



Presentación Fundación SOL para Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

Agosto de 2014

1. Importancia de la Seguridad Social

La formación de la seguridad social, tal como la conocemos el día de hoy, es el resultado de un prolongado proceso que se extiende desde los inicios del siglo XIX hasta la actualidad, transitando desde los mecanismos débiles e incipientes de protección, pasando por los seguros sociales, que principalmente ofrecían protección al trabajador asalariado, hasta llegar a la seguridad social de carácter universal, que se concibe desde un enfoque de derechos y que se enlaza con la noción de ciudadanía. Entonces, defender la democracia implica promover la idea de que a los individuos se les reconocen derechos que les permiten ocupar un puesto como miembros de pleno derecho de la sociedad, es decir, como ciudadanos. En este sentido, la Seguridad Social se convierte en un instrumento esencial para la garantía de las condiciones de existencia de los individuos, y por ello en el núcleo o corazón del Estado social y democrático. La opción por la seguridad social, por tanto, es una decisión política, que involucra una manera de concebir a la sociedad y de cautelar ciertos principios básicos.

En este sentido, **si una persona no cuenta con una pensión suficiente para llevar a cabo una vida normal que le permita participar activamente de la vida política, social y cultural o si el monto de esa pensión depende completamente del desempeño que tuvo en el mercado a lo largo de su vida, a esta persona el Estado no le está asegurando su ciudadanía.**

2. Convenios Internacionales y Principios de la Seguridad Social

En 1944, ad portas del término de la segunda guerra mundial, la Declaración de Filadelfia de la OIT elevó la seguridad social a instrumento internacional y proclamó la necesidad de extender su cobertura, fomentando la cooperación permanente entre las instituciones que promueven la seguridad social, el intercambio de información y el estudio de los problemas comunes relacionados a la administración de la seguridad social.

El derecho a la seguridad social se incorpora a la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Las Conferencias Internacionales de la OIT, han aprobado una serie de acuerdos (“Convenios” y “Recomendaciones”) sobre seguridad social. La “segunda generación” de estos instrumentos se estructuró después de la Segunda Guerra Mundial, basada en el concepto más amplio o universal de seguridad social. El más importante de los convenios es el N° 102, el cual fue aprobado en 1952 y que tomando las recomendaciones de la Declaración de Filadelfia, estableció la “norma mínima” de seguridad social. **En 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de las Naciones Unidas reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social y al seguro social en su artículo 9.**

Hoy, las cuatro normas más importantes producidas por la OIT en materia de pensiones de Vejez, son el Convenio N°102 y 128 y las Recomendaciones N°131 y 202.

A partir de estas normas, se pueden identificar un conjunto de principios de la seguridad social que todo sistema de pensiones debe incorporar para que sea reconocido como tal. Carmelo Mesa-Lago realiza una primera sistematización de estos principios en el 2004, los cuales se resumen en los siguientes seis conceptos:

1) Universalidad en la cobertura; 2) igualdad, equidad o uniformidad en el trato; 3) solidaridad y redistribución del ingreso; 4) comprensividad y suficiencia de las prestaciones; 5) unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión, y 6) sostenibilidad financiera.

Posteriormente, Mesa-Lago (2013) realizó una desagregación de los principios 2 y 5 e incorporó uno más, estableciendo el siguiente decálogo: 1) diálogo social; 2) cobertura universal; 3) trato uniforme; 4) solidaridad social; 5) equidad de género; 6) suficiencia de las prestaciones; 7) eficiencia y gastos administrativos razonables; 8) participación social en la gestión; 9) rol del Estado y supervisión y 10) sostenibilidad financiera-actuarial.

Se podría afirmar que, los principios son los cimientos que sostienen y conforman una organización, una institución, un ideal, sin los cuales perdería identidad y razón de ser. En este caso, son la base de un sistema de seguridad social.

3. Orígenes y Características del Sistema Previsional Chileno

Antes de la creación del Sistema de AFP, en Chile existía un Sistema de pensiones de Reparto. Desde 1952 hasta comienzos de los '70, a pesar de la notable expansión del sistema y de su amplia cobertura en términos de población y riesgos, existía, durante la mayor parte del período, el deseo de racionalizarlo para corregir las deficiencias que presentaba. Las críticas apuntaban, principalmente, a la **multiplicidad de instituciones y a las diferencias en el tratamiento de distintos grupos**.

Varias de las medidas que abogaron por una mayor racionalización y uniformidad del sistema fueron impuestas por el gobierno militar. Ello fue facilitado no sólo por la enorme concentración de poder político del gobierno, sino también porque se fueron eliminando las diferencias que existían entre obreros y empleados.

Sin embargo, del análisis de los defectos del sistema de reparto, **“no se derivaba la conveniencia de reemplazarlo por un sistema privado de capitalización como insistentemente ha sido planteado por los economistas del gobierno militar**. Los defectos indicaban que era necesario uniformar las disposiciones que determinaban los beneficios y aportes al sistema, modernizar su administración, extender la indexación para neutralizar la inflación y recuperar la cobertura perdida en los últimos años. Precisamente en esa línea se inscriben algunas de las medidas adoptadas entre 1973 y 1980” (Arellano, 1985).

El sistema de pensiones en Chile sufrió un cambio estructural a partir de 1981. Fue uno de los pocos países del mundo donde se sustituyó completamente el sistema de reparto por un sistema de cuentas de capitalización individual administradas por entidades privadas (AFP). Un cambio drástico que políticamente sólo se podía haber realizado bajo una dictadura. Las razones que inspiraron esta modificación, declarados por los creadores del nuevo sistema y sus defensores, se centraban en el término de privilegios que asociaban al modelo anterior, su insostenibilidad financiera y fomentar una mayor conexión entre aportes y beneficios de los cotizantes, respetando el principio de la equidad individual. La promesa del nuevo esquema era clara: permitiría obtener mejores pensiones, mayores tasas de reemplazo, mejor cobertura, un adecuado premio al esfuerzo personal, y de paso, ayudaría a elevar las tasas de ahorro en el país y profundizar el mercado de capitales. Sin embargo, después de casi 35 años de vigencia de este modelo de pensiones, el diagnóstico es preocupante y contundente: se registra un severo problema en el monto de las pensiones pagadas, lo cual se extenderá durante los próximos años, condenando a gran parte de los jubilados de Chile a la pobreza y vulnerabilidad.

Respecto a la filosofía del sistema de capitalización individual, en el cual la pensión final no está asegurada, sino que depende sólo del ahorro de cada trabajador, José Piñera sostenía, que se adecua a la esencia de la naturaleza humana, orientada a maximizar el bienestar personal mi-

nimizando el esfuerzo requerido para ello. Un sistema solidario es por ello contra-natura y genera el riesgo moral del aprovechamiento, pues los resultados que gozan los individuos no son iguales al volumen de ahorro inyectado por ellos, que para Piñera es igual al esfuerzo realizado en la vida.

Además plantea que: “Un sistema de pensiones no tiene por qué atender a objetivos redistributivos. Para los fines de la redistribución del ingreso, existen instrumentos de política económica -el gasto social del estado es el principal- que son mucho más eficaces”.

El año 2006, bajo el primer gobierno de Michelle Bachelet y debido al bajo nivel de las pensiones entregadas por las AFP, se convocó a una Comisión de “expertos”, que redactó un informe que derivó en la reforma previsional del año 2008, la cual incorporó un subsidio estatal compensatorio (pensión no contributiva), que se le denominó “Sistema de Pensiones Solidarias” (SPS) para aquellas personas pertenecientes al 60 % más pobre de la población. De esta forma se crea un pequeño Pilar Solidario, cuyas pensiones básicas hoy alcanzan a \$86.000 (lo que equivale a 160 dólares y representa sólo el 38 % del Salario Mínimo nacional). Dentro del pilar Solidario, también se crea el Aporte Previsional Solidario, el cual es un beneficio que complementa la pensión de quien ha cotizado. El monto del aporte es proporcional a las cotizaciones efectuadas y decrecerá en relación al monto de la pensión que perciba, hasta extinguirse en caso que la pensión alcance un monto igual o superior a \$280.000 (cerca de 500 dólares). La reforma también involucra incentivos que favorecen las cotizaciones de las mujeres y los jóvenes y traspasa el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia al empleador.

No obstante, la reforma previsional no altera mayormente el Sistema de AFP y por ende el eje del sistema de pensiones chileno sigue siendo la capitalización individual.

A continuación, se evalúa el Sistema de pensiones chileno de acuerdo al test de los principios de la seguridad social.

4. ¿Por qué Chile no tiene un Sistema de Pensiones?

El sistema de AFP, fundamentalmente corresponde a un esquema de ahorro privado forzoso, que no cumple o cumple parcialmente con los principios de la seguridad social.

4.1. Diálogo Social

Para ser legítimo, un sistema de pensiones ajustado a los principios de la seguridad social, debe ser construido en democracia e incorporar un proceso de participación plena de los distintos actores (trabajadores, jubilados, académicos, empresarios, poder ejecutivo y legislativo).

La reforma estructural de pensiones fue aprobada en 1980, con escasísima discusión pública y por una legislatura totalmente designada y controlada por el gobierno. Esta segunda reforma cerró el antiguo sistema público (prohibió afiliaciones nuevas) y lo sustituyó por un nuevo sistema “privado” pero obligatorio, que se basa en cuentas individuales, carece de solidaridad interna, es administrado por sociedades anónimas de dedicación exclusiva y ánimo de lucro, y eliminó la contribución del empleador; **“estos cambios hubieran sido imposibles bajo un régimen democrático”** (Mesa-Lago, 2013).

Al revisar la historia de los sistemas de pensiones y sus transformaciones en otros países latinoamericanos, se puede concluir que existiría una relación inversa entre los grados de democratización y privatización: los regímenes menos democráticos introducen los sistemas más privatizados (menos públicos) y los regímenes más democráticos mantienen los sistemas más

públicos (menos privatizados). Además, se puede observar que, donde el neoliberalismo era más fuerte, se impuso el modelo sustitutivo de pensiones, mientras que, en los países donde el neoliberalismo era más moderado o débil (o era necesaria una coalición con un partido socialdemócrata) se siguió el modelo mixto (Mesa-Lago, 1999).

4.2. Cobertura Universal

La cobertura de la población económicamente activa (PEA) en el sistema de pensiones chileno se redujo de 73 % en 1973 a 64 % en 1980. Según datos de la Superintendencia de Pensiones, el año 2013, la cobertura de cotizantes sobre la PEA alcanzó sólo a 63,7 %. Por otro lado, los afiliados que cotizan disminuyeron de 70,7 % en 1990 a 56,1 % en 2013. Por tanto, no se observa una correlación positiva entre la privatización del sistema de pensiones y el aumento de la cobertura.

4.3. Trato Uniforme

Las fuerzas armadas y del orden continúan fuera del Sistema de las AFP y reciben prestaciones superiores a las del sistema general, con importantes subvenciones fiscales. De hecho, el año 2013, el Estado chileno tuvo que cubrir un déficit por \$1,03 billones, lo que equivale a 0,75 % del PIB.

4.4. Solidaridad Social

Los sistemas privados de capitalización carecen de solidaridad social inter e intrageneracional porque la cuenta individual sólo pertenece al trabajador asegurado. Los exiguos niveles de solidaridad se externalizan al Estado (Pilar Solidario). Este pilar solidario se financia a través de impuestos generales. Sin embargo, dado que el sistema tributario chileno tiene altos niveles de regresividad, debido a la existencias de amplios mecanismo de elusión tributaria para los más ricos y porque la principal fuente de recaudación es el IVA (impuesto indirecto al consumo de carácter regresivo), los elementos de solidaridad en el sistema son marginales.

4.5. Equidad de género

Bajo el sistema privado de las AFP donde la pensión es un reflejo de la trayectoria laboral de cada persona, las desigualdades salariales, de densidad de cotización y de formalidad en el empleo que sufren las mujeres funcionan como efecto espejo a la hora de proyectar su pensión futura. No obstante, esto se amplifica, debido a que se utilizan tablas de mortalidad más exigentes para las mujeres, en el momento de calcular sus pensiones.

4.6. Suficiencia de las prestaciones

Este corresponde a uno de los principios más importante de la seguridad social. Si un sistema de pensiones no paga pensiones que permitan a las personas tener una vida digna en su vejez y sustituir adecuadamente sus ingresos de su vida activa, no cumple su objetivo más básico.

Según los datos de la Superintendencia de pensiones, a diciembre de 2013, el sistema privado chileno pagó 1.031.207 pensiones y el monto promedio (sin incluir APS) fue de \$183.213 (87 % del Salario Mínimo). En el caso de las pensiones de Vejez que pagan las AFP (Modalidad retiro programado), el 91,2 % son menores a \$139.857 (6 UF), lo que significa que 9 de cada 10 pensionados bajo esta modalidad reciben una pensión menor a 66,6 % del Salario Mínimo nacional. En el caso de las mujeres, la situación es aún más alarmante, ya que 94,2 % recibe menos de esta cifra.

De hecho, cuando se observa la evolución del valor de la pensión de vejez retiro programado en los últimos 20 años, se puede constatar que en términos reales incluso existe un pequeño

retroceso (5 UF en 1994 versus 4,9 UF en 2013).

En relación a los pensionados futuros, el panorama se presenta aún más preocupante. Cuando se observa el saldo en la cuenta individual que tiene cada afiliado, se puede concluir que el 69,1 % de las personas entre 60 y 65 años, vale decir, que ya jubilaron en el caso de las mujeres o están ad portas de jubilar para los hombres, acumula menos de \$20 millones, lo cual alcanza, hasta la fecha, para una pensión autofinanciada menor a \$100.000.¹

Un saldo promedio para una mujer afiliada de 59 años es de \$13.304.000 que alcanza para una pensión autofinanciada de \$66.520. Por otro lado, el saldo promedio de un hombre de 64 años es \$23.904.000 que se traduce en una pensión autofinanciada de \$119.520.

Finalmente, es importante hacer una mención sobre la pensión mínima de subsistencia y su valor. Si bien el monto de la Pensión Básica Solidaria es mucho mayor que la pensión asistencial que reemplazó (PASIS), sólo equivale al 38 % de un Salario Mínimo y supera marginalmente la línea de la pobreza (1,06 veces la línea de la pobreza).

4.7. Eficiencia y costos administrativos razonables

Una de las promesas de la reforma de 1981, era que se iba a generar altos niveles de competencia y eficiencia entre las administradoras. Pero, mientras en 1994 llegaron a existir 21 AFP hoy se registran sólo 6 y cuatro de ellas concentran más del 85 % de los afiliados, cotizantes y el total de activos.

4.8. Participación social en la gestión

Antes de la reforma estructural, la mayoría de los fondos de pensiones tenía participación tripartita en su administración a través de representantes de los trabajadores, empleadores y el gobierno, aunque había diferencias en cuanto a su efectividad y forma de elección. La reforma eliminó la participación social en la gestión de las AFP y en el ente fiscalizador (superintendencia), a pesar de que los trabajadores son propietarios de sus fondos de pensiones.

A pesar de que la reforma del 2008, creó una Comisión de Usuarios, dado que ésta monitorea, pero no tiene poder de decisión, se puede concluir que básicamente no se ha restaurado la representación social directa en la gestión de las pensiones,.

4.9. Rol del Estado y supervisión

El Estado chileno fue reemplazado de la gestión de los fondos previsionales a partir de 1981, en la medida que sólo se le asigna un rol garante, de supervisión y de asignación de las prestaciones de asistencia social.

No obstante, en materia de pensiones se ha transitado desde un Estado Subsidiario a un Estado “Subsidiador”, en la medida que el año 2013, de cada \$5 que se pagaron por concepto de pensiones civiles (sin incluir a las fuerzas armadas y la policía), \$4 provenía de las arcas fiscales y sólo \$1 de las AFP y Compañías de Seguro.

¹Se calcula que aproximadamente por cada \$20 millones acumulados se puede obtener una pensión de \$100.000

4.10. Sostenibilidad Financiera

Este es el único principio que el Sistema de AFP cumple sin mayores problemas a la fecha, dado que el monto de cotizaciones que recibe mensualmente de los trabajadores chilenos es muy superior al monto de pensiones que paga en el mismo período.

Cuando uno compara los flujos del sistema privado de pensiones, se puede observar que cada año se generan enormes excedentes, dado que lo recaudado vía cotizaciones y aportes del Fisco (bono de reconocimiento, pensiones mínimas garantizadas, APS, y otros subsidios) supera con creces al gasto en beneficios. Por ejemplo, el 2013, mientras se recibieron ingresos por casi \$6,6 billones, se generaron egresos por sólo \$2,5 billones, arrojando un excedente de \$4,05 billones que equivale al 62 % de los ingresos.

Por tanto, si el sistema funcionara como un esquema de reparto, donde los ingresos de los trabajadores activos se utilizan para pagar las pensiones de los pasivos, prácticamente se podrían triplicar el valor de las pensiones que se pagan actualmente.

Además, en lo que respecta a la cotización para la pensión de vejez, desde 1981, sólo el trabajador aporta a su cuenta individual un 10 % de su remuneración imponible, lo cual implica que Chile es el único país de la OCDE donde el empleador no realiza contribución, violando el **Convenio N°102 de la OIT** que indica que el trabajador no debe aportar más del 50 % de la cotización total. El único aporte del empleador chileno (y sólo a partir de 2011) es la prima de invalidez y sobrevivencia, que antes pagaba íntegramente el empleador y que equivale a 1,26 % de la remuneración imponible.

En los países de la OCDE, en promedio, el empleador aporta un 11,24 % de la base contributiva en los sistemas públicos de pensiones y en los 27 países de la Unión Europea, el promedio es 14,59

5. ¿Qué sucedería en Chile si reemplazamos el sistema privado de capitalización individual por un Pilar de Reparto? Algunas Simulaciones

Se realizó una proyección del régimen de pensiones administrado actualmente por las AFP para el período 2015-2065, de tal forma que comenzara a funcionar como un sistema de reparto.

La proyección actuarial que se utilizará corresponde a un modelo de componentes², donde, se considera la evolución de cada variable en forma independiente (razón activos/pasivos, fecundidad, mortalidad, tasa de actividad, remuneración imponible, tasa de desempleo, entre otras). Esta metodología permite analizar la proyección de todos y cada uno de los componentes y los efectos sobre distintos factores ante escenarios alternativos.

Los cálculos y simulaciones se elaboraron considerando un horizonte de 50 años y suponiendo un escenario “base” neutro (ni optimista ni pesimista) en el mediano y largo plazo, con respecto a variables económicas, demográficas y financieras de tal forma de poder evaluar la sustentabilidad del sistema. Este ejercicio **actuarial** de carácter exploratorio y preliminar, presentará la evolución esperada de los flujos de ingresos, gastos y resultados (balance) y de sus principales insumos (las distintas variables/componentes) a lo largo del tiempo. “Se considera que estos conceptos y las perspectivas de corto, mediano y largo plazo son más asimilables por el público en general que

²Este modelo también fue utilizado para proyectar la situación de los pensionados en Paraguay. Ver OIT (2003)

presentar un resultado único, al que suele denominarse «balance o déficit actuarial», que resume el valor presente de los futuros ingresos y gastos pero es de difícil interpretación y muy sensible a la tasa de descuento y horizonte de análisis seleccionados”.

Si bien se trata de un modelo macro que sólo permite arrojar resultados generales y a nivel promedio, en tanto no desarrolla modelos sofisticados para proyectar el comportamiento futuro de cada variable, no por ello las conclusiones que el estudio arroja dejan de ser significativas.

Supuestos del Modelo

Para la población general se utilizó la proyección de población por sexo y edad, revisión 2013, elaborada por el **CELADE**.

En cuanto al contexto socioeconómico se adoptaron supuestos neutros o moderadamente optimistas en relación a algunas variables y la evolución que han tenido en los últimos años. Se supuso un crecimiento gradual de la tasa de participación o PEA (población económicamente activa o mayores de 15 años que tienen trabajo o lo buscan activamente como proporción del total de mayores de 15 años), de 60 % en el 2015 a 67 % en el 2065³. Para la tasa de desempleo o desocupación abierta se supuso un leve aumento en relación a la tendencia observada en los últimos años, proyectando un 7,5 % como promedio para el período 2015-2065. Esto significa que la tasa de ocupación (personas que tienen un trabajo como proporción del total de mayores de 15 años) subirá desde 55,5 % en el 2015 a 62 % en el 2065.

En el caso de la proporción de ocupados que cotizarán activamente en el Sistema de Reparto, al proyectar los datos de los actuales cotizantes de las AFP (o número de cotizaciones para ser más preciso, si consideramos los pagos atrasados, los rezagos o cotizaciones no identificadas y cotizaciones de pasivos) se espera un crecimiento desde 72,5 % en 2015 a 88 % de los ocupados en 2065. A fines de 2013, la cobertura de cotizantes en relación a los ocupados fue de 68 % y dado que a partir del 2015 será obligatorio que los trabajadores independientes coticen, resulta totalmente plausible que en un corto plazo se alcance un 75 % de cobertura, lo cual sumado a un creciente proceso de formalización del trabajo, y a políticas que disminuyan la evasión e incentiven el ahorro previsional, permiten proyectar tal crecimiento en el porcentaje de cotizantes para los próximos 50 años.

Con respecto a la inflación, se proyecta un crecimiento promedio de 3 % anual para los próximos 50 años, en tanto, para el Producto Interno Bruto (PIB) se estima un crecimiento real de 4,5 % para el período entre 2015 y 2023, de 4 % para 2024-2032, de 3,5 % para 2033-2041, 2,5 % para 2042-2050, 2 % para 2051-2059 y 1,5 % para el período 2060-2065. Esto debido a que en la medida que Chile se va transformando en un país de ingresos medios-altos, la capacidad de crecer a tasas superiores al 3 % son poco probables, tal como sucede con los países más ricos del mundo.

Debido a las mismas razones y considerando los mismos períodos, se proyecta un crecimiento de la remuneración imponible (la base sobre la cual se calcula la tasa de cotización) que comienza en 3,8 % real anual en 2015-2023 y termina en 0,8 % real anual para el período 2060-2065. Es importante destacar, que en los últimos 24 años, la remuneración imponible promedio ha tenido un crecimiento anual nominal de 8,6 %. Además, si se establecen niveles mayores o se libera el tope salarial (72,3 UF, que equivale a \$1,74 millones) que se fija actualmente para aplicar la tasa de cotización, es probable que la remuneración imponible tenga márgenes adicionales

³En el trimestre octubre-diciembre 2013, la tasa de participación fue de 59,9 %

para crecer. Lo mismo sucederá si se reconocen otros haberes fijos que reciben los trabajadores chilenos, pero que hoy no se suman a la base imponible.

Ingresos del Sistema de Reparto

Con el objeto de entregar mejores tasas de reemplazo, incorporar la cotización del empleador para cumplir con el Convenio 102 de la OIT y asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de reparto en el largo plazo, la tasa de cotización partirá en un 15 % el año 2015 e irá creciendo 0,5 puntos porcentuales por año hasta llegar a 20 % el 2025, tasa que se mantendrá hasta el 2065. El costo será asumido en un 50 % por el empleador y 50 % por el trabajador.

Adicionalmente, se formalizará la existencia de un Fondo de Reserva para el Derecho a la Pensión, el cual corresponderá al aporte del Estado al sistema de Reparto y su función principal es poder financiar los períodos de déficit, vale decir, cuando los egresos superen a los ingresos. Dado que el financiamiento y concepción de la Seguridad Social corresponde a una opción política, este aporte estatal precisamente rompe con la lógica del mercado en términos previsionales y asegura bajo un esquema sostenible, de acuerdo a la carga fiscal que va teniendo Chile, pero cuyo objetivo central sea garantizar el derecho a una vejez digna a través de una pensión suficiente.

Este aporte estatal a través de un **Fondo de Reserva**, cumple una función estratégica según algunos autores. “El sistema de reparto puro (que se financia sólo con cotizaciones) está sujeto a riesgos colectivos porque cuando hay desempleo se reducen los recursos para pagar pensiones (las cotizaciones) y con un sistema estricto de reparto se deberían reducir las pensiones. Si, por el contrario, se admite que (temporal o permanentemente) parte de las pensiones se financien con otros ingresos, el sistema de reparto puede cubrir los riesgos colectivos”. En este sentido, “aunque la población envejezca el sistema será sostenible (sin reducción de pensiones) sin demasiados problemas (aumentos grandes en la presión fiscal) siempre que el ingreso per cápita del país aumente” (Zubiri, 2014).

Actualmente, existe un **Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)**, el cual se constituye el 28 de diciembre de 2006, con un aporte inicial de US\$ 604,5 millones y a mayo de 2014 acumula casi US\$7.700 millones (\$4,2 billones, casi 3 % del PIB) invertidos fundamentalmente en instrumentos financieros en el exterior.

En este ejercicio actuarial, el Estado comprometerá un aporte al Fondo de Reserva para el Derecho a la Pensión que partirá en 0,6 % del PIB en 2015 y crecerá gradualmente hasta llegar a 2 % del PIB el año 2029, porcentaje que se mantendrá hasta el 2065. En este fondo también se depositarán los superávits que arroje el sistema de reparto, en los años donde los ingresos superen a los gastos.

El fondo acumulado, se podrá capitalizar en inversiones que tengan altas rentabilidades sociales y estratégicas para el país y se supone un rendimiento real del 4 % anual hasta el 2065.

Gastos del Sistema de Reparto

Se mantiene la edad actual de jubilación (60 años mujeres y 65 años hombres). Además, se proyecta un aumento sostenido en la proporción de pensiones pagadas con respecto a las personas en edad de jubilar. Así, mientras el año 2015, esta razón es de 48,65 %, el 2065 llegará a 56,15 % (actualmente es de un 48,3 %), lo que representa un crecimiento de 0,15 puntos porcentuales por año. De esta forma la tasa de crecimiento de los pensionados triplica a los de los cotizantes.

Se asume como supuesto general, **que la tasa de reemplazo del 70 % es un promedio**, y por tanto si se consideraran algunos requisitos para poder optar a la pensión íntegra y se establecen distintas bases para calcular el reemplazo (remuneración del último año, de los últimos 10 años, de los mejores 20 años, o de todo el período de cotizaciones), el gasto que se proyecta en este ejercicio actuarial debe ser mayor al que efectivamente se realizaría si se activan estos requisitos.

Finalmente, se asume un gasto por administrar el Sistema de Reparto, que se calculará como un porcentaje del monto recaudado en cada período, equivalente al 0,3 % de los ingresos por concepto de cotizaciones.

Balance del Sistema de Reparto

Los resultados que arroja el escenario base permiten concluir que el modelo está perfectamente financiado hasta el 2065, arrojando un balance deficitario recién a partir del año 2035, el cual es financiado totalmente en los próximos 30 años haciendo uso del Fondo de Reserva capitalizado. De hecho, al fin del periodo las reservas acumuladas representan 12,7 veces el gasto anual del sistema, con lo cual ni siquiera se debe recurrir a realizar algún cambio de carácter paramétrico.

Se pueden realizar una serie de simulaciones para testear cuan robusto es el modelo y los resultados arrojados son bien consistentes. En general, si uno exige al modelo y modifica algunos componentes, como la tasa de crecimiento del número de pensionados, cotizantes, la remuneración imponible, el PIB, la rentabilidad real del fondo de reserva y la tasa de participación laboral, no se deben hacer mayores modificaciones para que se mantenga la sostenibilidad financiera. De hecho, una de las simulaciones más exigentes, ocupa una tasa de reemplazo del 85 %, y los resultados indican que recién al final del período 2060-2065 se necesita realizar algún cambio paramétrico para que el modelo sea sustentable en los años siguientes.

6. Solicitud

Fundación SOL solicita a la Comisión, que en su calidad de expertos, pueda construir un modelo que agregue el análisis de microdatos, para explorar la viabilidad de incorporar un Sistema de Reparto como eje central del sistema de pensiones chileno. De esta manera, se entenderá que el objetivo encomendado por la presidenta Bachelet, de revisar a fondo el sistema, toma en consideración todas las posibilidades y no se ciña exclusivamente a la mantención o profundización del sistema de AFP impuesto en dictadura.

Referencias

- 1) ARELLANO, José Pablo (1985) “Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1980, Capítulo II, La Seguridad Social en un Régimen de Reparto: CHILE 1924-1980”, Cieplan, Santiago.
- 2) MESA-LAGO, Carmelo (1999) “Política y reforma de la seguridad social en América Latina” en Revista Nueva Sociedad N° 160 (marzo - abril), pp. 133 - 150.
- 3) MESA-LAGO, Carmelo (2004) “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”. Serie de Financiamiento del Desarrollo, CEPAL.
- 4) MESA-LAGO, Carmelo, Ulrich BECKER, Eva Hohnerlein, Lorena Ossio Bustillos y Andrés Simonovits (2013) “Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría” en Revista Trabajo, N°10 julio-diciembre de 2013, tercera época.
- 5) ZUBIRI, Ignacio (2014) “Capitalización y reparto: un análisis comparativo”. *Ekonomiaz* N.º 85, 1er semestre, 2014