

REFORMAS AL SISTEMA DE PENSIONES Y PENSIÓN BÁSICA GARANTIZADA EN CHILE

Gonzalo D. Martner F.
Universidad de Santiago de Chile

Resumen

El artículo discute la viabilidad macroeconómica del establecimiento de un sistema de pensiones garantizadas en Chile tanto para afiliados al actual sistema de capitalización como para los no afiliados. Se sostiene que el aseguramiento de pensiones es propio de las democracias sociales modernas. Sobre los costos de la implementación en Chile, éstos podrían ser controlados, por ejemplo, cambiando las edades de retiro. Finalmente, el artículo analiza las propuestas de reforma previsional impulsada por el gobierno de Michelle Bachelet.

Palabras Claves: Sistema Previsional Chileno, Reforma Previsional, Pensiones Mínimas Garantizadas.

Abstract

The article discusses the macroeconomic viability of establishing a system of minimal guaranteed pensions in Chile for both the contributors to the capitalization fund – which already exists- as well as for non-contributors. It has been suggested that the pension safety net is a basic responsibility of modern social democracies. The costs of such a benefit could be compensated by changing the retirement age. Finally, the article analyzes the reform of the Chilean pension system proposed by Michelle Bachelet government.

Keywords: Chilean Pensions System, Pensions Reform, Minimal Guaranteed Pensions.

1. Introducción

Chile se transformó, en el contexto de las reformas ortodoxas realizadas entre 1973 y 1989, en paradigma de modelo neoliberal temprano, anterior en origen a la era Thatcher-Reagan, y de privatización de la seguridad social, así como de desuniversalización generalizada de los programas sociales.

Desde 1990, una estrategia de “crecimiento con equidad” ha ampliado el gasto social y desarrollado diversas reformas en esta área, en especial la reforma de la educación en 1996, el establecimiento del seguro de desempleo en 2002, la reforma de la salud en 2004 y el inicio del debate sobre la reforma del sistema de pensiones en 2006. Sin embargo, el gasto social no se ha ampliado lo suficiente en relación a las capacidades de la economía: las funciones sociales se incrementaron de 12,3% en 1990 a 14,4% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2000 para volver a caer en 2005 al 12,5% del PIB (DIPRES, s/f). Esto se explica básicamente por la disminución de las transferencias de cargo fiscal hacia el sistema antiguo de pensiones, sin que las holguras liberadas se hayan utilizado en incrementar de modo significativo las pensiones asistenciales y mínimas, como podría haber sido posible y será objeto de corrección con la reforma al sistema de pensiones que ha preparado el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet.

En efecto, el consenso en la sociedad chilena ha ido creciendo respecto a la incapacidad del sistema reformado en 1980 de lograr los dos objetivos de todo buen sistema de pensiones: lograr una cobertura generalizada de la población de mayor edad y hacerlo con una significativa tasa de reemplazo de los ingresos del trabajo en la vida activa.

La información disponible de la SAFP (Superintendencia de Asociaciones de Fondos Previsionales [AFP])¹ y del Instituto de Normalización Previsional (INP)², muestra que, en 2005, los cotizantes a los diversos sistemas de pensiones civiles vigentes en el país, representaban un 65,9% de los trabajadores ocupados y 61,3% de la fuerza de trabajo total. Si bien dicha cobertura es superior en alrededor de diez puntos porcentuales respecto de la observada en 1980, es similar a la registrada a mediados de los setenta. Ello se debe a que los niveles de cobertura entre los trabajadores independientes son bajos y han disminuido.

Según la información de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del Ministerio de Planificación³, la cobertura del sistema de pensiones entre la población mayor

1 http://www.safp.cl/inf_estadistica/index.html (15-5-2007)

2 http://www.inp.cl/Documentos/Anuario_2006/ (15-5-2007)

3 www.mideplan.cl/casen/ (15-5-2007)

de 65 años se ha mantenido en torno al 76% entre los años 1992 y 2003. Sin embargo, las pensiones de carácter contributivo han disminuido su cobertura, siendo reemplazadas por las pensiones asistenciales no contributivas.

En la práctica, junto a la nueva capitalización individual se construyó un sistema que mantiene en un largo período de transición (hasta 2030 para las cotizaciones y hasta 2050 para los beneficios) el pago de las pensiones a quienes jubilaron en el sistema antiguo o jubilarán de acuerdo a sus normas y el pago al momento de jubilar de un bono de reconocimiento de las cotizaciones realizadas en dicho sistema para los que se trasladaron al nuevo. Esto ha representado desde 1981 a 2003 un déficit promedio del orden de 5,7% del PIB (un 4,4% para las pensiones civiles) (Arenas de Mesa, 2004). A esto se agrega un esquema de "reparto", no ya de asalariados activos a pasivos sino de contribuyentes a amplias categorías de pasivos que no obtienen la pensión mínima o que no han contribuido al sistema y obtienen una pensión asistencial, con un costo fiscal de 0,3% del PIB en 2005. Estas han pasado a cubrir del 7,7% al 18,6% del total de los adultos mayores.

A su vez, desde el abandono del sistema de pensiones por reparto y su reemplazo por uno de capitalización en 1980, ha permanecido una fuerte interrogante sobre la magnitud de las pensiones futuras en Chile. Estas dependen crucialmente de la densidad o estabilidad en el tiempo de las cotizaciones (siempre amenazadas por la pérdida temporal del empleo o insuficiente constancia de los autoempleados) y de la rentabilidad de los fondos. Según la Encuesta de Protección Social 2002 (Gobierno de Chile-Universidad de Chile, 2004), la relación años cotizados/años de historia laboral es de solo 51% para los trabajadores dependientes. Hasta ahora los fondos de capitalización han contribuido a reanimar el mercado de capitales (y a concentrarlo) y han mantenido una rentabilidad promedio relativamente satisfactoria (del orden de 10%), rentabilidad que disminuye si se considera los fuertes costos administrativos existentes.

Existe controversia sobre el peso presupuestario de largo plazo de la combinación de incertidumbres vinculadas al desempeño financiero de los fondos de pensiones, la evolución del mercado de trabajo y la densidad de las cotizaciones individuales a lo largo del ciclo de vida del trabajador, que gatillan las pensiones mínimas (con 20 años de cotizaciones al menos) y asistenciales (para personas sin derechos previsionales y con bajos ingresos). La actual combinación plantea además problemas de incentivos para la formalización del mercado de trabajo (OCDE, 2005). Las proyecciones oficiales muestran que del total de la población adulta mayor el grupo cubierto por una pensión contributiva se reduciría de 65% a 50% en 2020, y que alrededor de un 60% de los pensionados del sistema de AFP obtendría una pensión igual o inferior a la pensión mínima garantizada por el Estado. Por su parte, proyecciones de

la SAFP muestran que el 46% del flujo anual de nuevos pensionados del sistema de AFP entre los años 2020 y 2025 tendría una pensión inferior a la mínima y sin acceso a la Garantía Estatal, y que este grupo sería a razón de 65% compuesto por las mujeres mayores. Nótese que el esquema actual de AFP llevaría con el envejecimiento de la población inevitablemente a una caída de las pensiones, a un incremento obligado de las cotizaciones o a una edad de jubilación más tardía (Arenas de Mesa, 2004).

Si nadie cuestiona en Chile que la vulnerabilidad de las personas de edad que no pueden ya obtener ingresos requiere de algún sistema de pensiones básicas al margen de la contribución en la vida activa, tanto razones de equidad como la incertidumbre fiscal y el incentivo a la subdeclaración de ingresos en el contrato de trabajo o directamente a la informalidad de la relación laboral, justifican un cambio en el sistema actual.

El proceso de reforma en curso tiene estos antecedentes inmediatos, pero a la vez es parte de un más amplio debate sobre el sentido de los mecanismos de la seguridad social en las sociedades contemporáneas, marcadas por el cambio demográfico y las incertidumbres económicas.

El artículo discute la viabilidad macroeconómica del establecimiento de un sistema de pensiones garantizadas en Chile. Se sostiene que el aseguramiento de pensiones es propio de las democracias sociales modernas y que su implantación en Chile no afectaría las finanzas públicas debido a que sus costos no superan a los que se produjeron para financiar la transición del antiguo sistema público al privado que hoy día existe en el país. Además, asegura que existen variables, como la edad de retiro de las personas del mercado laboral, que permiten controlar los costos del sistema.

La siguiente sección discute el concepto de seguridad social y el lugar que tienen las pensiones en él. El tercer punto presenta algunos elementos que sirven de sustento para la discusión e la reforma del sistema de pensiones en Chile. En el cuarto punto se discute la sustentabilidad en el largo plazo de la implementación de un sistema de pensión universal. Con posterioridad se analiza el proyecto de reforma que, actualmente, se discute en Chile y; finalmente, se presentan algunos comentarios de cierre.

2. La seguridad social, los sistemas de pensiones y el ingreso básico universal

En el siglo XX, el desarrollo de la seguridad social se constituyó en una respuesta central para mejorar el bienestar de los peor situados en la sociedad. Pero la experiencia demuestra que ésta resultó por sí sola incompleta para ese fin. La multiplicación de las desigualdades y de las incertidumbres económicas, demográficas, ambientales y sociales a escala global ha dado lugar a la reafirmación reciente de la noción más inclusiva de protección social.

La seguridad social tradicional se define como una combinación de seguro social y asistencia social, en que el Estado provee transferencias de ingresos o acceso a bienes específicos que se relacionan con la ocurrencia de eventos no controlables asociados a riesgos contingentes que enfrentan los individuos como enfermedad, invalidez, vejez sin ingresos, desempleo.

El concepto de protección social es más amplio y cubre no sólo esquemas de base estatal de transferencias de ingresos basados tanto en el seguro social como en la transferencia de ingresos por carencia de recursos, o bien basados en derechos universales o de ciudadanía. También incluye el vasto mundo de las redes de ayuda familiar, los servicios sociales basados en el voluntariado y las iniciativas comunitarias de autoayuda de variado espectro, muchas de ellas sustentadas en prácticas de reciprocidad. Siguiendo a Standing (2004), director del Programa de Socio-Seguridad de la Organización Internacional del Trabajo, “si la seguridad social se refiere a ‘la gestión del riesgo social por o para el individuo’, entonces puede decirse que la protección social, que incluye a la seguridad social, se refiere también a la ‘protección de lo social’: solidaridad civil, gremial y social. Todo sistema de protección social puede concederle a la seguridad social un papel amplio o mínimo, como sucede en la mayoría de los países en desarrollo de bajo ingreso nacional. La seguridad socioeconómica es aún más amplia. Además de abarcar la protección del ámbito social de transferencias y servicios, se refiere también a ‘la protección económica de lo social’, introduciendo la economía en la sociedad a través de estructuras de sistemas de regulación, protección y distribución que limitan la inseguridad social y económica, reducen las desigualdades y proporcionan pautas de oportunidades”.

La teoría económica convencional asume que los individuos son quienes mejor juzgan su propio bienestar. Sin embargo, se producirá una ineficiencia asignativa si estos subevalúan los beneficios personales que derivan del consumo de determinados bienes, vale decir si le atribuyen un mérito insuficiente, y en especial si no ahorran o no se aseguran y mantienen una preferencia sistemática por el consumo presente⁴.

El síndrome del “a mi no me va a ocurrir” se traduce en la insuficiente provisión de seguros personales para propio bien de los consumidores frente a la posibilidad de accidentes inhabilitantes, de enfermedades graves o de insuficiencia de ingresos en la vejez, impidiendo en este caso que se promedie los ingresos a lo largo del ciclo de vida total. Se trata de eventos que pueden ser juzgados como de improbable ocurrencia y/o cuyas consecuencias son demasiado lejanas en el tiempo -como la necesidad de ahorrar hoy para tener ingresos cuando

4 Para una descripción de la teoría de los bienes meritorios ver Stephen Bayley (1995).

ya no se esté en condiciones de trabajar- y que, sin embargo, de presentarse, pueden tener consecuencias catastróficas para los individuos imprevisores. Existen dos modos, no mutuamente excluyentes, de remover esta ineficiencia asignativa: a través de mecanismos compulsivos o mediante subsidios.

La compulsión implica usar la fuerza de la ley para obligar a las personas a proveerse de seguros contra la inhabilidad que provocan la enfermedad, los accidentes o la vejez. Muchos países establecen seguros obligatorios, a través de cotizaciones asociadas a todo contrato de trabajo como porcentaje de la remuneración, para garantizar ingresos en caso de eventual enfermedad, accidentes, invalidez o desempleo. Frente a eventos de este tipo, la sociedad suele no permanecer indiferente y declara de manera más o menos universal estos bienes como preferentes y de consumo obligatorio, suspendiendo la soberanía del consumidor para su propio bien, no siendo en este sentido una carga pública. Estas decisiones han dado lugar en la historia contemporánea a los llamados Estados de Bienestar o Estados-Providencia, cuyo origen se remonta a la Alemania de Bismarck hacia 1870 (Majnoni d'Intignano, 1993).

El subsidio se practica para los seguros de salud o las pensiones privadas a través de descuentos tributarios en países como EE.UU y Gran Bretaña. Adicionalmente, el problema de ineficiencia asignativa se presenta en el caso de una oferta de seguros realizada en condiciones de selección de riesgo que los agentes privados practican en estos mercados: a ellos les interesa obtener el pago de primas de los individuos que tienen menos riesgo y desechar a los de más alto riesgo, o cobrarles primas sustancialmente más altas para maximizar sus utilidades, generando mercados incompletos. Pero se trata justamente de aquellos individuos a los que apunta primordialmente el consumo obligatorio del bien preferente, en este caso el seguro contra el riesgo.

Asimismo, el comportamiento llamado de riesgo moral, es aquel que multiplica las conductas de riesgo en la medida en que se está cubierto por un seguro y la selección adversa es el proceso en el que los que tienen riesgos bajos y poca aversión al riesgo se sustraen de contratar pólizas de seguros, incrementando las primas que se cobra a los demás (Stiglitz, 2000). Ello induce a muchos gobiernos a garantizar el acceso universal a la protección frente a los grandes riesgos sociales y a establecer su producción o regulación pública para contener los costos que resultan de este tipo de comportamiento.

Quienes disponen en la vejez de suficientes activos propios con sus respectivos rendimientos no requieren de sistemas públicos de pensiones. Un sistema obligatorio de pensiones tiene el objetivo genérico de asegurar a los demás ciudadanos algún tipo de ingresos en la vejez

y de modo específico unos ingresos de reemplazo (salario diferido) a quienes han vivido de su trabajo una vez que dejan de obtener ingresos salariales por retiro de la vida activa. Se obtiene así una redistribución intertemporal de los ingresos en el ciclo de vida y se otorga seguridad frente a la imposibilidad de prever el momento de la muerte. Se programa el uso de ahorros mediante la técnica de la renta vitalicia o se establece un vínculo colectivo entre generaciones, en la que la generación activa paga pensiones a la pasiva (Barr, 2004).

Los sistemas actuales de pensiones suelen incluir, simplificando, tres “pilares”⁵. El primero, normalmente financiado con recursos tributarios, no necesariamente basado en contribuciones previas, tiene el propósito de asegurar una pensión básica a quienes no tienen otros ingresos en la vejez. El segundo pilar, el sistema contributivo obligatorio, tiene dos objetivos propios: lograr la máxima tasa de cobertura posible del universo de asalariados y trabajadores independientes y lograr una tasa de reemplazo adecuada de los ingresos al momento de terminar la vida activa, suavizando la curva de la capacidad de consumo a lo largo de la vida, redistribuyéndola desde la edad productiva a la vejez. Un tercer pilar, el que incentiva tributariamente el ahorro voluntario, viene a complementar, con el esfuerzo individual adicional, los ingresos en la vejez. En este contexto, adquiere una relevancia creciente la discusión sobre el pilar solidario de los sistemas de pensiones como mecanismo significativo de protección social.

Las democracias sociales modernas suelen establecer que ciertos bienes sean accesibles para todos, más allá de la provisión de bienes públicos que por definición son de consumo colectivo. Dentro de ellas se encuentra el disponer de algunos ingresos más allá de la inserción en el mercado de trabajo.

Un reparto más equitativo de los ingresos que aquel que resulta de la posesión y uso de factores de producción (y en especial del capital en ocasiones simplemente adquirido por herencia, o mediante ventajas no económicas) y su rendimiento de mercado, da lugar a diferentes políticas redistributivas. Sus modalidades son especialmente variadas según las sociedades y usualmente se construyen sobre una base agregativa en el tiempo, que le confiere a estas políticas complejidad administrativa y suscita debates periódicos sobre su legitimidad y como eventual factor de distorsiones asignativas y de ineficiencia económica (Sen, 2001).

5 Desde la perspectiva de la provisión se ha distinguido entre pensiones públicas, pensiones ocupacionales y pensiones personales. El informe del Banco Mundial *Averting the old age crisis* (1994) ha distinguido, desde la perspectiva de los beneficiarios, la pensión básica, la pensión basada en contribuciones obligatorias y el ahorro voluntario.

Dos fuentes de ingresos públicos tienen, sin embargo, una especial legitimidad económica y ética respecto a la alternativa de su apropiación privada: las “rentas ricardianas”, distintas de la utilidad empresarial propiamente tal, provenientes de la explotación de los recursos naturales – y que tributariamente toman la forma de regalía (Nellor, 1995) – y los recursos generados por ese bien público que es el avance tecnológico y del conocimiento, cuya plena apropiación privada tampoco tiene fundamento racional (Passet, 2000)⁶, y que tributariamente se pueden expresar en el impuesto a las utilidades. Es legítimo que estos recursos colectivos sean distribuidos, al menos en parte, a la sociedad. Nótese que no se emplea el concepto de redistribución para estos efectos (el procedimiento de transferir recursos ganados por unos individuos hacia otros individuos) sino el de distribución de recursos que pertenecen en propiedad a la sociedad en su conjunto.

Si la provisión de bienes públicos y la redistribución de ingresos son tareas públicas poco controvertidas (lo es más bien su magnitud), en una sociedad democrática tampoco debiera serlo que los recursos que en origen pertenecen a la colectividad sean distribuidos a la colectividad. El enfoque del ingreso mínimo garantizado originado en un dividendo universal plantea que estos sean distribuidos como recursos de subsistencia no condicionales: “dése a todos los ciudadanos un ingreso modesto, aunque incondicional, y déjenlo completarlo a voluntad con ingresos provenientes de otras fuentes”⁷.

6 Sin perjuicio del patentamiento que haga factible el incentivo a la realización de innovaciones y remunerar el gasto privado en Investigación y Desarrollo.

7 Ver Van Parijs (2002), texto en el que además se describe el funcionamiento del sistema de ingreso ciudadano en Alaska, financiado por las regalías de acceso a los recursos naturales que dicho estado cobra. En palabras de René Passet (20002): “Hemos comprobado la relación que existe entre la reducción del tiempo de trabajo, para la cual fue concebida la máquina, y la instauración de un ingreso equivalente al mínimo de subsistencia. Pese a su denominación (de ingreso ‘tecnológico’), no está vinculado al capital técnico, sino a la propia organización del proceso de producción, es decir a la inversión intelectual y a la información. Depende pues de este patrimonio universal cuyos frutos, que no son imputables a uno u otro factor productivo, deben distribuirse en realidad entre el conjunto de la colectividad (...). Queda el factor tiempo, con el que el sistema se aliaría para quedar progresivamente instaurado. Porque si el dividendo universal representa el ideal que hay que alcanzar, puede no ser un acierto empezar la casa por el tejado (...). Esta progresividad a lo largo del tiempo, que tanto contribuye a la viabilidad del sistema, relativiza el interés concreto, inmediato del debate –fundamental, por el contrario, en el plano de los principios- que versa sobre el carácter universal o no universal de la renta mínima garantizada. Estamos hablando, insisto, de distribuir y no de redistribuir. Despunta el momento en que, en una sociedad donde la robótica llevará a cabo el trabajo, la renta universal se habrá convertido en la fuente principal de ingresos que cada cual podrá completar con otros ingresos procedentes de una actividad de libre acceso. El contrato de trabajo con plazo fijo, justamente denostado en el contexto de precariedad actual, se convertiría entonces en la modalidad normal que permita a cada parte –empleador o empleado- establecer temporalmente unos lazos profesionales”.

La adopción de un enfoque de este tipo supone avanzar de modo importante en la estrategia de mejoramiento de la protección social, especialmente relevante para quienes sufren de exclusión social y bajos ingresos.

3. Elementos para una reforma al sistema de pensiones en Chile

Las personas de bajos ingresos, inferiores al 60% del ingreso mediano, son en Chile un 26% de la población y más de cuatro millones de personas, de acuerdo a la encuesta CASEN 2003. Del orden de 230.000, con más de un millón de personas, pueden considerarse en situación de exclusión severa, con ingresos per cápita menores al 30% del ingreso mediano, es decir un 7% de la población (Martner, 2006).

Reducido a este segmento viene operando en Chile desde los años posteriores a 1973 y como parte del enfoque neoliberal de focalización extrema, el sistema de asignación familiar, de subsidio único familiar, de subsidio al agua potable y de pensión asistencial. Más recientemente, se estableció el programa Chile Solidario, concebido para que las familias con menores niveles de ingresos puedan “construir un puente hacia sus derechos” de un modo directo en su relación con el Estado, con un sistema de monitoreo de las situaciones familiares y de sus progresos, con flexibilidad en los instrumentos y prioridad en el acceso a los sistemas de apoyo social (Ibarra y Martner, 2006). Sin embargo, el bono de protección familiar que las beneficia está limitado a 24 meses y es decreciente y de escaso monto.

Una ampliación sustancial de los mecanismos de protección social que mejore la situación de los sectores mencionados probablemente supondría una simplificación de la actual gama de mecanismos de transferencia de ingresos a los más pobres y definir una política de ingreso básico garantizado con dos mecanismos fundamentales, como suele ocurrir en los países con sistemas avanzados de protección: el primero concentrado en los niños (sobre la base de una prioridad valórica, con además alta rentabilidad social) y el segundo orientado a las personas de más de 65 años para asegurarles una vejez con un mínimo de dignidad.

El primer mecanismo debiera consistir en otorgar a cada hijo de las familias de menos ingresos un subsidio a la infancia hasta que se complete la educación media, a ser percibido por la madre y con la condición de asistir a la escuela, y ser de un monto sustancialmente mayor al actual Subsidio Único Familiar, que se propone sea sustituido por este mecanismo, junto al sustancial esfuerzo en curso de incremento del sistema de cuidado infantil y educación pre-escolar, así como de la alimentación complementaria infantil. Un subsidio a la infancia de \$ 30.000 mensuales para 1,4 millón de niños de familias en situación de bajos ingresos tendría un costo anual del orden de 0,7% del producto de 2006 y constituiría un incremento de ingresos significativo para las familias con niños más carenciadas.

Un segundo criterio de homologación a las democracias sociales avanzadas debiera ser el de otorgar a los adultos mayores una pensión básica garantizada⁸. Esto, como se verá más adelante, es parte sustancial de la reforma propuesta por el gobierno de Michelle Bachelet, a fines de 2006, que ha considerado pertinente sostener la necesidad de la adopción de un sistema de pensión básica (no contributiva y financiada con impuestos, aplicable a todos los residentes en el país durante el ciclo de vida activa exceptuando a los de más altos ingresos) como primer pilar solidario del sistema de pensiones, combinado con un sistema contributivo de capitalización individual reformado en tanto segundo pilar y con el sistema de complemento de ahorro voluntario con descuento tributario a la renta (cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos con empleadores, depósitos de Ahorro Previsional Voluntario) en tanto tercer pilar.

El total de pensionados de cargo fiscal en 2005 era de poco más de 1.700.000 de personas, de las cuales 223.000 eran pensionadas por discapacidad o enfermedad mental. Las pensiones mínimas beneficiaban a 526.874 personas en el sistema antiguo, con un costo total de U\$ 1.132.000. Las pensiones mínimas beneficiaban a unas 50.550 personas en el sistema de AFP como complemento de la pensión capitalizada. Las pensiones asistenciales (que incluyen las pensiones por discapacidad y enfermedad mental) beneficiaban a 411.004 personas a inicios de 2006 y lo harán a 464.743 el año próximo, de acuerdo al presupuesto 2007, con un gasto equivalente a U\$ 542.000.000. Nótese que esta cifra es inferior al gasto en pensiones de las Fuerzas Armadas (FFAA.), cuyas pensiones promedio más que duplican a las pensiones promedio civiles.

TABLA 1: Pensionados 2005

	Nº	Gasto (MMUS\$)	Monto Promedio (US\$)	% PIB
Total pensiones	1.712.051			
1. AFP	329.530	-	-	-
2. Sistema Antiguo				
INP	826.80	2.277	230	1,6
Capredena	98.679	924	781	0,7
Dipreca	59.084	531	750	0,4
Total sistema antiguo	984.143	3.733	316	2,7
(Mínimas)	(526.874)	(1.132)	-	(0,8)
3. Asistenciales				
Vejez	175.143	-	-	-
Ivalidez	189.922	-	-	-
Deficiencia mental	33.313	-	-	-
Total asistenciales	398.378	361	75	0,3

Fuentes: *Informe Mensual 2005* Superintendencia de Seguridad Social [http://www.suseso.cl/OpenDocs/asp/pagDefault.asp? boton=Doc205&argInstancial=205&argCarpetal=341&argTreeNodoSel=341] [15-5-2007], *Información Estadística y Financiera*, Superintendencia de AFP [15-5-2007] y *International Financial Statistics Browser* Fondo Monetario Internacional (FMI) [http://www.imfstatistics.org/imf/15-5-2007].

8 Siguiendo a Larry Willmore (2006), en base al sistema existente en Nueva Zelanda desde 1940, pero también en Bolivia y Ciudad de México más recientemente, y en general los sistemas de pensiones básicas existentes en múltiples países.

Aunque el gobierno optó por proponer magnitudes mucho más modestas, como se describirá en la sección siguiente, cabe subrayar que si en Chile a todos los mayores de 65 años – 1.290.181 personas en 2005 (INE, 2005: 79)– se les pagase una pensión básica de \$ 102.494 mensuales (valor de la pensión mínima actual, desde mayo de 2006, para los mayores de 75 años, que debe ser la meta de la pensión básica universal de acuerdo al principio de igualdad de trato), entonces el costo de una pensión básica universal cuyo monto sea la hoy válida para los de más de 75 años, sería de unos tres mil millones de dólares, es decir un 2,1% del PIB de 2006 estimado por el FMI.

Una pensión básica garantizada uniforme tiene el mérito de ser de muy simple administración y legibilidad colectiva (por el sólo hecho de tener más de 65 años la sociedad le otorga como un derecho unos ingresos modestos para la vejez, financiados mediante una contribución universal proporcional a los ingresos por los ingresos asegura la cobertura que se desee, incluye automáticamente a las mujeres y a los trabajadores informales, es decir a los más frecuentemente excluidos de los sistemas de pensiones, no estigmatiza a los beneficiarios y mantiene los incentivos para ahorrar para la vejez. Debiera reemplazar las actuales pensiones asistenciales y mínimas, y eliminar la incertidumbre para el trabajador sobre el piso de ingresos que dispondrá a todo evento en la vejez y para el fisco respecto a la magnitud del gasto que implica mantener un primer piso solidario con parámetros fijos en vez de sujetos a la evolución de la pobreza y de la cobertura, densidad y rentabilidad de las cotizaciones obligatorias.

La homogeneización inmediata de ambas pensiones en base a la pensión mínima vigente para los mayores de 75 años (\$ 102.494) tendría un costo fiscal adicional de 0,6% del producto, llevándolo a 2,2% de este desde el 1,6% actual que representa financiar las pensiones asistenciales y la integralidad de las pensiones mínimas. Respecto al gasto actual, nuestra estimación señala un incremento de gasto del orden de 1% del PIB si se aplicara una pensión básica universal que incrementara la pensión asistencial así como todas las pensiones mínimas hasta el nivel de las que se otorga a las personas de más de 75 años. Si se quisiera otorgar esta pensión sólo al 60% más pobre de la población, entonces su costo sería de 1,3 % del PIB, es decir del orden de un 0,3% adicional del gasto actual en pensiones mínimas y asistenciales por vejez.

En el largo plazo, si se quisiera mantener un valor de la pensión universal proporcional a una fracción del PIB por habitante, el incremento del porcentaje de población de más de 65 años en la población total haría que el esfuerzo fiscal debiera también incrementarse.

TABLA 2: Proyección de costo de pensiones universales en Chile 2005-2050

100%	Pensión Básica/PIB/Hab (*)	Población +65	Costo en % PIB
2006	0,27	0,0793	2,14
2025	0,27	0,129	3,48
2050	0,27	0,189	5,10
60%	PB/PIB/Hab	60% Población +65	Costo en % PIB
2006	0,27	0,04758	1,28
2025	0,27	0,0774	2,09
2050	0,27	0,1134	3,06

Fuente: Cálculos propios. (*) La pensión básica es la mínima para mayores de 75 años hoy existente, es decir de 102.494 pesos mensuales, que en 2005 representaba un 27% del ingreso promedio por habitante en dólares estimado por el FMI.

En nuestras estimaciones, se trata de un 0,27% del PIB por habitante, que representa el valor de la pensión mínima para mayores de 75 años en 2006. Nótese que en cualquier sistema el costo de las pensiones se incrementará con el envejecimiento de la población. Otra opción sería la de mantener el esfuerzo fiscal como proporción del PIB en el largo plazo, disminuyendo en el tiempo aquella de la pensión básica como proporción del producto por habitante, mediante sólo una reajustabilidad por inflación, sin incremento del valor real de la pensión básica.

Es pertinente que este tipo de mecanismo sea financiado con un impuesto parejo a la renta específico para estos fines, combinado con un sistema contributivo reformado de reparto provisionado en tanto segundo pilar y con un sistema de capitalización individual como complemento de ahorro voluntario con descuento tributario a la renta (cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos con empleadores, depósitos de Ahorro Previsional Voluntario) en tanto tercer pilar.

Una pensión básica garantizada uniforme tendría el mérito de:

- ser de muy simple administración y legibilidad colectiva (por el sólo hecho de tener más de 65 años la sociedad me otorga como un derecho un piso modesto de ingresos para la vejez, financiados mediante una contribución proporcional a los ingresos de cada cual);
- asegurar un 100% de cobertura, o la proporción que se desee si no se quiere incorporar en el dispositivo a las personas más ricas⁹;

9 Aunque dado que su aporte sería mayor que el beneficio no existe necesariamente una justificación para dicha exclusión. Para los mayores de 65 años más ricos la pensión universal podría en todo caso ser deducida ex-post al momento de la declaración de impuestos, evitando las complicaciones y costo administrativo de la elegibilidad de la asignación ex-ante según ingresos demostrados por debajo de un determinado límite.

- incluir automáticamente a las mujeres y a los trabajadores informales, es decir a los más frecuentemente excluidos de los sistemas de pensiones;
- no estigmatizar a los beneficiarios, en virtud del principio del aporte y beneficio universales;
- fortalecer los incentivos para ahorrar para la vejez.
- eliminar la incertidumbre para el fisco respecto a la magnitud del gasto que implica mantener un primer piso solidario con parámetros fijos en vez de, como es hoy, estar sujeto a la evolución de la pobreza y de la cobertura, densidad y rentabilidad de las cotizaciones obligatorias;
- eliminar la incertidumbre para el trabajador sobre el piso de ingresos que dispondrá en la vejez.

Se podrá argumentar que de este modo se desincentivaría el ahorro para la vejez, puesto que existiría un ingreso asegurado. En realidad, este esquema aminoraría los problemas de incentivo: en el margen, para complementar la pensión básica, todos estarían interesados en constituir ahorros adicionales asociados a la formalización contractual de las relaciones laborales o realizar ahorros voluntarios. Hoy, en cambio, para muchos no tiene sentido exigir un contrato al empleador, y de paso disminuir su remuneración líquida, al percibir que su pensión será la mínima legal, si tiene más de 20 años de cotizaciones, o directamente la asistencial, si no los tiene y su condición es de pobreza. Si además el potencial cotizante tiene algo de cultura financiera, constatará que el costo de administración (un sexto de los fondos descontados obligatoriamente del salario bruto) es en extremo elevado, lo que lo alejará también de la formalización contractual de su relación laboral.

4. Sustentabilidad de largo plazo de un sistema con pensión universal

Los montos involucrados son en la etapa inicial inferiores, y en régimen de largo plazo equivalentes, al esfuerzo fiscal realizado hasta aquí para financiar la transición del sistema de reparto al de capitalización, reforma de fundamentos puramente ideológicos basados en una radicalidad neoliberal sin precedentes. No existe otro país en el mundo que haya hecho soportar a una misma generación el financiamiento tributario de las pensiones de sus padres y al mismo tiempo el financiamiento por capitalización de aportes de la propia: todas las naciones que han introducido mecanismos de capitalización individual lo han hecho adicionalmente a los esquemas de reparto o sustituyéndolos sólo en parte. Si Chile se adaptó en sus cuentas fiscales a esta situación (hasta 1990 a costa de romper en una ocasión la indexación por inflación de las pensiones y además con la consecuencia de una grave disminución del gasto

en salud y educación), la legitimidad de hacerlo innovando en un esquema de transferencias redistributivo y eficiente es bastante mayor.

Frente al tema del envejecimiento (en la tabla 2 se reseña la perspectiva hacia el 2050), en este nuevo esquema los ingresos de los no pensionados sólo caerían si cae el ingreso por habitante de modo significativo (Willmore, 2006). En el caso que nos ocupa, si la pensión básica uniforme es p , el ingreso promedio que queda para el resto de las personas después de contribuir a financiar la pensión básica es w , entonces el ingreso por habitante y es un promedio ponderado de estos dos ingresos promedio, siendo los factores de ponderación la proporción de pensionados r y la proporción resultante de no pensionados $(1 - r)$ en la población total. Así:

$$y = r p y + (1 - r) w \quad (1)$$

Despejando, el ingreso promedio de los no pensionados es:

$$w = y (1 - r p) / (1 - r) \quad (2)$$

Supongamos que el ingreso por habitante y permanece constante, así como la pensión básica, pero que por envejecimiento demográfico crece r , es decir la proporción de la población elegible para la pensión básica, que es lo que nos preocupa.

¿Qué ocurre con w , el ingreso promedio de los no pensionados? La respuesta sorprendente es que de acuerdo a (2) aumenta, con cualquier aplicación numérica que incluya una pensión básica inferior al ingreso por habitante. La variable crucial en este ejercicio no es la tasa de dependencia de inactivos respecto a activos, sino el ingreso por habitante. Mientras la pensión no sea extremadamente generosa (superior al PIB por habitante), el envejecimiento de la población no creará serios problemas, a menos que el PIB caiga de modo importante.

A su vez, si el nivel de gasto sobre PIB se considera excesivo en el futuro, el ajuste puede hacerse disminuyendo la razón pensión básica/PIB por habitante o aumentando la edad a partir de la cual se entrega el beneficio.

Despejado este aspecto de viabilidad, se propone que el esquema de pensión básica garantizada sea financiado mediante un aporte porcentual parejo aplicado sobre los ingresos totales de los contribuyentes (y no solo sobre el ingreso salarial, como es la cotización, que es el más regresivo de los métodos de financiamiento, pues no considera los ingresos del capital), fijado año a año en la declaración de renta de acuerdo al número de beneficiarios y el monto previsto del subsidio¹⁰. Ingresos adicionales para la vejez se obtendrían de la

10 Sobre los fundamentos analíticos de las políticas de impuesto parejo-ingreso básico, ver Atkinson (1997).

cotización obligatoria sobre salarios e ingresos de trabajadores independientes, así como del ahorro voluntario individual o colectivo¹¹.

En teoría, para un sistema contributivo obligatorio aplicar un modelo de capitalización individual o uno de reparto intergeneracional se justifica o no si el crecimiento proyectado de la masa salarial es inferior o superior al rendimiento proyectado de las cotizaciones capitalizadas (Blanchet, 1998).

En efecto, si la población que trabaja crece a la tasa n y los salarios crecen a la tasa s , entonces por cada peso de contribución obligatoria en edad de trabajar los trabajadores reciben en la vejez:

$$m = (1+n) (1+s) \quad (3)$$

El retorno sobre la inversión del sistema de reparto corresponde al crecimiento de la masa de cotizaciones salariales. Si i es la tasa de interés de los activos invertidos en capitalización, representando el retorno sobre la inversión de cada peso depositado en el sistema, entonces para el trabajador es mejor, aunque más riesgosa, la capitalización en caso que $i > m$, o es más conveniente el sistema de reparto si $i < m$.

Rentabilidades reales netas inferiores a 4% promedio anual empiezan a resultar críticas para el funcionamiento del sistema en Chile en materia de tasa de reemplazo.

Está también en juego el manejo de los riesgos financieros en el tiempo, que están muy desigualmente repartidos entre generaciones. Una crisis bursátil, por ejemplo, otorga la oportunidad de adquirir activos depreciados, lo que será beneficioso para los jóvenes que tendrán ganancias de capital en sus cuentas en el largo plazo, pero perjudicial para los que van a jubilar a corto plazo. No se produce en el actual sistema una mutualización de riesgos. A lo más se puede morigerar parcialmente el riesgo de quienes están por jubilar diferenciando diversos tipos de fondos (un mecanismo de este tipo se ha aprobado en 2002 en Chile), pero sin mutualización de riesgos mutuamente beneficiosa entre generaciones.

11 Estos planteamientos toman en cuenta la regla que Malinvaud (1998) define en los siguientes términos: "Ciertas prestaciones sociales cubren los riesgos a los cuales están expuestos los asalariados a raíz de su empleo; otros cubren riesgos a los cuales están expuestos todos los residentes y los cubren entonces a casi todos en el mismo grado. En rasgos gruesos, las prestaciones vinculadas al empleo deben abarcar los accidentes del trabajo, las pensiones más arriba del nivel mínimo y las pérdidas de salario por enfermedad o cesantía. La legibilidad del sistema de financiamiento recomendaría que las prestaciones vinculadas al empleo sean financiadas por cotizaciones asentadas en el empleo, es decir sobre la masa salarial, mientras las otras prestaciones serían financiadas por la tributación-paratributación sobre los hogares".

En este sentido, el sistema más cercano al óptimo es el que algunos autores denominan de reparto provisionado, que combina la capacidad del sector público de ser un sólido “asegurador intergeneracional” y la de beneficiar a las pensiones del rendimiento de la inversión de fondos, estableciendo reservas financieras para cubrir los beneficios comprometidos (Davanne, 1998). El objetivo para los sistemas de reparto es evitar el riesgo de ajustar el gasto en pensiones derivado del envejecimiento de la población a través del incremento de las cotizaciones obligatorias y para los sistemas de capitalización la incertidumbre sobre la tasa de reemplazo. Fondos de este tipo existen en Suecia desde 1960 y en Canadá y Francia desde la década de 1990 para financiar estructuralmente (se utiliza solo el producto financiero del fondo) parte de las pensiones por reparto. Esto le permite al fondo canadiense proyectar una estabilización de las cotizaciones en 2,5 puntos menos que los necesarios en ausencia de reservas. El fondo noruego alimentado con los ingresos del petróleo, por su parte, busca suavizar las fluctuaciones de ingresos y al mismo tiempo acumular recursos para financiar los gastos futuros vinculados al envejecimiento, con la proyección de alcanzar 120% del PIB en 2020. Fondos de reserva existen también en Japón, EE.UU y otros países, con roles menos delimitados.

Un sistema de reparto provisionado de reserva se constituye, en ausencia de otros ingresos (normalmente provenientes de la venta de activos públicos o de otros ingresos excepcionales) mediante sobrecotización por un período de tiempo o bien programando una disminución de prestaciones con la contrapartida de pensiones complementarias financiadas por capitalización en tanto su rendimiento sea mayor al crecimiento de la masa salarial.

En Chile, la situación es la inversa. Se propone que, sin perjuicio de lo ya acumulado en las cuentas individuales y lo que pudiera seguir acumulándose sobre una base voluntaria, en un contexto de “tercer pilar” no obligatorio, la cotización obligatoria alimente un nuevo “segundo pilar”, un sistema de reparto provisionado que asegure una mejor combinación seguridad-rendimiento. El concepto aplicable sería que los trabajadores intercambien una parte de lo producido por sus activos financieros de alto rendimiento, pero riesgosos, contra derechos previsionales ciertos, o al menos situados en un rango de certeza.

El manejo de la provisión debe incluir reglas estables que permitan un alto grado de mutualización de los riesgos financieros entre diferentes categorías (género y niveles de ingreso) y entre generaciones. Un régimen de pensiones que otorga derechos ciertos y dispone de reservas importantes para garantizarlos concentra las ventajas del reparto (buena mutualización de los riesgos financieros) y los de la capitalización (si el rendimiento es más elevado que el crecimiento de la masa salarial en el largo plazo, con oferta de ahorro elevada).

Análiticamente, esta modalidad es la más deseable desde el punto de vista del dilema riesgo-rendimiento.

Un sistema de pensiones contributivas menos incierto que el actual debiera, en plenitud de derechos previsionales adquiridos a lo largo de la vida activa mediante descuentos salariales obligatorios, apuntar a garantizar un porcentaje cierto del ingreso salarial percibido durante el desempeño profesional. Una meta a alcanzar en un nuevo sistema debiera ser obtener del orden de 70% de los salarios ganados a lo largo de la vida, haciendo más justos para las mujeres y las personas de menos ingresos el modo de cálculo de las pensiones (recordemos que por construcción el sistema actual lesiona a las mujeres al establecer menos años de cotización obligatoria y permitir una menor pensión dada su mayor esperanza de vida) con formas de perecuación del cálculo actuarial entre géneros y niveles de ingresos, que también permita aproximarse a una tasa de reemplazo de 100% para las pensiones de viudez.

Se ganaría de este modo en un segundo pilar contributivo obligatorio certeza sobre el valor futuro de las pensiones mediante el mecanismo de seguro intergeneracional descrito, a lo que contribuiría hacer obligatoria la cotización de los trabajadores independientes con más recursos, como en EE.UU y Canadá a través del cobro al momento del pago del impuesto a la renta (en 2003, solo un 24% de estos cotizaban esporádicamente en una AFP, mientras un 65% de los independientes declaran ingresos al servicio de impuestos) (Bertramou y Vásquez, 2006).

Lo propio ocurriría en el sistema de capitalización individual de tercer pilar:

- disminuyendo los costos de administración (con regulación de los gastos de búsqueda de afiliados, disminución de las barreras a la entrada a la administración de fondos del sistema, separando recolección de inversión y permitiendo la intervención en recolección del INP y BancoEstado, eliminando el giro exclusivo para las AFP y estableciendo un sistema de juntas de vigilancia de los administradores e inversores de los fondos con participación de los cotizantes, sin perjuicio de fortalecer el rol de la Superintendencia de AFP);

- eliminando la incertidumbre de las pensiones por retiro programado, que pueden dejar en precaria situación a los que agoten sus recursos acumulados.

5. El proyecto de diciembre 2006 del gobierno de Michelle Bachelet

La Reforma Previsional plantea reestructurar el actual régimen civil de pensiones, creando un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y modificando el sistema de AFP en temas como la cotización obligatoria de trabajadores independientes, el cambio en el sistema de comisiones,

en el seguro de invalidez y sobrevivencia y en la licitación obligatoria de la cartera de nuevos afiliados, entre otros temas¹².

Los principales beneficios de este nuevo sistema serán la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS) y reemplazarán al actual programa de pensión asistencial y gradualmente al programa de pensión mínima garantizada. A dichos beneficios accederán, en régimen, hombres y mujeres, a los 65 años de edad, que pertenezcan a los tres primeros quintiles de ingreso (es decir, el 60% de la población de menores ingresos) y reúnan un período mínimo de 20 años de permanencia en el país, y de 4 de los últimos 5 años previos a la solicitud del beneficio.

5.1. Nuevos subsidios

5.1.1. Pensión básica solidaria

Una persona que cumpla con los requisitos para acceder al Sistema de Pensiones Solidarias, que no pudo contribuir al sistema de capitalización obligatorio, y que no posee ningún otro tipo de pensión, el nuevo sistema le otorgará la Pensión Básica Solidaria (PBS), la que en régimen alcanzará a \$75.000 el 2017¹³. El monto de la Pensión Básica Solidaria de invalidez será de igual valor al de la Pensión Básica Solidaria de vejez, representando el mismo monto tanto para invalidez parcial como total.

El Aporte Previsional Solidario, en cambio, complementará a las pensiones que el beneficiario, que cumpla los requisitos de acceso, perciba. Este beneficio decrecerá con el monto de las pensiones que se perciban, hasta extinguirse para las personas cuyas pensiones alcancen un monto igual o superior a \$200.000, cuando la reforma entre régimen.

12 Esta sección está basada en la fundamentación del proyecto de ley enviado al Congreso Nacional el 15 de diciembre de 2006. Disponible en <http://www.inap.uchile.cl/instituto/cdrf/proyecto-presidentabachelet.pdf> [15-5-2007].

13 A contar del 1° de julio de 2008 y hasta el 30 de junio de 2009, la PBS de vejez y la pensión máxima con aporte solidario (PMAS), ascenderán a \$ 60.000. Durante este período accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 40% de menores ingresos. A contar del 1° de julio de 2009 y hasta el 30 de junio de 2010, la PBS de vejez y la PMAS, ascenderán a \$ 75.000. Durante este período accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 40% de menores ingresos. A contar del 1° de julio de 2010 y hasta el 30 de junio de 2011, la pensión máxima con aporte solidario, ascenderá a \$ 100.000. Durante este período accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 40% de menores ingresos. A contar del 1° de julio de 2011 y hasta el 30 de junio de 2012, la PMAS, ascenderá a \$ 150.000. Durante este período accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 45% de menores ingresos. A contar del 1° de julio de 2012 la PMAS ascenderá a \$ 200.000. A partir de igual fecha y hasta el 30 de junio de 2013, accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 45% de menores ingresos. A contar del 1 de julio de 2013 y hasta el 30 de junio de 2015, accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 50% de menores ingresos. A contar del 1 de julio de 2015 y hasta el 30 de junio de 2017 accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 55% de menores ingresos. A contar del 1 de julio de 2017 accederán al SPS las personas cuyo grupo familiar pertenezca al 60% de menores ingresos.

5.1.2. Subsidio a las cotizaciones de los Trabajadores Jóvenes

El proyecto, por otra parte, propone crear un subsidio a las cotizaciones mensuales efectivas, durante las primeras 24 cotizaciones para los trabajadores jóvenes entre 18 y 35 años, de ingresos inferiores a 1,5 veces el salario mínimo. Este subsidio estará constituido por dos componentes: (i) un subsidio al empleador equivalente a la mitad de la cotización de un salario mínimo, y (ii) un aporte a la cuenta de capitalización individual del trabajador joven por el mismo monto. De este modo, los trabajadores jóvenes que perciban el salario mínimo, alcanzarán una cotización total de hasta 15% de su remuneración en la cual existirá un incentivo a la contratación del 5% de su salario. Lo anterior permitirá alcanzar los siguientes objetivos: i) fomento del empleo juvenil, ii) mayor formalización y iii) aumento de la cobertura y de los fondos previsionales de los trabajadores jóvenes.

5.1.3. Bonificación por hijo para las mujeres

Esta medida otorga el derecho a todas las madres a recibir el beneficio de una bonificación monetaria por cada hijo nacido vivo, la que será depositada en su cuenta de capitalización individual a los 65 años de edad. La bonificación consistirá en que por cada hijo nacido vivo, la madre recibirá un aporte estatal equivalente a 12 meses de cotizaciones previsionales (al 10%) sobre el ingreso mínimo que se encuentre vigente en el mes de nacimiento del hijo. A este beneficio accederán todas las madres que se pensionen desde el 1 de julio de 2009. Dicha bonificación devengará una tasa de rentabilidad de un 4% real por cada año completo, contado desde el mes del nacimiento y hasta la edad de 65 años. En la transición, para los hijos nacidos con anterioridad al 1 de julio de 2009, se considerará el salario vigente a dicha fecha y el bono devengará intereses desde ese momento.

5.2. Modificaciones al sistema contributivo obligatorio de AFP

5.2.1. Obligación de cotizar de los trabajadores independientes

Se establecerá la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de todos los trabajadores, eliminando la actual discriminación entre trabajadores dependientes e independientes. Esto permitirá que los trabajadores independientes que efectúen sus cotizaciones obligatorias cuenten con cobertura del Seguro de Invalidez y sobrevivencia. El proyecto contempla un período de tres años contados desde la fecha de publicación de la ley, en los cuales no se hará efectiva la obligatoriedad de cotizar y se realizará un activo proceso de educación previsional. Una segunda etapa de transición contempla el cuarto, quinto y sexto años, contados desde la publicación de la ley, en la cual se establecerá la obligación de cotizar para pensiones, salvo que la persona en forma expresa manifieste lo contrario. En este segundo período de transición, la obligación de cotizar se efectuará sobre el 40%, 70% y 100% de la renta imponible, en el cuarto, quinto y sexto años respectivamente. Desde el séptimo año

los trabajadores deberán efectuar las cotizaciones obligatorias para pensiones que la ley establece sobre la totalidad de su renta imponible. Finalmente, a contar del décimo año entrarán en vigencia las disposiciones permanentes relativas a las cotizaciones de salud. La renta imponible del trabajador independiente será anual y corresponderá al 80% del conjunto de rentas brutas gravadas por el Impuesto a la Renta, obtenida por el afiliado independiente en el año calendario anterior a la declaración de dicho impuesto. El trabajador independiente deberá pagar mensualmente las cotizaciones de salud.

Para facilitar el cumplimiento de la obligación de cotizar para el trabajador independiente, este proyecto dispone que las cotizaciones obligatorias se paguen con cargo a las cantidades retenidas en conformidad a la Ley sobre Impuesto a la renta. Adicionalmente, este proyecto contempla la extensión a los trabajadores independientes del derecho a la asignación familiar y a afiliarse a las Cajas de Compensación de Asignación familiar.

5.2.2. Equiparación de la renta mínima imponible para trabajadores de casa particular

En la actualidad, los trabajadores de casa particular se encuentran afectos a un ingreso mínimo imponible inferior al del resto de los trabajadores. Esta situación les significa un importante perjuicio en las pensiones que finalmente perciben. Por lo anterior y sin perjuicio de lo establecido en el Código del Trabajo, el proyecto plantea que la remuneración mínima imponible para efectos de seguridad social de estos trabajadores, no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual para jornadas completas, o proporcional a la pactada, si ésta fuere inferior.

5.2.3. Separación del seguro de invalidez y sobrevivencia entre hombres y mujeres

La propuesta establece una comisión por concepto de seguro de invalidez y sobrevivencia, única para hombres y mujeres, cuyo valor se determinará por el costo unitario del seguro para los hombres. Como es posible verificar que el costo unitario del seguro para las mujeres es sustancialmente menor que el de los hombres (producto, entre otras cosas, de menor siniestralidad), se autorizará la devolución de la sobreprima que pagarían las mujeres (diferencia entre la prima de hombres y mujeres) a su cuenta individual en forma de cotización.

5.2.4. Compensación económica en materia previsional en caso de divorcio o nulidad

En caso de nulidad o divorcio el juez competente, una vez que considere la situación en materia de beneficios previsionales y en la eventualidad que determine la existencia de un menoscabo económico del que resulte una compensación, podrá ordenar el traspaso de

fondos desde la cuenta de capitalización individual del cónyuge que deba compensar a la cuenta de capitalización del cónyuge compensado. De no existir dicha cuenta, el traspaso se realizará a una cuenta de capitalización voluntaria, que deberá abrirse a tal efecto. Dicho traspaso, no podrá exceder del 50% de los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual del cónyuge que debe compensar, respecto de los fondos acumulados durante el matrimonio.

5.2.5. Pensión de sobrevivencia

Se propone eliminar las diferencias de género, incluyendo como beneficiario de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge no inválido y al padre soltero de hijos legalmente reconocidos que viva a sus expensas. Esta medida, permite eliminar un importante subsidio cruzado que se genera en el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia entre hombres y mujeres, el que subsiste durante toda la vida activa de los afiliados. Se estima que la inclusión de estos nuevos beneficiarios de pensiones de sobrevivencia aumentaría el costo del seguro de las mujeres en una cifra en torno a un 7,8%, creciendo levemente a medida que aumente la participación de la mujer en el trabajo remunerado. Se propone igualar en 65 años la edad máxima de cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres.

5.2.6. Separación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

Este proyecto de ley propone una modificación respecto del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS), que las Administradoras de Fondos de Pensiones deben contratar para cubrir los riesgos de invalidez y fallecimiento que afectan a sus afiliados. Específicamente, se propone que la licitación de este seguro sea realizada por todas las Administradoras en conjunto. Lo anterior, contribuirá a la obtención de un precio más competitivo para este seguro y permitirá aumentar la transparencia del Sistema a través de la difusión del costo efectivo del seguro. Asimismo, esta propuesta permitirá que las Administradoras se enfoquen en competir en base a variables relacionadas a la administración de las cuentas individuales y de los recursos de los Fondos de Pensiones, eliminando el incentivo a que aquéllas discriminen a los afiliados de mayor siniestralidad, producto de que los costos de este seguro representan aproximadamente el 50% de los costos operacionales de las AFP. La propuesta contempla la realización de licitaciones independientes según el sexo de los afiliados. Esto permitirá, en la medida que las comisiones esperadas para las mujeres sean inferiores, generar un mayor aporte a las cuentas de capitalización individual de las mujeres.

5.2.7. Mayor responsabilidad de las Administradoras en la gestión de las inversiones

Con el objeto de hacer efectiva una mayor responsabilidad de las Administradoras en la gestión de los Fondos de Pensiones, se propone que las AFP establezcan formalmente sus

políticas de inversión e informen al ente regulador y al público los lineamientos de éstas. Adicionalmente, se propone la obligatoriedad para las Administradoras de constituir comités de inversiones en sus directorios, lo cual permite dar una mayor formalidad a la gestión de las carteras previsionales.

5.2.8. Licitación para la administración de Cuentas de Capitalización Individual

Se propone que se realice una licitación anual para proveer el servicio de administración de cuentas de capitalización individual a los nuevos afiliados al Sistema Previsional. En particular, se propone que los trabajadores que inician labores en un período de doce meses sean asignados a la Administradora que ofrezca la menor comisión por concepto de depósito de cotizaciones en el proceso de licitación. Se ha considerado la asignación obligatoria de los trabajadores que inician su vida laboral, dado que su bajo saldo acumulado, determina que la variable precio sea la más relevante al momento de seleccionar una Administradora de Fondos de Pensiones. Este grupo de afiliados tiene el tamaño suficiente para cubrir la escala mínima eficiente de operación de una nueva AFP. El mecanismo de licitación reduce los costos de comercialización, haciendo posible la entrada de nuevos actores a la industria y generando un mecanismo que facilita la elección de Administradora, tanto para los nuevos afiliados, quienes tienen un menor conocimiento relativo del Sistema, como para aquellos afiliados que decidan traspasarse de Administradora. Los afiliados deberán permanecer en la AFP adjudicataria durante el período que establezcan las bases de licitación, no pudiendo exceder éste de dieciocho meses. La obligación anterior no regirá en caso que el traspaso se realice a una AFP que ofrezca menores comisiones o cuando el traspaso se realice a una AFP cuya mayor rentabilidad respecto de la obtenida por la adjudicataria supere la diferencia de comisiones entre ambas. Asimismo, se establecen otras causales que permiten la salida de los afiliados asignados cuando la Administradora adjudicataria incurra en incumplimientos legales. La AFP adjudicataria debe cobrar un precio que no podrá ser superior al ofrecido durante el período establecido en las bases de licitación. Este precio se hará extensivo a todos los cotizantes de la AFP adjudicataria.

5.2.9. Modificaciones a la estructura de comisiones cobradas por las AFP

Se eliminan aquellas comisiones descontadas del saldo de las cuentas individuales de los afiliados, como la comisión fija por depósito de cotizaciones y la comisión por transferencia del saldo de la cuenta individual desde otra AFP, las que actualmente producen una disminución en los ahorros previsionales y, por tanto, en la pensión. Adicionalmente, se eliminan las comisiones fijas que pueden cobrar las Administradoras, con el objeto de facilitar la comparación de comisiones por parte de los afiliados y pensionados.

5.2.10. Ingreso de nuevos actores a la industria de AFP

Se propone una modificación a la Ley General de Bancos, estableciendo la autorización para que estas entidades constituyan Administradoras de Fondos de Pensiones como sociedades filiales. La constitución de filiales AFP de giro único, por parte de bancos, abre el espacio para una mayor competencia, menores precios y desconcentración de la industria. Con el objeto de evitar que la participación de los bancos en la propiedad de las AFP tenga consecuencias indeseadas sobre el Sistema Previsional, se refuerzan las normas que buscan prevenir conflictos de interés en la gestión de fondos y en la comercialización de los servicios previsionales.

5.2.11. Modificaciones al límite de inversión en el extranjero

Se propone un aumento gradual del límite a la inversión de los Fondos en el extranjero, pudiendo llegar a un ochenta por ciento del valor de la suma de los Fondos de Pensiones de una misma Administradora. La fijación del límite en el exterior dentro del rango establecido en la Ley será facultad del Banco Central de Chile, tal como ocurre en la actualidad. La propuesta para la estructura del límite de inversión en el extranjero, consiste en el establecimiento de dos límites: uno global, para la suma de los Fondos de Pensiones; y uno para cada tipo de Fondo, siendo aplicable el mayor valor que resulte de ambos.

5.3. Ampliación del Ahorro Previsional Voluntario

A través de la ley N° 19.768, de 2001, se introdujeron modificaciones al ahorro previsional de carácter voluntario. La mencionada ley creó un marco regulatorio que permite a los trabajadores complementar su ahorro obligatorio, con aportes de naturaleza voluntaria que contemplan un beneficio tributario. Además, se permitió la participación de diversos actores del mercado de capitales para administrar dichos recursos, generando una fructífera competencia entre ellos en la oferta de este tipo de servicios financieros. Con el objeto de profundizar los mecanismos de ahorro previsional voluntario, este proyecto propone, en primer lugar, la creación de un mecanismo de ahorro previsional voluntario colectivo, a través del cual los ahorros realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores. En segundo lugar, se presenta una propuesta de perfeccionamiento en materia tributaria para el ahorro previsional voluntario individual, la que se extiende al ahorro previsional voluntario colectivo. Finalmente, se crea la figura del afiliado voluntario, cuyo objeto es ampliar la cobertura del Sistema de Pensiones a personas que realizan actividades no remuneradas. Todo lo anterior tiene como objetivo estructurar un pilar voluntario del Sistema de Pensiones más fuerte y con mayor cobertura en sectores medios de la población.

5.4. Institucionalidad Pública para el Sistema de Previsión Social

Se refuerzan las capacidades del Ministerio del Trabajo y de la Subsecretaría de Previsión Social, para la supervisión, planificación y conducción del sistema. Esta Secretaría otorgará la asistencia técnica y administrativa a la Comisión de Usuarios y deberá administrar el Fondo para la Educación Previsional, destinado a apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión previsional. En el área normativa, se busca unificar, en una nueva institución pública -la Superintendencia de Pensiones-, la regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto el sistema de pensiones solidarias así como los sistemas contributivo obligatorio y voluntario. Con ello se fortalece la capacidad de reacción de las instancias políticas encargadas de la toma de decisiones, y se facilita la gestión administrativa y la colisión de competencias. Adicionalmente, se crea un Consejo Técnico de Inversiones, el que deberá recomendar al ejecutivo la normativa específica sobre inversiones de los fondos de pensiones que administren las AFP. Se propone la creación del Instituto de Previsión Social (IPS), responsable de la administración del Sistema de Pensiones Solidarias y de los Centros de Atención Previsional Integral que forman parte del IPS. Estos últimos estarán encargados de atender y de transmitir la información relevante para las decisiones que debe tomar el afiliado. Asimismo se creará el Instituto de Seguridad Laboral, el cual desempeñará las funciones referidas a la ley N° 16.744, actualmente desempeñadas por el INP.

Con la creación de los Centros de Atención Previsional Integral, por su parte, se busca garantizar la prestación de servicios esenciales para el sistema previsional en materias de información para todos los usuarios, los que se busca sean de gran utilidad para los beneficiarios al ser proporcionados de manera imparcial y sin conflictos de interés de por medio. Adicionalmente, los Centros de Atención Previsional Integral proporcionarán nuevos servicios vinculados con el Sistema de Pensiones Solidarias. Especialmente, en cuanto a informar al usuario sobre su situación previsional, recibir solicitudes de pensiones y de selección de modalidad de pensión, entre otras. También, mediante el acceso al Sistema de Información de Datos Previsionales, verificarán el cumplimiento de los requisitos que permiten acceder a los beneficios; su pago; y realizarán trámites vinculados al otorgamiento, modificación y cese de beneficios, que otorga el IPS en su calidad de continuador legal del INP.

5.5. Normas sobre financiamiento fiscal

Las fuentes de financiamiento fundamentales de la reforma serán: i) Recursos provenientes del Fondo de Reserva de Pensiones; ii) Liberación de recursos por la disminución de los compromisos que mantiene el Estado con el Sistema de pensiones antiguo. Esto es, disminución

del déficit del sistema previsional antiguo y de los intereses devengados de los bonos de reconocimiento; iii) Recursos provenientes de reasignaciones, eficiencia del gasto y del crecimiento económico y, iv) En los años iniciales (la transición), mayores intereses por los activos financieros del Fisco. Asimismo, y con el objeto de consolidar un sistema que de cuenta con transparencia de los compromisos fiscales con el Sistema Previsional, la Dirección de Presupuestos elaborará anualmente un informe que contendrá las estimaciones de los estudios actuariales sobre los pasivos contingentes, derivados del pago de la Pensión Básica Solidaria, el Aporte Provisional Solidario, y la Garantía Estatal a las Pensión Mínima en aquella parte que se mantenga en el periodo de transición al régimen del nuevo Sistema de Pensiones Solidarias.

6. Consideraciones finales

El proyecto gubernamental de reforma del sistema de pensiones en Chile da cuenta de varios de los principales desafíos originados en el sistema vigente impuesto en 1980, y en este sentido abarca una gran cantidad de aspectos. El principal es el nuevo “sistema de pensiones solidarias”. En efecto, se entregarían subsidios públicos para asegurar que los que no tienen ningún recurso acumulado en el sistema contributivo accedan a una pensión de unos \$ 75.000, beneficio que se mantendría de modo decreciente hasta extinguirse a partir de una pensión autofinanciada de \$ 200.000. Recordemos que la pensión mínima para mayores de 75 años es actualmente de \$ 102.494 y la pensión asistencial es de \$ 44.186 para personas entre 65 y 70 años.

Según el miembro de la Comisión de Expertos que preparó la reforma, Axel Christensen – gerente de inversiones de AFP CUPRUM “ la clave para entender los \$ 75 mil es que esa cifra representa un monto por encima de la línea de pobreza personal, al menos oficialmente (personalmente no sé como una persona puede vivir dignamente con ese monto)” (La Segunda, 2006): razonamiento honesto, distinto del de Salvador Valdés del CEP según el cual no hay que establecer la pensión básica más allá del porcentaje del salario medio calculado para los \$ 75.000 en 2025, es decir no más allá de \$ 52 500 de hoy, por que “dejaría atrás a otros pobres que no son viejos” y “sería injusto” (La Segunda, 2006). De más está señalar que un incremento de la pensión básica revaloriza el rol en las familias pobres de las personas de edad y se justifica en sí mismo: si se ha vivido la etapa activa en la pobreza, al menos se vivirá algo mejor en la vejez. En todo caso, según Christensen “la comisión no llevó a cabo un análisis demasiado detallado de la implementación del nuevo pilar solidario, por falta de tiempo y porque es una decisión propia del Ejecutivo. Sí hicimos el ejercicio, documentado en el informe, de la alternativa de implementación sin aumentar el gasto público actual en pensiones. Así se llega a régimen en 2025” y agrega: “si se quiere adelantar la PBU [Pensión

Básica Universal], se requiere buscar fuentes adicionales de financiamiento: reducir otros gastos, aumentos de ingresos (por ejemplo, impuestos) o utilizar desde ya el superávit que se crea a partir del superávit fiscal” (La Segunda, 2006).

Este es el punto crítico del debate: puede el país proponer a sus adultos mayores un mínimo mayor para todos en la última etapa de su vida. Hemos argumentado que esto es perfectamente factible, tanto en materia de cobertura (cuasi universalidad y no 60%), de monto (partir con la actual pensión mínima para mayores de 75 años y no con \$ 60.000) como de oportunidad (partir del 2008 y no llegar a \$ 75.000 para el 60% el 2017). Esto es materia de decisión política y financiable, por ejemplo, pasando del criterio de 1% de balance fiscal estructural al de balance estructural, lo que no provocaría ningún problema macroeconómico mayor ni la discusión siempre difícil de una reforma tributaria.

Respecto al segundo pilar contributivo obligatorio, se incluye novedades como subsidiar las cuentas individuales de los trabajadores jóvenes y de las madres. Este subsidio fiscal al pilar contributivo no parece pertinente. El sistema contributivo debe reflejar las cotizaciones efectivas, sin lo cual se pierde transparencia y eficiencia, cuando no puede terminar siendo un simple subsidio a los dueños de AFP, que cobrarán -y por la experiencia conocida, se las arreglarán para cobrar mucho- por administrar fondos fiscales.

El esfuerzo por bajar las comisiones de administración incluye proposiciones interesantes de licitación colectiva de nuevos cotizantes, estableciendo una competencia “por el mercado” de cotizantes que pudiera beneficiarlos en ausencia de colusión entre las AFP. También se propone crear facilitar el ingreso de nuevos actores al sistema, aunque el Ministro de Hacienda compromete que el Bando del Estado no ingresará al sistema, en un prurito ideológico neoliberal extraño para la actual coalición de gobierno, que en principio no le teme a la gestión estatal de la seguridad social. No se recoge las propuestas previas de separar las funciones de recaudación, administración e inversión de los fondos, lo que no va en el sentido de actuar con mayor drasticidad en la disminución de los costos de administración inusitados y parasitarios de las AFP. Recordemos que las utilidades de las AFP son más que sobrenormales.

Respecto a la incertidumbre sobre las pensiones futuras asociada por definición al sistema de capitalización individual, se menciona el problema pero no se propone sino hacer cálculos actuariales cada 5 años y apostar a una densificación de las cotizaciones y a un aumento del rendimiento, con lo que los chilenos cotizantes podrán seguir con la enorme incertidumbre que representa el sistema de capitalización individual. No se menciona además la necesaria restricción del sistema de retiros programados, que permite apostar a los pensionados respecto a cuando van a morir y en qué momento van a quedar en la calle.

El problema no es seguir apostando (de hecho no se cumplió en 25 años para nada los supuestos con los que se construyó el sistema en 1981) sino aportar más certezas al sistema. La situación tendría mucho que ganar en certidumbre si el sistema de capitalización se transformara en un sistema voluntario y si la contribución obligatoria se realizara en base a un sistema de reparto que diera certeza a la tasa de reemplazo de las pensiones en base a derechos constituidos por las contribuciones pasadas (aplicando ahí subsidios a las pensiones de las mujeres en función de los hijos y del reconocimiento de su trabajo no remunerado), sin perjuicio de establecer un fondo de reserva capitalizado que otorgue respaldo a pensiones financiadas, por sobre el nivel básico, por los salarios actuales.

Referencias bibliográficas:

Arenas de Mesa, A. 2004. El Sistema de Pensiones en Chile: Principales Desafíos Futuros. En *El Sistema de Pensiones en Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos* Editado por Organización Internacional del Trabajo, 90-106. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.

Atkinson, A. B. 1997. *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*. Oxford: Oxford University Press.

Barr, N. 2004. La Seguridad de Ingresos en la Vejez y el Papel del Estado. En *El Sistema de Pensiones en Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos* Editado por Organización Internacional del Trabajo, 16-26. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.

Bayley, S. J. 1995. *Public Sector Economics*. Londres: MacMillan Press.

Bertranou, F.M. y J. Vasquez,. 2006. Trabajadores Independientes y el Sistema de Pensiones en Chile, *OITNOTAS*, 1.

Blanchet, D. 1998. Le Débat Répartition-Capitalisation: un État des Lieux. En *Retraites et Épargne*, Editado por Davanne O., J. H. Lorenzi y F. Morin, 93-106. Paris : Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre, La Documentation Française.

Davanne, O. 1998. Eléments D'Analyse du Système de Retraite Français, En *Retraites et Épargne*, Editado por Davanne O., J. H. Lorenzi y F. Morin, 9-30. Paris : Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre, La Documentation Française.

DIPRES – Dirección de Presupuestos. Sin fecha. Clasificación Funcional de las Erogaciones del Gobierno Central Total 1997 – 2006 Como Porcentaje del PIB. En http://www.dipres.cl/estadisticas/Series_Anuales/9706Funcional-3.html 1-6-2007.

Gobierno de Chile-Universidad de Chile (2004), *Análisis y Principales Resultados Primera Encuesta de Protección Social. Historial Laboral y Seguridad Social, 2002*.
<http://www.proteccionsocial.cl/docs/AnalisisPrincipalesResultadosPrimeraEncuestaProteccionSocial.pdf> 6-5-2007.

Ibarra, A. y G. Martner. 2006. Ciclo Económico y Programas de Compensación Social: el Caso del Sistema ChileSolidario. *Documento de Trabajo*, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile.

INE –Instituto Nacional de Estadísticas. 2005. *Compendio Estadístico año 2005*, Santiago: INE.

La Segunda. 2006. Aló Mercado. *La Segunda* 13 de octubre: 46

Majnoni d'Intignano, B. 1993. *La Protection Sociale*. Paris: Les Editions de Falloix.

Malinvaud, E. 1998. *Les Cotisations Salariales a la Charge de L'Employeur*. Paris : Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre, La Documentation Française.

Martner, G.. 2006. Líneas de Pobreza y Programas de Empleo Social en Chile. *Documento de Trabajo* 3 abril, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile.

Nellor, D. 1995. Taxation of Mineral and Petroleum Resources. En *Tax Policy Handbook* Editado por IMF. Washington D.C: IMF.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2005. *Estudios Económicos de la OCDE*. Santiago: OCDE.

Passet, R.. 2000. *La Ilusión Neoliberal*. Madrid: Debate.

Sen, A.K. 2001. *La Desigualdad Económica*. México: Fondo de Cultura Económica, México.

Standing, G. 2004. Globalización: las Ocho Crisis de la Protección Social. En *Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales*, compilado por Claudia Dañan. Buenos Aires: Editorial Altamira.

Stiglitz, J. 2000. . Nuev York: W.W. Norton & Company.

Van Parijs, Ph.. 2002. Renda Básica: Renda mínima Garantida para o Século XXI?. En *Renda de cidadanía* Editado por Matarazzo E. Sao Paulo: Cortez Editora.

Wilmore, L. 2007. Universal Pensions for Development Countries. *World Deveopment* 35 (1): 24-51.

World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis*. Oxford: Oxford University Press.

Gonzalo Martner es Director del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Doctor en Economía de la Universidad de París X Nanterre. En el último tiempo ha escrito sobre políticas de empleo y sobre sistemas de pensiones en Chile. Entre sus últimas publicaciones destaca *Remodelar el Modelo. Reflexiones para el Bicentenario* (Santiago, 2007, LOM).

E-mail: gmartner@usach.cl