

Mesa redonda tripartita sobre tendencias y reformas de pensiones

Evaluación general del sistema de pensiones

Chile (Gobierno)

1. Logro de los principios básicos de la OIT

Los principios básicos de la OIT en los cuales el sistema previsional chileno tiene un alto grado de cumplimiento son los siguientes:

Principio 1: Realización progresiva de la cobertura universal

El fortalecimiento del Pilar Solidario ha permitido incrementar de manera relevante la cobertura del sistema de pensiones, logrando que, a través de los diferentes elementos del sistema, se otorgue pensiones a aproximadamente el 93% de los mayores de 65 años.

Principio 4: Responsabilidad general y primaria del Estado

El Estado chileno cumple con una serie de funciones que permiten expandir la cobertura del sistema de pensiones y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, entre las que destacan: (1) la creación del Fondo de Reserva de Pensiones (2006) con el objetivo de dar sostenibilidad financiera de largo plazo al Sistema de Pensiones Solidarias; (2) la administración y financiamiento del Pilar Solidario de Pensiones y del Antiguo Sistema; (3) la entrega de beneficios garantizados de pensiones, como lo es la garantía estatal de pensión mínima y la garantía estatal por quiebra; (4) por medio de la Superintendencia de Pensiones, cumple con un rol regulador y fiscalizador del sistema de pensiones y del seguro de cesantía, garantizando el cumplimiento de la normativa vigente que rige las funciones y atribuciones de los distintos actores que participan del sistema.

Principio 6: Sostenibilidad financiera, fiscal y económica

El componente contributivo de contribución definida es un sistema *fully-funded*, de modo que es financiera y fiscalmente sostenible a mediano y largo plazo. Además, existe el Fondo de Reserva de Pensiones, que tiene por objetivo apoyar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de las pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez, así como los aportes previsionales solidarios. De este modo, se complementa el financiamiento de futuras contingencias en materia de pensiones, otorgando sostenibilidad financiera de largo plazo al sistema.

Principio 7: Gestión y administración transparentes

El organismo fiscalizador del sistema de pensiones (Superintendencia de Pensiones, en adelante SP) y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) entregan a los afiliados y al público general, a través de diversos medios, información actualizada respecto a sus ahorros, las rentabilidades de las inversiones de los fondos de pensiones, los costos de administración y la calidad de los servicios que prestan las AFP. Paralelamente, cualquier persona puede informarse de los resultados obtenidos por las AFP en la página web de la SP y en las mismas administradoras. Adicionalmente, están normados los procedimientos para que los afiliados presenten reclamos en casos de incumplimiento. Por último, es relevante destacar que las AFP deben administrar los fondos de pensiones dentro de los marcos legales que establece y fiscaliza la SP. De lo anterior se concluye que existe alta transparencia de los resultados y la gestión de las administradoras.

Principio 8: Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados

El sistema previsional chileno asegura la participación de interlocutores sociales, a través de dos entidades principales: la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y el Consejo Consultivo Previsional. La primera tiene como principal función el informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector, sobre las evaluaciones que sus representados efectúen sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer estrategias de educación y difusión. Por su parte, el Consejo Consultivo

Previsional tiene como misión asesorar a los ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias.

Principio 9: Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos

Los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se reajustan automáticamente en el 100% de la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor (IPC), entre el mes anterior al último reajuste concedido y el mes en que dicha variación alcance o supere el 10%. Por su parte, el monto de las pensiones del Sistema de Capitalización Individual se establece en Unidades de Fomento (UF) y se pagan considerando el valor de la UF al día de pago, esta unidad monetaria permite que el valor de las pensiones se mantenga a través del tiempo, ya que se actualiza según el nivel de inflación.

El sistema de pensiones chileno cumple parcialmente los siguientes principios:

Principio 2: Solidaridad social y financiamiento colectivo

El sistema de pensiones contempla diferentes elementos que garantizan la solidaridad social, especialmente hacia las personas de menores ingresos y aquellas con invalidez parcial o total. El Sistema de Pensiones Solidarias permite transferir recursos fiscales hacia los más pobres. Por su parte, el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) se financia con una cotización solidaria y de cargo de los empleadores respecto de los trabajadores activos, y, por ende, genera transferencias desde los trabajadores activos hacia los trabajadores que se han invalidado y sus beneficiarios. Por último, el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (ATEP), es un seguro a cargo del empleador, que protege a todos los trabajadores, incluyendo la entrega de pensiones de invalidez de origen laboral. Actualmente, las pensiones contributivas son financiadas íntegramente por los trabajadores. El Estado, a través de impuestos generales, financia las pensiones del antiguo sistema, las Fuerzas Armadas y de Orden, y las pensiones y aportes del Sistema de Pensiones Solidarias. La interacción entre el pilar contributivo y el pilar solidario generan un sistema mixto de pensiones. Existe espacio para fortalecer el financiamiento, mediante la incorporación de aportes de los empleadores.

Principio 3: Derecho a beneficios adecuados y previsibles

El sistema actual permite que todo afiliado que tenga ahorros previsionales (sin importar el monto de estos) tenga derecho a pensionarse. Sin embargo, debido a que el sistema de pensiones chileno es de contribución definida – aspecto que fortalece su sostenibilidad financiera –, el monto de la pensión autofinanciada no es garantizado ni predecible, pues depende de una serie de variables. La tasa y frecuencia promedio de contribución al sistema son relativamente bajas, lo que afecta negativamente el monto de ahorro con el que los trabajadores llegan a pensionarse, y por tanto la suficiencia de las pensiones. Pese a lo anterior, a través del Sistema de Pensiones Solidarias el estado garantiza un piso mínimo de pensión igual a la Pensión Básica Solidaria (PBS) a todos los mayores de 65 años que pertenecen al 60% más pobre y complementa las pensiones de aquellos que no cuentan con una acumulación de fondos necesaria para alcanzar un monto de pensión. Además, el Estado entrega un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado a las mujeres el cual incrementa el monto de las pensiones de las mujeres, reduciendo así las brechas de género en pensión.

Principio 5: No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales

El sistema de pensiones contempla un seguro de invalidez que financie pensiones a todos los trabajadores que sufran un menoscabo permanente de su capacidad de trabajo, a consecuencia de una enfermedad o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales y estén cubiertos por el mismo. Además a través del Pilar Solidario entrega pensiones o complementos de pensión a los pensionados por invalidez que pertenecen al 60% más pobre. Sin embargo, el sistema aún mantiene brechas de género en el monto de la pensión, las que se originan por las menores remuneraciones que reciben las mujeres, la menor frecuencia de cotizaciones, y la aplicación de tablas de mortalidad diferenciadas por género. Estas brechas han ido reduciéndose gracias a la mayor participación de la mujer en el mercado laboral, el Bono por Hijo, y el sistema de Pensiones Solidarias, pero aún existe camino por recorrer hasta que desaparezcan totalmente.

2. Evaluación general del sistema de pensiones

El sistema de pensiones chileno tiene tres componentes principales. En primer lugar, el sistema de pensiones solidarias paga pensiones o complementos de pensión a quienes pertenecen al 60% más pobre de nuestra población. Este componente se financia con impuestos generales. El segundo componente corresponde al sistema de ahorro individual que paga pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia a los trabajadores afiliados y a sus beneficiarios que cumplan ciertas condiciones. En este sistema, los beneficios se financian con el ahorro acumulado por los trabajadores en sus cuentas individuales a lo largo de su vida

laboral y, en el caso de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, se complementan con recursos originados en un sistema financiado en base a cotizaciones solidarias y de aporte del empleador. El tercer componente del sistema lo constituyen los planes de ahorro previsional voluntario, suscritos por los trabajadores que deseen mejorar sus pensiones, incorporando elementos de fomento al ahorro previsional que son de cargo fiscal.

A lo largo de los años, el sistema de pensiones se ha ido perfeccionando, permitiendo mejorar el nivel de vida de los adultos mayores en el país. El Pilar Solidario, fue fortalecido en diciembre de 2019 mediante la Ley N° 21.190, incrementándose en un 50% sus beneficios. Este Pilar ha contribuido a reducir de manera relevante los niveles de pobreza en la vejez que, en el grupo de mayores de 60 años, ha bajado desde un 22,8% en 2006, hasta un 4,5% en 2017. De modo que el sistema cumple con el objetivo fundamental de evitar la pobreza en la vejez, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad financiera en el largo plazo de los beneficios otorgados. La alta cobertura del sistema de pensiones en su conjunto (93% de los mayores de 65 años recibe algún tipo de pensión) también es una clara fortaleza del sistema. Asimismo, la gestión y administración del sistema es transparente, y permite la participación a diferentes interlocutores sociales.

Subsisten sin embargo ciertas brechas que no se han corregido en su totalidad. Primero, la tasa y frecuencia promedio de contribución al sistema son relativamente bajas, lo que afecta negativamente el monto de ahorro y por tanto, la suficiencia de las pensiones. A pesar de haberse instaurado en 2019 la obligación de cotizar para los trabajadores independientes que emiten boletas de honorarios, aún persisten grupos de trabajadores que actualmente no contribuyen al sistema. Segundo, el sistema mantiene importantes brechas de género en el monto de las pensiones. Tercero, el sistema de pensiones al ser de contribución definida – aspecto que fortalece su sostenibilidad financiera - no permite a los trabajadores predecir de manera certera su nivel de pensión en la vejez. Esto perjudica la capacidad de los trabajadores de planificar y tomar de decisiones que contribuyan a mantener un nivel de vida relativamente estable al transitar desde la fase activa a la fase pasiva.

3. Mecanismos para fortalecer el sistema de pensiones

Actualmente se encuentra en discusión en el Congreso un Proyecto de Ley (Boletín N° 12.212-13) que busca introducir cambios que ayuden a solucionar ciertas brechas que aún presenta el actual sistema de pensiones. Las propuestas de este Proyecto de Ley están orientadas principalmente a mejorar el nivel y la calidad de las pensiones.

Los objetivos específicos del proyecto son mejorar las pensiones de clase media; mejorar las pensiones de las mujeres, especialmente de la clase media que no se benefician del Pilar Solidario; desarrollar mecanismos especiales de protección económica para los adultos mayores en condición de dependencia funcional severa; mejorar las pensiones que recibirán en el futuro las generaciones de trabajadores más jóvenes como resultado de su esfuerzo individual; fortalecer la competencia en el sistema de pensiones; mejorar la información y educación previsional y fortalecer la fiscalización del sistema previsional.

Para alcanzar estos objetivos se propone una variedad de herramientas, que incluyen la creación de un sistema de ahorro colectivo que permita mejorar las pensiones de la clase media, especialmente las mujeres en este segmento de la población, y los adultos mayores dependientes funcionales severos de más bajos ingresos; un aumento en la tasa de cotización de cargo del empleador; junto con mecanismos que aumentan la efectividad en la cobranza de cotizaciones; una nueva regulación para la licitación de los afiliados que se incorporan al sistema; una nueva regulación de comisiones que pueden cobrar las Administradoras de Fondos de Pensiones; un nuevo instrumento de educación previsional; mayores facultades de fiscalización para la Superintendencia de Pensiones y nuevas obligaciones de información para las Administradoras de Fondos de Pensiones; además de una variedad de reformas complementarias.