



Presentación ante la Comisión Asesora Presidencial de Pensiones

(miércoles 13 agosto 2014)

"HACIA UN NUEVO PRADIGMA EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO" (*)

(*) Este documento es parte de un proyecto-investigación del Instituto Igualdad, con apoyo de la Fundación Frederich Ebert (FES-Chile), que se encuentra a cargo del consultor Jaime Ruiz-Tagle, y su contenido no representa, necesariamente, la opinión del Instituto Igualdad.

HACIA UN NUEVO PRADIGMA EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

Introducción.

Los sistemas de pensiones están en crisis en todo el mundo. Las causas son bien conocidas y diversas: el aumento del trabajo informal, asociado a la globalización; la mayor presencia femenina en el mercado laboral, que se asocia a mayores lagunas previsionales; la disminución de la fertilidad y en consecuencia la disminución relativa de la fuerza de trabajo joven; la prolongación de los estudios superiores, que implica una entrada al mercado laboral más tardía. Pero, sin duda, la causa principal de la crisis ha sido, es y será el fuerte incremento de la longevidad. Cada vez es necesario financiar más años de pensiones a partir de la edad de jubilación.

La reforma de 1981 en Chile (DL 3500) fue presentada como una respuesta original frente a los problemas del sistema de reparto. Se pensó que con la capitalización individual, aun suponiendo una tasa de interés moderada, se podrían obtener pensiones muy superiores a las que entregaba el sistema antiguo. Fue, ciertamente, una apuesta extremadamente optimista, por decir lo menos, ya que las cotizaciones se fijaron en un 10% de las remuneraciones, mientras que en el sistema de reparto bordeaban el 20%.

A. Las principales falencias del sistema de AFP privadas.

Lamentablemente, existe un consenso generalizado en la población chilena, y sobre todo en las organizaciones laborales, de que el sistema de AFP privadas carece de legitimidad. Estas son sus principales falencias:

1. No ha cumplido la promesa inicial de entregar pensiones equivalentes al 70%, aproximadamente, de las remuneraciones de los últimos años. Las tasas de reemplazo han sido muy inferiores a ese porcentaje. Los ejecutivos de las AFP atribuyen esto al aumento de la longevidad y a las deficiencias del mercado de trabajo. Esto es cierto, pero ya era conocido en 1980. Además, al rebajar al 10% las cotizaciones previsionales, para atraer a los trabajadores, que tendrían un mejor sueldo líquido, se cometió un grave error de diseño.
2. No ha logrado rebajas generalizadas de los altos costos de administración. La AFP más grande (Provida) cobra todavía un 1,54%, siendo así que Planvital, ganadora de la última licitación, cobra solamente 0,47%.

3. No ha reducido las ganancias de las AFP a un porcentaje razonable. De hecho, han tenido ganancias sobre capital de 20% a 30% en los últimos decenios, aproximadamente el doble que el sistema bancario.
4. No ha logrado una cobertura suficiente de la población ocupada. Esta llegó a 8.439.150 personas en marzo de 2014, mientras que los cotizantes fueron solamente 5.030.927 (59,7%). Esto, a pesar del fuerte aumento de los cotizantes en los últimos años: + 57,6% entre diciembre de 2005 y diciembre de 2013.
5. No ha logrado una forma adecuada de participación de los trabajadores afiliados. Se trata de trabajadores “propietarios sin poder”. El rol del Comité de Usuarios no es relevante.
6. No ha logrado rentabilidades netas de largo plazo claramente superiores al 4% garantizado por los Bonos de Reconocimiento. La rentabilidad neta entre 2002 y 2014 bordea el 4,5%, con tendencia a la baja.
7. Además de su ilegitimidad de origen, el sistema no ha logrado ganar la confianza de los afiliados ni de los trabajadores en general, que se sienten explotados por las AFP. Esto hace muy difícil plantear un aumento significativo de las cotizaciones dentro del sistema de administración privada.
8. No ha logrado cumplir las normas mínimas de Seguridad Social planteadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De hecho, el sistema de AFP constituye más bien un ahorro individual obligatorio para la vejez.

B. Criterios éticos y políticos para establecer las reformas previsionales.

A nuestro juicio, los principales criterios deben ser los siguientes:

1. Contribuir a la disminución de las desigualdades socioeconómicas, privilegiando especialmente a los más pobres, a los sectores marginados, a las mujeres y a los jóvenes.
2. Mejorar la equidad del sistema, de tal manera que se retribuya a cada uno según su aporte, sin privilegios injustificados.
3. Incluir la solidaridad intra-sistema (que existe en los sistemas de reparto, a través de los topes superiores de las pensiones).

4. Lograr una mayor eficiencia en la gestión, disminuyendo el rol de las instituciones con fines de lucro.
5. Limitar el poder económico y político de los grandes conglomerados financieros.
6. Instalar un sistema de participación efectiva de las organizaciones laborales. Los representantes de los afiliados deben poder, al menos, contribuir a definir criterios para la inversión de los fondos.
7. Conseguir que las pensiones estén vinculadas al desarrollo socioeconómico del país, pero que no dependan significativamente de los vaivenes del mercado.

C. Propuestas de reforma para fortalecer el Sistema Solidario

El cambio más importante en la ley 20.255, de 2008, fue la construcción de un sólido Pilar Solidario. En julio de 2008 el sistema solidario tenía 483.200 beneficiarios; en marzo de 2014 alcanzaba a 1.238.500, el 62,5% mujeres y el 37,5% hombres. Se trata de una política social bien lograda. Sin embargo, se requiere perfeccionarla.

Las reformas en esta área son las que pueden tener un efecto más rápido en el mejoramiento de las pensiones, ya que dependen de los fondos generales de la nación. El Estado deberá aportar más recursos que los destinados en la actualidad.

1. Mejorar el sistema de reajuste de los beneficios del Pilar Solidario. No basta con que se reajusten conforme al IPC, porque los pensionados se van quedando atrás con relación a los ingresos de los trabajadores activos, lo que profundiza las grandes desigualdades que existen en nuestro país.
2. Mejorar los montos de los beneficios del Pilar Solidario, que se han mantenido congelados en términos reales desde la reforma de 2008. Puede tomarse como referencia el aumento experimentado por el sueldo mínimo legal.
3. Ampliar la cobertura del Pilar Solidario, extendiéndola al cuarto quintil de ingresos (empezando eventualmente por los mayores de 75 años).
4. Mantener una perspectiva de universalidad, que sólo excluya a los ciudadanos de más altos ingresos.

5. Ampliar a todas las madres el Bono por Hijo (no limitándolo a las que han jubilado a partir de cierta fecha) y mejorar su monto.
6. Entregar los montos del Bono por Hijos a una institución pública, que les asignará una rentabilidad fija (como a los Bonos de Reconocimiento).
7. Entregar el subsidio a la contratación de los trabajadores jóvenes a una institución pública, que establecerá una rentabilidad fija garantizada.

D. Propuestas de reforma al sistema de capitalización individual.

1. Crear una AFP estatal, con las siguientes características principales: sin fines de lucro, con bajas comisiones, orientada especialmente a los marginados, con garantía de rentabilidad mínima para los fondos D y E.
2. Suprimir la declaración y no pago de las cotizaciones, que los trabajadores consideran un fraude legalizado.
3. Aumentar el tope superior de las cotizaciones (reajustando las 60 UF de 1981 conforme a la variación del índice de Sueldos y Salarios).
4. Establecer la contribución de los afiliados de más altos ingresos a un Fondo Solidario. Esto se justifica porque ellos se benefician más del sistema, sobre todo por las ventajas del Ahorro Previsional Voluntario.
5. Fijar un límite máximo a las comisiones, relacionado con el monto de las AFP más baratas y eficientes.
6. Establecer una rentabilidad mínima garantizada en los fondos menos riesgosos (D y E), mediante un Fondo de Compensación. De hecho, la pérdida de ahorros previsionales, aunque sólo sea en un año calendario, es uno de los problemas que provoca más indignación a los trabajadores contra el sistema de AFP, sobre todo cuando se ven obligados a jubilar.
7. Crear un Fondo de Garantía de las Cotizaciones, que permita pagarlas cuando se produzca cesantía o insolvencia de las empresas.

8. Establecer un sistema de participación efectiva de representantes de los trabajadores en los Directorios de las AFP.

E. Propuesta de creación de un sistema público de pensiones, basado en cuentas nacionales.

1. Crear un sistema solidario de pensiones, basado en cuentas nacionales que consideren la fecha y los montos aportados, manejado por una institución pública, para todos los nuevos trabajadores que se integren al mercado laboral (una vez que termine el período de la última licitación).
2. Este sistema manejará también el incremento de las cotizaciones previsionales, a cargo de los empleadores, respecto a los trabajadores afiliados al actual sistema de AFP. El aumento del porcentaje de cotizaciones, por ejemplo de 10% a 15%, deberá realizarse en forma gradual.
3. El monto de la capitalización individual en las AFP más el monto de las cuentas nacionales, constituirán la base de cálculo para las futuras pensiones.
4. Las pensiones deberán reajustarse en relación al progreso económico del país (según el aumento del Índice de Sueldos y Salarios o del ingreso nacional per capita).
5. Las AFP podrán seguir recibiendo aportes previsionales voluntarios, con los mismos beneficios que existen actualmente, de todos los trabajadores chilenos.

En consecuencia, se contará con un sistema de pensiones mixto, esencialmente público, pero que dejará espacios para las administradoras privadas.

En el debate respecto a esta propuesta, debe plantearse la pregunta sobre la fuerza política y social necesaria para realizar una reforma de esta envergadura.

Agosto de 2014