

CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE¹

Los antecedentes previsionales del país se enmarcan en un sistema instalado por medio del DL 3500 de la dictadura militar, que utiliza únicamente el ahorro por cuentas de capitalización individual en su pilar contributivo, las que se administran por medio de las AFP, las que cobran una comisión del 1,25 % promedio sobre el salario del trabajador y que reciben una cotización del 10 % sobre el salario de cargo exclusivo del trabajador, la comisión significa un 12,5% de la cotización administrada. El año 2008 se reformó el sistema agregándole un pilar no contributivo, que incorpora con cargo a los impuestos generales la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario.

De acuerdo a la Recomendación 202 de OIT, el sistema de pensiones en Chile no puede considerarse como de seguridad social, pues dentro del sistema no existen el piso de seguridad social, contributivo, estatal y solidario, por lo que no se recrean los principios de la seguridad social contenidos en la convención 102 de la OIT. Por lo tanto, el piso contributivo, solidario estatal que debiera ser la base principal del sistema no existe, está reemplazado por un sistema de seguros privados, donde el afiliado corre los riesgos de manera individual, está prohibida la solidaridad, no existe preocupación por la suficiencia, el sistema no muestra sostenibilidad de largo plazo.

Para subsidiar el problema de bajas pensiones que entró con la capitalización individual, la reforma previsional del año 2008 crea un pilar solidario de cargo a los impuestos, para paliar la pobreza. Esta reforma resulta de un diagnóstico de la DIPRES y la entonces Superintendencia de AFRP que indicaba que en los marcos del sistema de capitalización individual privada, 50 % de los adultos mayores quedaba excluido del sistema y el resto tenía niveles insuficientes de pensiones. La reforma, incorporando el Pilar Solidario con el APS y el PBS focalizando al 60 % más pobre de la población, con requisitos de residencia y edad, por medio del Instrumento Técnico de Focalización.

La Reforma al Sistema de Pensiones del 2008 crea el pilar solidario o pilar de alivio de la pobreza, donde el objetivo era entregar pensiones mínimas a aquellos adultos mayores que no tuvieran cotizaciones (principalmente mujeres dueñas de casa) y mejorar las bajas pensiones de AFP con un complemento para aquellos con pensiones bajo los US\$390 que iría mejorando las pensiones de forma decreciente. Podríamos decir que el pilar solidario tiene dos objetivos esencialmente, el de alivio de la pobreza ya mencionado y el otro objetivo es el subsidio al sistema privado de capitalización individual, que ya estaba fracasado, pues el pilar ha ido escondiendo las bajas pensiones del sistema de AFP al complementarlo con recursos fiscales, la reforma de Piñera va en la misma dirección.

Por otro lado se instaura el Bono por Hijo nacido vivo o adoptado, que significan una cotización por el 10 % de 18 salarios mínimos. Además se realizan una serie de cambios institucionales, se fortalece la Superintendencia de Pensiones y el Instituto de Previsión Social, se crean el Consejo Consultivo Previsional y la Comisión de Usuarios, se fortalece la competencia del sistema por medio de la licitación de la cartera de nuevos afiliados, entre los principales cambios.

Luego de estos cambios se puede ver que las estadísticas previsionales medidas por la Superintendencia de Pensiones, dicen que tenemos 10,7 millones de afiliados, con 5,6 millones de cotizantes, con un ingreso promedio de 1.325 dólares, donde el promedio de la mujer es de 1.235 dólares y del hombre 1.392 dólares y que el fondo de pensiones lleva acumulado el 73,7 % del PIB del país. Las pensiones entregadas por medio de las AFP y compañías de seguros son 1.344.071 con un promedio de US\$340 dólares, el

¹ Fernando Carmona Alert, representante de los trabajadores, Chile

pilar solidario entrega pensiones a 1.514.307 personas, de las cuales 587.830 son por concepto de PBS con un monto promedio de US\$168 dólares y 926.477 se encuentran con APS y reciben US\$111 por este concepto. Así, si en 2015 la población de 65 años y más era del 10,5 %, se estima que en el 2050 serán 23,6 % (CELADE)

El sistema tiene como característica principal el aprovechamiento de las tasas de interés para hacer crecer los fondos, durante su aplicación desde 1980 el promedio de la tasa de interés de los fondos de capitalización individual ha sido un 8%, en la actualidad esas tasas han bajado a cerca del 3,6% y se preve a largo plazo que se estacionen bajo el 3%. De esta situación se pueden sacar tres conclusiones, la primera es que el sistema posee variabilidad intrínseca, lo que implica que los fondos están sometidos siempre al riesgo de disminuir y con ello disminuir la pensión de los afiliados, este fenómeno se ve profundizado en las épocas de crisis económica, para le año 2008 se perdieron hasta 50% de los fondos en los afiliados con inversiones mas riesgosas. La segunda implicancia es que el sistema no es sustentable, es decir no puede asegurar mantener los mismos beneficios en el tiempo, de lo que se desprende que dos afiliados que han hecho los mismo deposito pero expuestos a tasas de interés distintas obtiene beneficios diferentes, este es justo el problema que se espera impedir con la seguridad social, la incerteza en la veje. Finalmente, un tercer aspecto que se destaca, es que ha medida que nos acercamos a tasas mas bajas, el sistema pierde relevancia contra un sistema de pensiones basado en el reparto, pues las tasas de interés y de crecimiento de los salarios tienden a igualarse.

Veamos el efecto sobre las pensiones que entrega el sistema, comparando la pensión promedio de todos los jubilados del sistema, con la pensión promedio de los jubilados en el mes de febrero del años 2020

Cuadro 1: Comparación de beneficios que entrega el sistema de pensiones , entre todos los jubilados del sistema y los jubilados de febrero de 2020, en dólares.

Años Cotizados	Promedios		Mediana		Diferencias	
	Historico	Febrero 2020	Historico	Febrero 2020	Promedios	Medianas
> 0 y <=1 a	US\$60	US\$1	US\$19	US\$1	2 %	5 %
> 1 y <=5	US\$96	US\$7	US\$133	US\$7	7 %	5 %
> 5 y <=10	US\$123	US\$19	US\$133	US\$19	16 %	15 %
>10 y <=15	US\$147	US\$33	US\$133	US\$33	23 %	25 %
>15 y <=20	US\$186	US\$50	US\$133	US\$50	27 %	37 %
>20 y <=25	US\$246	US\$72	US\$172	US\$72	29 %	42 %

>25 y <=30	US\$327	US\$121	US\$259	US\$121	37 %	47 %
>30 y <=35	US\$418	US\$176	US\$346	US\$176	42 %	51 %
>35 y <=40	US\$597	US\$324	US\$501	US\$324	54 %	65 %
Total	US\$203	US\$72	US\$133	US\$25	35 %	19 %

Datos: Elaboración Propia con datos de la Superintendencia de Pensiones de Chile, solar a precio de 843 y UF a 28.600.

Se puede destacar que en promedio las pensiones bajan en un 35% entre los datos históricos y los últimos pensionados, en la mediana la baja alcanza el 19%. Por otro lado, la mitad de los jubilados el febrero del 2020 alcanzan una pensión igual o menor a 25 dólares mensuales, es decir menos de un dólar diarios, frente a los 72 dólares que saca la mitad de los pensionados en Chile que no logran superar los 3 dólares diarios. Es evidente que el sistema entro en descomposición, lo que viene es peor que lo que ya hemos visto.

La falta de legitimidad del sistema se constata en varios estudios, tanto los que hizo la Comisión Asesora Presidencial, como la última encuesta de Protección Social, y en particular el informe del ICPM entregado en el seminario organizados por las propias AFPs en Chile entre otras. En términos de política pública, el problema de legitimidad se produce cuando lo que se espera socialmente del sistema de pensiones no tiene un correlato con el sistema que tenemos, pues se espera que el sistema de pensiones sea parte de la seguridad social y cumpla con los principios de la OIT, pero en cambio tenemos un sistema de seguro privado, que al igual que un banco ahorra los fondos y los devuelve en cuotas, por lo que no existe espacio para los principios de solidaridad o universalidad por ejemplo.

La rentabilidad si bien entre 1981 y junio del 2016 es alta de 8,23 %, al observar su comportamiento entre 2010 y 2016 esta cae a 3,78 %. Hoy el Pilar Solidario implica una ayuda a más de un millón trescientos cincuenta mil chilenos. Con un sistema donde no hay solidaridad en la parte contributiva, dado que se cotiza para ahorro individual solamente.

Estas cifras son decidoras; más del 50 % de los pensionados entre enero de 2007 y diciembre de 2014 recibieron pensiones autofinanciadas menores a \$38.000, lo que indica evidentemente una problemática gravísima respecto a la suficiencia de estas no un grupo que no es minoritario de la población. Adicionalmente a lo anterior, se observa un evidente problema de género respecto a las pensiones, siendo la mediana de pensión de las mujeres solo un 22 % de la mediana de los hombres. Es decir, la mediana de pensión autofinanciada de los hombres es más de 4 veces mayor a la de la mujer, lo que evidencia esta gravísima brecha de género observada en temas previsionales.

Asimismo, respecto a las tasas de reemplazo, las cifras respecto al actual sistema también son decidoras. Pues si bien el promedio de tasa de reemplazo para todos los afiliados es del 43 % del último ingreso, la mediana para esta variable es del 20%. Es decir, el 50 % de los afiliados reciben menos de un quinto de su último ingreso al momento de jubilar. Estas cifras esconden, nuevamente, una gran diferencia entre hombres y mujeres, teniendo los primeros una tasa de reemplazo mediana del 34 %, versus una del 13 % para las mujeres.

Respecto a la suficiencia de las pensiones en relación a medidas de ingreso mínimo, la Comisión encontró que el 61 % de las pensiones autofinanciadas son menores a la línea de pobreza y el 77 % de las pensiones son menores al salario mínimo, donde nuevamente el porcentaje de pensiones pagadas menores a ambos indicadores de ingresos son mayores para las mujeres, pues el 72 % de las pensiones autofinanciadas de mujeres son menores a la línea de pobreza y el 85 % son menores al salario mínimo. Nuevamente, los datos muestran como, por un lado, la gran mayoría de los pensionados son incapaces de mantener a través de su pensión estándares mínimos de vida y, por otro, la grave brecha de género existente, que deja a las mujeres pensionadas como las más perjudicadas por un sistema ya de por sí insuficiente.

A pesar de la Reforma de 2008, es necesario avanzar más allá, pues si bien las bajísimas pensiones del sistema son sin duda la razón más relevante para el descontento social, hoy los cambios que pide la población no son solo motivados por su anhelo de mejores beneficios, sino que apuntan hacia cambios de fondo que logren des- armar de raíz un sistema que perciben como injusto, individualista, poco solidario y no democrático.

Mas allá de las decidoras cifras sobre los montos de pensiones que el sistema entrega, son otras las características del sistema que contribuyen a explicar su bajo nivel de apoyo y consiguiente clamor ciudadano hacia reformas que sean estructurales. En ese sentido, consideramos que culpar a la baja legitimidad al sistema exclusivamente a las bajas pensiones es un error, tal como lo sería focalizar las reformas en cambios paramétricos

La ciudadanía pide un nuevo pacto social, donde la seguridad social sea concebida como un derecho y las pensiones sean reflejo de una preocupación colectiva por aquellos que, por su edad, ya no son parte de la fuerza del trabajo y no un negocio donde empresas se enriquecen y el Estado es un mero regulador. Y para que tampoco la vulnerabilidad en la vida activa, implique necesariamente una vejez miserable.

A nuestro entender, el sistema también colapsó por el descontento de una sociedad que observa la convivencia de pensiones bajísimas con altas rentabilidades para las AFP, las que alcanzaron el 24 % en los últimos 10 años, la falta de transparencia tanto en cobros como en inversiones y el financiamiento que estas realizan con el ahorro de los trabajadores en grandes empresas, las mismas que muchas veces se ven envueltas en actividades como colusión, lobby, estafa, abuso hacia los consumidores y el perjuicio hacia el medio ambiente. Además, la nula injerencia de sus dueños, los trabajadores afiliados al sistema, en las decisiones sobre inversión de sus fondos

La sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones es un problema en el mundo entero y los cambios paramétricos, una reforma habitual. Los sistemas de reparto enfrentan el desafío político de asumir el efecto de cambios demográficos y en el mercado de trabajo modificando sus parámetros. A saber, aumentar la edad de retiro, elevar la tasa de cotización y/o reducir la tasa de reemplazo. Son las mismas propuestas de quienes desean mantener el actual sistema han planteado como solución al impasse de las malas pensiones que arroja el actual sistema de AFP en Chile.

Los problemas siguen siendo los mismos con la diferencia que ahora las decisiones las debe tomar el propio afiliado dentro de un contrato individual actuarialmente justo y respondiendo a incentivos de mercado dentro del cual debe actuar con total asimetría de información respecto a los otros actores. Argumentos que resultan en ineficiencias e inequidades en el mercado de ahorro obligatorio que justifican per se una mayor intervención del gobierno en el sistema

Finalmente, el panorama se muestra desolador en el futuro, para enfrentar la pandemia el gobierno del congreso han aprobado dos retiros del 10% de los fondos de pensiones, para que los trabajadores con sus propios recursos puedan enfrentar los bajos niveles de ingresos de las familias, el resultado es que primer retiro dejó a 1,9 millones de personas sinfonías del segundo podría llegar a

dejar a 4 millones de personas sin fondos para su jubilación, algo así como el 36% de todos los afiliados al sistema, la situación se ha vuelto desesperada en Chile con la aplicación del Sistema de Capitalización individual que Yano resiste más y sería cambiado en la constitución que se aprobarán en el primer semestre del año 2022, el sistema será revisado sin lugar a dudas.