

Mesa redonda tripartita sobre tendencias y reformas de pensiones
Evaluación general del sistema de pensiones

1. Logro de los principios básicos de la OIT:

a) Sobre la base de su evaluación del sistema de pensiones de su país, ¿cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones cumple plenamente o en su mayor parte? Sírvase explicarlos.

Los principios fundamentales de la OIT que en nuestra opinión el sistema de pensiones de Chile cumple en su mayor parte son los siguientes:

- Realización progresiva de la cobertura universal:

- **Mejora de la cobertura en la etapa activa:** Ya que los sistemas de capitalización individual otorgan mayores incentivos para cotizar, pues los aportes constituyen un ahorro personal sobre el cual los afiliados tienen derecho de propiedad. La cobertura en la etapa activa de Chile es una de las más altas de la región latinoamericana (61% de la población económicamente activa en 2019; era de 46% en 2000).
- **Mejora de la cobertura en la etapa pasiva:** Ya que: (i) todo trabajador con ahorros en su cuenta individual tiene derecho a una pensión o al retiro total de sus saldos acumulados, incluidos los retornos obtenidos, independientemente del número de años cotizados (en tanto, en los sistemas de reparto el trabajador que no cumplía con requisitos de años cotizados, perdía total o parcialmente sus ahorros, generando una pensión igual a cero; aproximadamente un 50% de los trabajadores del antiguo sistema de reparto no alcanzaron a cumplir los requisitos de años cotizados y no obtuvieron una pensión); (ii) al liberar recursos fiscales anteriormente gastados en financiar esquemas de reparto (generalmente regresivos), los sistemas de cuentas individuales permiten financiar pensiones solidarias (no contributivas) que van en auxilio de los trabajadores más vulnerables (holguras fiscales en Chile permitieron crear las pensiones solidarias en con la reforma de pensiones de 2008; pilar solidario actualmente beneficia a más de 1,6 millones de personas que están en el 60% de la población más vulnerable; el monto de la pensión básica es de USD 218 para mayores de 80 años, 99% de la línea de pobreza).

- Solidaridad social y financiamiento colectivo:

- Solidaridad social proviene de: (i) la capacidad del sistema de cuentas individuales de generar holguras fiscales a largo plazo y así permitir la creación de sistemas de pensiones no contributivos, financiados mediante impuestos generales, para ir en ayuda de los más vulnerables; (ii) la eliminación de los subsidios cruzados regresivos entre los trabajadores de menos ingresos a los de más ingresos, que existía en los sistemas de reparto (los trabajadores que no cumplían años cotizados, generalmente de menores ingresos e informales, al perder sus ahorros, subsidiaban a los trabajadores de más ingresos y carreras laborales más estables).
- Otros mecanismos de solidaridad: seguro de invalidez y sobrevivencia de cargo del empleador, seguro de cesantía, compensaciones por divorcio o nulidad; bono por hijo nacido; y subsidio a la contratación de trabajadores jóvenes vulnerables.

- Responsabilidad general y primaria del Estado: Responsabilidad del Estado en el sistema de pensiones radica en su rol subsidiario y de regulación y fiscalización, controlando la adecuada competencia entre las administradoras y el cumplimiento de las funciones. Además, Estado regula el giro único de las AFP para evitar conflictos de interés; la separación entre AFP y fondo de pensión; y la obligación fiduciaria de las AFP para invertir considerando solo criterios de rentabilidad y seguridad.

- No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales:

- Seguro de invalidez y sobrevivencia financiado por los empleadores protege a trabajadores y sus familias ante el riesgo de quedar inválido por accidente o enfermedad y de fallecimiento.
- Sobre cotización para aquellos trabajadores que realizan labores pesadas, que implican un mayor desgaste a quienes las realizan, financiada por el empleador y el propio trabajador.
- Igualdad de trato: los ahorros que acumulan los trabajadores son de su pertenencia, por lo que, aunque hayan cotizado pocos años, siempre tendrán derecho a una pensión, lo que no ocurre así en los sistemas de reparto latinoamericanos, donde se les exige un número mínimo de años cotizados para acceder a una pensión y si no los cumple no tiene derecho a pensión y pierde sus cotizaciones. Trabajadores migrantes tienen el mismo trato que los trabajadores locales y acceden a los beneficios si cumplen los mismos requisitos que los locales y existen convenios de portabilidad de fondos con algunos países (Ej: Chile-Perú).

- Sostenibilidad financiera, fiscal y económica: el sistema es sostenible desde el punto de vista económico y fiscal, y a mediano y largo plazo, porque el sistema actual reemplazó totalmente al sistema de reparto antiguo. Aun con reformas paramétricas, de no haberse realizado en 1980 la reforma que creó el sistema de capitalización individual, los déficits del sistema de reparto habrían alcanzado, en la década del 2050, niveles cercanos al 8% del PIB, lo cual sería altamente insostenible. Las holguras fiscales generadas por el sistema de AFP en Chile permitieron crear el sistema de pensiones solidario, cuyo gasto está focalizado en los más pobres y es del orden del 0,6% del PIB.

- Gestión y administración transparentes:

- Las administradoras de fondos de pensiones y los organismos fiscalizadores entregan a los afiliados y al público general, a través de diversos medios, información actualizada y periódica de sus ahorros, las ganancias obtenidas, las rentabilidades de las inversiones de los fondos de pensiones, los costos de administración que pagan los afiliados y de la calidad de los servicios que prestan las administradoras.
- Existe separación entre el rol regulador, contralor y supervisor, que está bajo responsabilidad del Estado, y el rol administrador de cuentas e inversiones de los fondos de pensiones, que es responsabilidad mayoritariamente de gestoras privadas en un ambiente de competencia. La inversión de los fondos de pensiones solo puede tener como objetivo la rentabilidad y seguridad de los mismos y las AFP solo pueden invertir en los instrumentos y en los límites autorizados por la ley y solo a través de los mercados secundarios formales.

b) **¿Cuáles son los principios fundamentales de las normas de la OIT que, en su opinión, el sistema de pensiones no cumple o cumple sólo parcialmente? Sírvase explicar.** Los principios que se cumple solo parcialmente son los siguientes:

- **Derecho a beneficios adecuados y predecibles**

- En el sistema de pensiones de capitalización individual las cotizaciones se invierten en el mercado de capitales en activos altamente diversificados nacional e internacionalmente, por lo tanto, el ahorro acumulado dependerá de la rentabilidad de estos activos, la cual puede variar. En el caso de Chile, 70% del fondo acumulado tiene su origen en la rentabilidad de los fondos y solo un 30% en las cotizaciones.
- Dicho lo anterior, las principales razones por la que las pensiones que entrega el sistema de AFP no responden a las expectativas de muchos afiliados radican en: (i) el aumento de las expectativas de vida al jubilar, que no ha sido acompañado de incrementos en las edades legales de pensión ni en las tasas de contribución; y (ii) los amplios periodos de la vida laboral en que las personas no cotizan al sistema por estar inactivas, desempleadas o en el sector informal. Por ejemplo, en materia de informalidad, en el sistema de pensiones chileno un 84% de los actuales pensionados por vejez cotizó por menos de 30 años, que es el umbral definido por la OIT para una tasa de reemplazo de 40%-45%. En cuanto a las tasas de cotización, en Chile ésta es del 10%, cerca de la mitad del nivel promedio existente en los países OCDE. Y finalmente, en Chile, desde 1981 hasta la actualidad, el aumento de las expectativas de vida al jubilar y la mantención de las edades legales de pensión, ha implicado que el tiempo promedio en que se debe pagar una pensión subió de 22 a 30 años (aumento de 8 años) en el caso de las mujeres, y de 14 a 21 años (aumento de 7 años) en el caso de los hombres. Es decir, con la baja densidad de aportes existente se deben financiar pensiones por periodos de 30 años en las mujeres y 21 años en los hombres. **El efecto del cambio demográfico es innegable: las pensiones duplicarían a las actuales si se hubiesen mantenido las expectativas de vida y las tasas de interés utilizadas para el cálculo de la pensión.**
- Además, existen otros factores relevantes que influyen en las bajas pensiones, como lo son los problemas de evasión y elusión de cotizaciones; la entrada más tardía al mercado laboral de los jóvenes; y los bajos sueldos. Todos estos problemas afectan negativamente tanto a los sistemas de capitalización individual como a los esquemas de reparto.
- En cambio, las pensiones y tasas de reemplazo efectivas otorgadas por los sistemas de capitalización individual en América Latina a los afiliados que se han pensionado y **han cotizado con cierta regularidad**, han sido altas y superiores a las sugeridas por organismos internacionales, a pesar de las bajas tasas de cotización existentes. Por ejemplo, en Chile, en diciembre 2019 y para el tramo de personas con mayor cantidad de años cotizados (mayor a 35 y menor a 40), se observa que los hombres reciben como pensión un 74,4% y las mujeres un 70,4% de las rentas impositivas promedio de los diez últimos años antes de cumplir la edad legal de pensión de las personas que cotizan.
- En Chile, la población más vulnerable del país, aun cuando no haya cotizado o tenga muy pocos fondos en la AFP, recibe financiamiento estatal para sus pensiones a través del Pilar Solidario (con la reforma del año 2008), cuyo objetivo fundamental es la prevención de la pobreza en la tercera edad, y que fue posible instaurarlo gracias a las holguras fiscales que generó a largo plazo el sistema de AFP.
- Actualmente se encuentra en discusión en el Congreso una reforma de pensiones que establece que el aporte se incrementaría en 6 puntos porcentuales (financiado por el empleador). El incrementar el aporte a las cuentas individuales generará mayor acumulación de fondos y por ende contribuirá a mejorar la suficiencia de las pensiones que entrega el sistema de AFP. Sin embargo, actualmente y a raíz de la pandemia de Covid-19, se aprobó un retiro anticipado de fondos de pensiones equivalente a un 10%, medida que **afecta negativamente la suficiencia y previsibilidad de las pensiones que puede entregar el sistema**. Además, se encuentra iniciando tramitación legislativa para un segundo retiro de 10% en diciembre. Se estima que, con la aplicación del primer retiro, 1,9 millones de personas quedaron con saldo cero para su jubilación. Ante un eventual segundo retiro del 10% los efectos negativos se recrudecerán: 4,2 millones de personas se quedarían sin saldo para su jubilación, y en promedio, los afiliados se quedarán con el 51% de su ahorro inicial y las pensiones caerían en torno a un 23%.

- **Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados:** La afiliación de un trabajador a una AFP es de carácter individual, no por empresa ni por tipo de actividad o sector económico. Por estas razones no resulta razonable la participación de sindicatos o empleadores en la administración de la AFP, porque los trabajadores de la empresa y del sindicato están en distintas AFP. Por ello la Ley contempla la Comisión de Usuarios (CU), entidad de participación social conformada por distintos actores sociales cuya función es evaluar el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer estrategias de difusión y educación previsional. Además, algunas AFP han implementado en forma voluntaria una comisión de usuarios, cuyos miembros son electos entre sus propios afiliados y han establecido cuentas públicas anuales, en las cuales se invita a participar a sus afiliados.

- **Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos:** Actualmente no existe una institucionalidad que permita ajustar periódica y técnicamente los parámetros principales de los programas contributivos para asegurar la consistencia de éstos con los objetivos de pensión. Se requiere una institucionalidad que tenga la función de revisar periódicamente los parámetros principales del sistema (edad de pensión, tasa de cotización, tope imponible) y eventualmente proponer ajustes a éstos, basados en argumentos técnicos que tomen en cuenta la evolución de las tendencias demográficas y de los mercados laborales y financieros.

2. **¿Cuál es su evaluación general del sistema de pensiones de su país?:** El Índice Mundial de Pensiones de MERCER en su edición 2020, muestra a Chile entre los líderes de toda la región americana (sólo superado por Canadá) ocupando la décima tercera posición global con 67 puntos de 100 posibles. Chile presenta buenos indicadores de Sostenibilidad e Integridad, sin embargo, el indicador de Adecuación está levemente bajo la media de los países analizados, mostrando que hay una oportunidad de mejora en dicho indicador, que, entre otras cosas, se refiere al nivel de los beneficios relativo al nivel de los ingresos.

3. **¿Qué podría hacerse para fortalecer el sistema de pensiones?:**

- Es necesario identificar las verdaderas causas de las bajas tasas de reemplazo, evitando medidas de carácter demagógico o populista que terminan debilitando los sistemas previsionales y no resuelven el problema de las pensiones. La solución al problema de las pensiones no pasa por volver a los sistemas de reparto, ya que dichos sistemas son inviables debido a que el envejecimiento de la población hace que cada vez habrá menos trabajadores activos por cada adulto mayor, situación que se agrava con la informalidad laboral.
- Entre las medidas que se requiere para fortalecer el sistema de AFP están:
 - Dotar a los sistemas de capitalización individual de una institucionalidad técnica que actualice periódicamente sus parámetros (tasa de cotización y edad de jubilación). Una alternativa es establecer mecanismos de ajustes automáticos por ley, como por ejemplo indexar la edad de jubilación a las expectativas de vida, o ajustes automáticos a los salarios máximos de cotización.
 - Mejorar la rentabilidad de las inversiones de los fondos de pensiones: flexibilizar los límites de inversión de los fondos de pensiones e incluir los activos alternativos en la cartera de instrumentos elegibles.
 - Fortalecer el ahorro previsional voluntario mediante incentivos tributarios y mecanismos basados en la economía del comportamiento, tales como el enrolamiento automático y el incremento automático de la cotización a través del tiempo.
 - Mejorar la labor de asesoría a los afiliados, tanto en la etapa de acumulación como en la de desacumulación.
 - Encontrar nuevos mecanismos de recaudación de cotizaciones, que permitan universalizar la cobertura, tal como es la recaudación de cotizaciones a través del consumo.