

# REFORMANDO EL MODELO: LA NUEVA PREVISIÓN SOCIAL EN CHILE

Andrea Repetto

Ex miembro del Consejo Presidencial para la Reforma Previsional. Directora del Master en Economía y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez y académica e investigadora de la Escuela de Gobierno de la misma Universidad.

En marzo del 2006, la Presidenta Michelle Bachelet constituyó un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y le dio algo más de tres meses para repensar todas las aristas de nuestro sistema. Se trataba de un tema complejo, pues las preguntas a plantear eran muchas y de gran envergadura. Por ejemplo, ¿con qué nivel de pensiones cuentan los chilenos?, ¿a quiénes cubre?, ¿es caro el sistema?, ¿es razonable su regulación?, o ¿son equitativas las medidas que promueven el ahorro voluntario?

El desafío era importante, además, porque se trataba de reformar “el modelo chileno”. Luego de que Chile transformara su sistema previsional desde un régimen público de reparto a uno privado de capitalización individual, unos treinta países en el mundo siguieron el ejemplo, incorporando mecanismos de ahorro individual como pilar fundamental de sus sistemas de pensiones para la vejez.

Entonces, si ha sido un modelo a seguir, ¿por qué reformarlo? Además, considerando que el sistema está aún en transición -la gran mayoría de las pensiones que hoy se pagan son asistenciales, o de las antiguas cajas de previsión, o financiadas en parte con el bono de reconocimiento que perciben quienes se cambiaron del sistema anterior-, ¿por qué reformarlo ahora? Y luego, si era necesaria la reforma ahora, ¿cuáles eran los cambios requeridos?

## ¿POR QUÉ ERA NECESARIA LA REFORMA?

La previsión social en Chile data de 1924. En ese entonces se constituyó un sistema similar al que a fines del siglo XIX se había creado por primera vez en Alemania para financiar las pensiones de los trabajadores empleados en el sector privado, lo que hoy es llamado un sistema de reparto. El fundamento de estos regímenes es que todos aquellos que cumplen con un cierto número de contribuciones durante su vida laboral activa, tienen derecho a beneficios durante la vejez. Estos sistemas se suelen llamar “de beneficio definido” pues lo que es conocido con anticipación, de acuerdo a una fórmula preestablecida, son los pagos que se percibirán durante la jubilación. Esto, en contraposición con los sistemas “de contribución definida”, como el sistema chileno post reforma de los 1980s, donde lo que se conoce es cuánto se contribuye cada mes. En un sistema de cuentas de ahorro individuales no se sabe el beneficio con anticipación, pues éste depende, entre otros factores, de cuánto se logre acumular.

Hacia los años 1970s, el sistema había seguido una evolución similar a la de otros países con sistemas de reparto: había cajas de previsión separadas por industrias y ocupaciones, que entregaban beneficios de distintos niveles y sujetos a requisitos diversos, por lo que los incentivos hacia la jubilación y el trabajo diferían entre empleos y sectores. Había, además, burocracias sepa-

radas, lo que hacía ineficiente su administración. Asimismo, la presión política a la que suelen estar sujetos este tipo de sistemas -mayores beneficios con menores requisitos-, había elevado las tasas de contribución que, incluyendo salud, podían superar el 50% del salario. Así, como todo sistema público de beneficio definido, la viabilidad financiera del sistema dependía de los recursos fiscales disponibles.

Luego de simplificar y tender a una mayor similitud de los diversos sistemas, y de reunir un importante superávit fiscal, la reforma se puso en marcha en mayo de 1981. Existe discusión sobre si el sistema de reparto estaba en crisis y de si la reforma era necesaria. Sin embargo, abstrayéndose de las dificultades políticas de realizar ciertos cambios, estos sistemas pueden ser financieramente sostenibles si se ajustan los beneficios, requisitos y contribuciones.

El sistema de capitalización se instauró bajo una serie de premisas. Primero, que el manejo privado de los fondos ahorrados los aislaba del riesgo de su uso para fines políticos. Segundo, que los trabajadores, dependientes e independientes, se verían motivados a participar gracias a que ahora serían dueños de sus fondos. Así, dado que los trabajadores cotizarían de manera sistemática, y bajo supuestos razonables de retornos al ahorro, se podría financiar pensiones similares a los ingresos laborales. Tercero, que ante el riesgo de la rentabilidad, las personas accederían a los beneficios de la Pensión Mínima Garantizada (PMG). Cuarto, que quienes no trabajasen, en particular las dueñas de casa, quedarían protegidos por los ingresos de las pensiones bajo el mismo acuerdo implícito que se tuvo durante la vida laboral. Por último, que la competencia entre administradoras llevaría a tener una buena rentabilidad a bajo riesgo y costo para los afiliados.

La reforma reciente se hizo necesaria porque la nueva información que se ha recolectado con el paso del tiempo ha demostrado que estos supuestos no se dieron a plenitud -tal vez a excepción de la protección del riesgo político.

Por una parte, la participación de los trabajadores que no están obligados a cotizar ha estado lejos de ser lo amplia que se esperaba. De hecho, sólo un 4% de los trabajadores independientes -alrededor de un tercio de nuestra fuerza laboral ocupada- cotiza.

Por otra parte, los trabajadores no cotizan de manera continua porque pasan una fracción relevante de la vida en edad de trabajar fuera de un empleo dependiente. Así, de acuerdo a la información recopilada por la Encuesta de Protección Social, los hombres cotizan en promedio un 60% del tiempo, mientras que las mujeres lo hacen menos del 40%. Estas densidades de cotización reducen de manera dramática las posibilidades de acumulación en las cuentas individuales, quedando las pensiones que se pueden financiar muy por debajo de los ingresos que se tuvo durante la vida activa.

Además de limitar las pensiones, la baja frecuencia de cotización conlleva a que los trabajadores tienen dificultad para reunir los requisitos para beneficiarse de una PMG (Pensión Mínima Garantizada). En efecto, para acceder a la PMG se requiere de 240 cotizaciones -20 años de trabajo formal. Estimaciones realizadas por la entonces Superintendencia de AFP -hoy Superintendencia de Pensiones- indican que un 40% de los cotizantes alcanzaría una acumulación suficiente para financiar una pensión superior a la PMG, mientras que sólo el 10% no tendría esos recursos, pero sí cumpliría con el requisito de las 240 cotizaciones. En otras palabras, la mitad de nuestra fuerza laboral tendría que subsistir con pensiones que no alcanzan la PMG -unos 90 mil pesos mensuales antes de la reforma reciente. El sistema de pensiones era, por tanto, insuficiente para asegurar por sí solo una vida digna en la vejez a una fracción importante de la población.

El supuesto respecto de la conformación estable de las familias tampoco se ha dado. Hoy hay más rupturas matrimoniales y hogares monoparentales que en la década de los ochenta. Asimismo, más de un 30% de los hogares según el Censo del 2002 son encabezados por una mujer, unos diez puntos porcentuales más que en el Censo de 1982.

Por último, la industria de las AFP ha demostrado no ser todo lo competitiva que se esperaba. Por diversos motivos, -en particular por el hecho de que los trabajadores no parecen estar tan motivados por aprender del sistema y vigilar que sus fondos sean administrados con eficiencia, como se creía lo harían- los cobros de las AFP superan los costos de proveer el servicio. Esta no es una característica particular de los trabajadores chilenos, como lo muestra la experiencia internacional en mercados de administración de ahorro previsional.

## ¿EN QUÉ CONSISTE LA REFORMA?

La reforma tocó una variedad importante de aspectos del sistema previsional. Las pensiones garantizadas, la participación de los independientes, la regulación de las inversiones, el funcionamiento del seguro de invalidez y sobrevivencia, el ahorro voluntario y la competencia entre AFP son sólo algunos de los ámbitos incorporados a la nueva ley. Aquí describiré las dos áreas que considero más relevantes y que posiblemente eran las más urgentes de reformar: las pensiones solidarias y la competencia en la industria de administración de fondos.

Las nuevas pensiones solidarias intentan hacerse cargo de que, dadas las características de nuestro mercado laboral, sin reforma una fracción importante de los trabajadores tendría pensiones muy bajas, sin acceso a las garantías estatales. El nuevo esquema de subsidios comenzó a operar de manera gradual a mediados del 2008, esperando completarse hacia el 2012. Este sistema se basa en un Pilar Solidario que atiende a todos quienes no tienen ahorros previsionales y a quienes, habiendo contribuido, acumularon recursos que son muy escasos. La Pensión Básica Solidaria está dirigida a quienes no tuvieron un trabajo formal a lo largo de su vida laboral, y por tanto, no cotizaron. En régimen, si se trata de un ciudadano de 65 años o más, perteneciente al 60% de los hogares más pobres del país, se tendrá derecho a una pensión equivalente a 75 mil pesos mensuales. Asimismo, si la persona sí cotizó, pero no alcanza a financiar una pensión de 255 mil pesos mensuales, recibirá un subsidio proporcional a su beneficio. Así, por ejemplo, un trabajador que acumula para financiar sólo 50 mil pesos mensuales, en régimen recibirá un subsidio que más que duplicará su pensión.

Este nuevo sistema, al cambiar el requisito desde número de cotizaciones a acumulación en la cuenta individual, provee de mejores incentivos al trabajo – porque siempre un mayor ahorro lleva a una mejor jubilación—y protege de manera más integral ante el riesgo de la pobreza en la vejez. A la vez, focaliza el gasto en los trabajadores más pobres y reconoce el trabajo no remunerado en el hogar como un aporte a la sociedad.

Por otra parte, era también urgente hacerse cargo del problema de la competencia limitada en la industria de

las AFP. El ahorro previsional es obligatorio para los trabajadores chilenos, y por tanto es deber del Estado asegurar a la ciudadanía que esos ahorros sean manejados con cuidado y de la manera más eficiente y barata posible. De hecho, comparado con la industria financiera, las AFP proveen el servicio a bajo costo. El problema es que ese bajo costo no es traspasado completamente a los cotizantes a través de un bajo precio. Para conseguir competencia en cualquier industria, es crucial que los compradores se cambien de proveedor buscando el mejor servicio a los menores precios. Pero en esta industria, en el que el producto es difícil de entender, obligatorio de comprar y con beneficios lejanos en el tiempo, no es extraño observar que los clientes no busquen buenas ofertas con la intensidad que se desearía. En la misma Encuesta de Protección Social, se hicieron 35 preguntas a los trabajadores sobre su conocimiento del funcionamiento del Sistema Previsional. Las preguntas son sobre cuánto se debe cotizar, sobre cómo se calculan los beneficios, etc. Si tuviéramos que ponerle nota a los trabajadores chilenos por sus respuestas, tendríamos que reprobarlos con nota dos.

Así, la nueva ley propone una licitación de afiliados. Todos los trabajadores que por primera vez se afilien al sistema previsional formarán parte de una licitación en la que la Superintendencia de Pensiones asignará el grupo de trabajadores a la AFP más barata. Así ellos, y todos quienes voluntariamente se adscriban, se beneficiarán de menores cobros en comisiones, elevando el salario líquido. La AFP que se adjudique el grupo de nuevos afiliados, deberá extender el menor precio a todos sus demás afiliados, haciendo extensivos los beneficios de la licitación.

## UNA BUENA NOTICIA

La nueva ley de pensiones es una gran noticia para todos los chilenos. El sistema tendrá una cobertura más amplia y otorgará garantías reales a los ciudadanos, protegiéndolos ante el riesgo de pobreza en la vejez. Las medidas descritas, junto a otras como el bono por hijo nacido vivo, la mayor cobertura de los instrumentos de ahorro previsional voluntario, la incorporación de los independientes y una mejor regulación de la inversión de fondos, harán del nuevo sistema de pensiones chileno un mejor modelo para imitar.