Es importante señalar en todo caso que este aumento no representa un costo, es cambiar consumo por ahorro, lo que finalmente tiene además efectos positivos en la tasa de crecimiento de la economía.

- b) Aumento gradual de la edad de jubilación, especialmente para las mujeres. Tal como han hecho ya varios países desarrollados, se puede ligar la tasa de jubilación al promedio de la expectativa de vida.
- c) Diseño de políticas que incentiven por parte de las empresas la contratación de adultos mayores.
- d) Implementación de seguros de longevidad o de cuarta edad para jubilados que opten por el esquema de retiro programado, de tal forma de resolver el problema de caída de jubilación que les afecta. Este punto es importante técnicamente pero también desde el punto de vista de la legitimidad del sistema. Ello, porque si el buen desempeño del sistema requiere que se aumenten gradualmente las cotizaciones, como se plantea más arriba en a), es importante mostrar a la población que esa necesidad tiene un fundamento en cambios demográficos y no es simplemente recurrir a más cotizaciones para equilibrar un sistema que entrega pensiones insuficientes.
- e) Estudio de alternativas como podría ser la hipoteca revertida, que podría permitir una mejoría de las pensiones en el corto plazo.

CONCLUSIONES

Efectivamente, el país enfrenta desafíos importantes en la política de pensiones, cuyo origen tiene poco que ver con el sistema de capitalización en sí mismo. El que las pensiones sean actualmente inferiores a lo esperado por la población se relaciona principalmente con el profundo cambio demográfico reciente (el que tiene implicancias también en los retornos de largo plazo) y con las características de nuestro mercado laboral que son la principal causa de la baja densidad de cotización de las personas durante su vida laboral activa. No hay manera de enfrentar apropiadamente este desafío en un horizonte de mediano plazo que no sea con políticas que enfrenten en forma apropiada las causas del problema actual. En este sentido, el planteamiento de volver al sistema de reparto, utilizando en forma expropiatoria los actuales fondos previsionales, podría ser pan para hoy, pero inanición para mañana. Sería una enorme irresponsabilidad, que no solo dañaría fuertemente a las actuales generaciones activas, sino también atentaría contra un factor importante de desarrollo del país, relativo al gran aporte que hace el ahorro previsional.

ⁱ En general las comisiones de las administradoras de fondos se expresan como porcentaje del fondo

ⁱⁱ Fuente: CASEN 2013.