

El mandato del Consejo

Chile está envejeciendo. Gradual pero inexorablemente, los adultos mayores están representando una fracción creciente de la población. Este proceso es el resultado del progreso en las condiciones de vida y los estándares de salud, producido a lo largo de varias décadas, así como del descenso de la natalidad desde la década del 60.

Como producto de estos cambios, se estima que en el lapso de 70 años que media entre 1950 y 2020 la esperanza de vida al nacer de los chilenos se habrá incrementado en 25 años, para llegar a alrededor de 80 años.

Este espectacular aumento en las expectativas de vida debería ser una buena noticia, pues significa que, por el hecho de llevar una vida más saludable y contar con mejores medios para enfrentar la enfermedad, los chilenos pueden vivir bastante más.

Sin embargo, ante la posibilidad de vivir más años, lo natural es preguntarse *cómo* se vivirá esos años adicionales. Seguir el camino de una vejez autónoma o una ancianidad desvalida depende de los recursos personales, institucionales y patrimoniales que las personas son capaces de acumular a lo largo de su vida para enfrentar ese período. Las pensiones están entre esos recursos.

Este Informe, encargado por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, a un Consejo Asesor de 15 expertos, busca responder a las preocupaciones e interrogantes de los chilenos respecto de sus condiciones de vida en la vejez. Con este propósito, el Informe revisa la situación del sistema previsional chileno, identifica sus fortalezas, debilidades y desafíos, y propone un conjunto integrado de reformas destinadas a mejorar su capacidad para cumplir de manera eficaz, oportuna y eficiente a sus objetivos.

El Consejo inició su trabajo con un intenso proceso de consulta y estudio, que consideró principalmente un ciclo de audiencias con organizaciones sociales, organismos empresariales, actores de la industria financiera, institutos de estudio, organismos internacionales y expertos. El carácter de las audiencias, junto con el número significativo de organizaciones y personas que participaron directa e indirectamente en ellas, constituye una de las experiencias más completas de participación ciudadana conocidas en Chile en torno a la formulación de políticas públicas.

El Informe del Consejo responde a la solicitud de contar con las opiniones y propuestas sobre reforma previsional de un conjunto de expertos y, por tanto, no compromete las decisiones que pueda tomar el Ejecutivo sobre la materia, ni los pronunciamientos que al respecto pueda adoptar el Congreso Nacional.

Asimismo, el Consejo indicó a las personas y organizaciones que concurrieron a las audiencias que su participación en ellas no las inhibía de participar de la discusión de el o los proyectos de reforma previsional que elabore el gobierno.

¿Por qué preocupa la previsión?

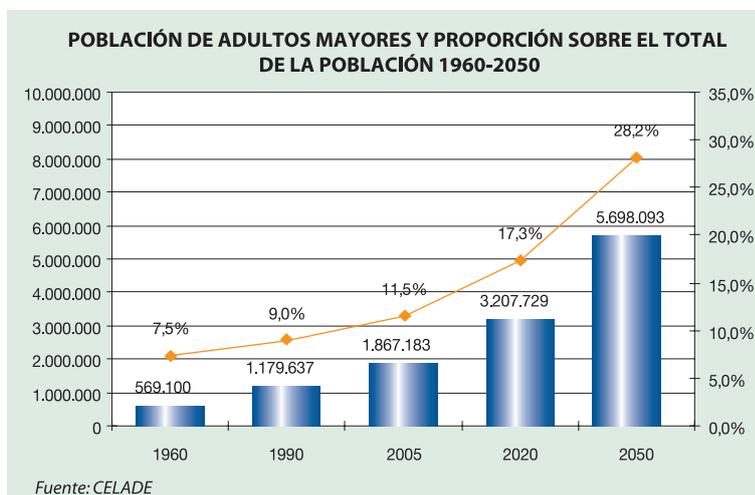
El régimen de pensiones de capitalización individual creado en 1981 no ha alcanzado aún plena maduración. La mayor parte de los actuales jubilados corresponde a trabajadores pensionados de las antiguas cajas de previsión y beneficiarios de pensiones asistenciales. De los pensionados del nuevo sistema, una gran mayoría son trabajadores que se trasladaron desde el antiguo sistema a comienzos de la década del 80 y, por tanto, sus pensiones están determinadas en parte importante por el Bono de Reconocimiento. Sólo dentro de unos 20 años, el nuevo sistema habrá madurado lo suficiente como para reflejarse en una mayoría de los pensionados del país.

¿Por qué sería entonces necesario preocuparse ahora por el sistema previsional en lugar de esperar a constatar en plenitud sus beneficios? El Consejo sostiene que en seguridad social siempre es conveniente anticipar los problemas antes que esperar a que éstos se produzcan, en particular para ir adaptando el diseño y la operación del sistema al entorno económico, social, cultural y político dentro de los cuales éste debe operar.

En los 25 años transcurridos desde la reforma de 1981, se han producido suficientes cambios en el mercado del trabajo, la demografía y la estructura social de Chile como para alterar el funcionamiento del sistema previsional respecto de lo previsto. Muchos cambios más se pueden esperar para los 20 años que restan para su plena maduración. Este es, por tanto, un momento oportuno para evaluar el funcionamiento del sistema, identificar y comenzar a implementar las reformas necesarias para mejorar su desempeño.

Cambia la población chilena

En la actualidad la población mayor de 60 años alcanza a casi dos millones de personas. Esto representa menos de un 12% de la población total. Como producto de la mejora en las condiciones de vida del país y de los avances de la salud, en 2020, los mayores de 60 años superarán los tres millones de personas, un 17% de la población total, mientras que en 2050 llegarán a casi 5,7 millones de personas, equivalentes a un 28% de la población.



Esto se traduce en un gradual aumento en las expectativas de sobrevivencia en las edades cercanas a la jubilación. Así, se estima que en el quinquenio 2020-2025, los hombres que lleguen a los 65 años en promedio vivirán hasta los 83 años; mientras que las mujeres que alcancen los 60 años, lo harán hasta los 86 años.

En el futuro habrá proporcionalmente más abuelos y bisabuelos, con una expectativa de vida más larga y con familias más pequeñas, muchas de ellas de estructura monoparental o encabezadas por una mujer. Esta situación hará que el cuidado de los adultos mayores se transforme en una carga más difícil de sobrellevar para las familias a través de la convivencia o de las transferencias intrafamiliares, especialmente en los hogares de menores ingresos. Por esta razón es indispensable que el sistema previsional ayude a hacer de la mayor autonomía de los adultos mayores una oportunidad y no un drama social.

No obstante estas realidades, muchas trabajadoras y trabajadores no ven actualmente en la previsión social una fuente de seguridad futura. Ya sea por desconocimiento, imprevisión o por la urgencia de resolver necesidades más inmediatas, muchos trabajadores han ahorrado poco o nada a través del sistema de pensiones. Otros tienen dudas sobre la magnitud real de los fondos de que podrán disponer para su jubilación o sobre el apoyo que les podría dar el estado para complementarlos. Para estas personas, la previsión no está asegurando que al llegar la vejez se podrán mantener los niveles de vida o evitar la pobreza. En estas circunstancias, algunos piensan que podrían contar con otros recursos personales, familiares o patrimoniales para enfrentar la vejez, o que aún podrían hacer un buen negocio que les genere ahorros suficientes, pero muchos optan también por no pensar en el futuro.

Contrariamente de lo que se espera de la previsión, para muchos chilenos ésta no está ayudando a reducir la inseguridad respecto del futuro.

¿Crisis en el sistema previsional?

El régimen de capitalización individual creado por la reforma de 1981 no está en crisis. Este funciona de acuerdo a lo previsible: las cotizaciones de los trabajadores dependientes se efectúan con regularidad; las AFP cumplen con sus obligaciones legales; los afiliados tienen seguros sus fondos; sólo en dos años las inversiones han producido rentabilidades negativas, y en 25 años de funcionamiento del sistema no se han producido fraudes ni ha quebrado ninguna AFP.

El régimen de capitalización individual como mecanismo de financiamiento no ha fracasado. Para trabajadores con empleos estables, que cotizan con regularidad a lo largo de toda su vida laboral, los fondos acumulados permiten financiar pensiones cercanas a sus ingresos en actividad.

El régimen de capitalización individual también ha tenido efectos positivos sobre el crecimiento y el desarrollo del mercado de capitales del país. Estos efectos no se reflejan sólo en indicadores macroeconómicos, sino en realidades mucho más cercanas a las personas, como el costo de los créditos hipotecarios, los créditos de consumo y los créditos para las pequeñas empresas.

Sin embargo, un sistema de pensiones, no requiere estar inmerso en una crisis para que sea necesario reformarlo. Basta con que esté expuesto a mayores exigencias de la sociedad.

La información disponible indica que una parte importante de los trabajadores del país no ha logrado cotizar con la constancia requerida por el nuevo sistema y el rendimiento de sus aportes no ha sido suficientemente alto para subsanar esta situación. Por ello, de seguir las cosas como están, una fracción mayoritaria de los trabajadores obtendrá pensiones significativamente más bajas que sus remuneraciones, y no es evidente que esta situación pueda ser subsanable mediante transferencias intrafamiliares o el apoyo subsidiario del estado.

Lo anterior puede deberse a diferencias en la operación del sistema o a diferencias en el comportamiento de los afiliados, pero también a los cambios que experimentó el país en los últimos 25 años. Entre los cambios más relevantes a este respecto se cuentan:

- El importante aumento de las expectativas de vida y la postergación de la entrada al mercado del trabajo remunerado, debido a la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educacional. Todo ello ha reducido la extensión del período de acumulación en relación al período de desacumulación de los ahorros previsionales.
- El incremento de la participación de la mujer en el mercado del trabajo, pero con una inserción laboral más inestable que la del hombre, lo cual afecta su capacidad para acumular fondos previsionales.
- La mayor rotación laboral ha disminuido la importancia relativa de los contratos de trabajo indefinidos, y ha aumentado la emergencia de empleos a plazo fijo, empleos de temporada y de jornada parcial, lo que, unido a la creciente retención de los trabajadores independientes a cotizar, se ha traducido en densidades de cotización menores a las que se preveían al momento de la reforma.
- La reducción de la importancia de la familia extendida, disminuyendo el tamaño promedio de los hogares. Junto a ello, la proporción de hogares monoparentales, muchos de ellos encabezados por una mujer sola. Todos estos cambios dificultan que las carencias previsionales puedan suplirse mediante transferencias intrafamiliares.

A. Datos demográficos y laborales 1980-2005	1980	2005
Expectativa de vida al nacer (1)		
<i>Total población</i>	70,7	78,5
<i>Hombres</i>	67,4	75,5
<i>Mujeres</i>	74,2	81,5
Expectativa de sobre vida a los 60 años (1)		
<i>Hombres</i>	16,8	20,7
<i>Mujeres</i>	20,2	24,5
Tasa de participación laboral del grupo 15 a 24 años (2)	38,7% (1982)	30,0%
Tasa de participación de la mujer en el mercado del trabajo (3)	28,7% (1986)	37,2%
B. Características de los hogares (4)	1982	2002
Tamaño promedio de los hogares	4,5	3,6
Proporción de hogares monoparentales	7,1%	11,4%
Proporción de hogares encabezados por mujer	21,6%	31,5%
Tasa de dependencia para fines previsionales (5)	14,41%	17,41%

Fuente: (1): Celade; (2) Ine – Celade; (3) Ine; (4) Censos 1982-2002
 (5): Hombres 65 y más años y Mujeres 60 y más años sobre Hombres entre 20 y 64 años y Mujeres entre 20 y 59 años

Estos cambios significan que la imagen predominante en la época de la reforma previsional de una fuerza laboral compuesta mayoritariamente por hombres jefes de hogar, con empleos indefinidos, cotizando en forma continua a lo largo de su vida activa, se ha ido volviendo menos representativa de la realidad del país y lo será aún menos en el futuro. Esto hace que el sistema entonces diseñado también vaya perdiendo capacidad para responder a las necesidades del conjunto de la población.

Frente a esta realidad, los mecanismos subsidiarios de apoyo estatal se vuelven insuficientes. Muchos trabajadores no han cotizado con la constancia suficiente para reunir el requisito de 240 meses de cotizaciones para acceder a la garantía estatal de pensión mínima. Las pensiones asistenciales son bajas

y están sujetas a un complejo procedimiento de evaluación socioeconómica de la familia, por lo que no es fácil contar con ellas.

De seguir las cosas como están, se estima que dentro de 20 años sólo alrededor de la mitad de los adultos mayores podrá contar con una pensión superior a la pensión mínima, menos de un 5% podrá acceder a la pensión mínima garantizada por el estado (actualmente de \$87.853 mensuales) y el resto deberá conformarse con una pensión inferior a la mínima, una pensión asistencial (actualmente de \$44.186), una pensión de sobrevivencia o no tendrá pensión. Esto significa cerca de un millón de personas con pensiones inferiores a la mínima en 2025. Entre quienes se encuentran en mayor riesgo de encontrarse en esta situación se cuentan los trabajadores de bajos ingresos, los temporeros, los trabajadores por cuenta propia y una importante proporción de las mujeres.

Esta realidad contrasta con las exigencias hacia el sistema previsional que surgen de los convenios internacionales, de la Constitución y de las opiniones ciudadanas. Estas exigencias apuntan hacia una amplia cobertura, adecuadas tasas de reemplazo, protección mínima contra la pobreza, predictibilidad y transparencia.

Ante estos contrastes, la limitada adhesión que la población revela hacia el sistema previsional es un problema que puede ir profundizándose en el tiempo. Esta escasa adhesión, originada en la falta de información, la complejidad del sistema y su baja legitimidad política, que hoy día complica el funcionamiento de los mecanismos de mercado en que éste se sustenta, puede transformarse en un rechazo más abierto en el futuro si sus beneficios se encuentran muy por debajo de las expectativas de la población.

Postergar la reforma previsional involucra no sólo el riesgo de que los problemas no se resuelvan, sino de que se genere un círculo vicioso de frustraciones, cuestionamientos y conflictos que a la larga amenacen la propia viabilidad del sistema. La inacción conlleva, por tanto, un riesgo demasiado alto que no se debería validar.

Si la reforma de 1981 generó un sistema desequilibrado, que hizo recaer demasiadas responsabilidades sobre el régimen de capitalización individual, difícilmente este sistema podrá, por sí solo, corregir los problemas y hacer frente a los cambios que el país seguirá experimentando en el futuro próximo. La responsabilidad por corregir las limitaciones del sistema no es de las AFP y no parece prudente esperar a que los problemas se presenten para improvisar compensaciones desde el estado. Prevenir la frustración y evitar la improvisación debe ser el objetivo de la reforma previsional. Impulsar ahora una reforma previsional es un signo de que Chile no sólo envejece, sino que también madura.





“Quiero una jubilación decente, porque en la tercera edad hoy tienes tiempo, tienes cosas que hacer”.

Opinión en focus groups



“El sistema previsional es un gran activo país, que requiere perfeccionamiento y que requiere un conjunto de medidas”.

Opinión de dirigente empresarial



“El exceso de trabajo nos produce deterioro físico; la cesantía nos producen lagunas previsionales, también la morosidad de los empleadores; estas causas nos producen inseguridades y un daño económico en los fondos previsionales”.

Opinión experto de ONG



“En la medida que tengamos más opciones de elegir, sería mucho mejor”.

Opinión en focus groups



Un nuevo contrato en la seguridad social

Una reforma previsional es una oportunidad para renovar el contrato de la ciudadanía con la seguridad social. Esto significa reconstruir el marco de derechos, obligaciones y garantías institucionales de manera que éstos puedan responder de mejor forma a las necesidades de las personas de cara a los riesgos del envejecimiento y la invalidez, reconociendo los estándares cambiantes de la sociedad respecto del bienestar que puede entregar a sus miembros y las responsabilidades que puede exigirles.

Para renovar el contrato con la seguridad social, una reforma previsional debe ser capaz de generar más conciencia sobre los riesgos de una vejez desprotegida, garantizar mayor justicia en la retribución de los ahorros de las personas durante su vida activa, reconocer el aporte que se hace a través del trabajo remunerado y no remunerado, y elevar la confianza en las instituciones públicas y privadas que invierten los ahorros y administran los beneficios.

Para esto no se requiere necesariamente una reforma total, pero tampoco es suficiente un catálogo de ajustes puntuales. De lo que se trata más bien es de articular un conjunto de reformas, en diversos aspectos del funcionamiento y organización del sistema previsional, que sean capaces de ampliar y reequilibrar la estructura de derechos, obligaciones y responsabilidades institucionales.

En esta perspectiva, el Consejo cree que Chile puede plantearse tres desafíos fundamentales: universalizar el derecho a la protección de la seguridad social; minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez y transformar a las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad a través del trabajo productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado. Para hacer esto posible, es necesario un mayor compromiso contributivo de las personas a lo largo de su período activo en relación a su capacidad económica, de los administradores del sistema, de los empleadores y del estado como garante de los derechos previsionales y de la integridad y eficiencia del sistema.

La reforma, por tanto, debe ser capaz de fortalecer la estructura que soporta los derechos y obligaciones del sistema previsional. En particular, en lugar de privilegiar un determinado mecanismo financiero debe procurar su complementariedad. Esto significa construir un pilar solidario integrado, fortalecer el pilar contributivo, desarrollar el pilar voluntario y asegurar la consistencia entre ellos.

En otras palabras, la reforma debe ser una construcción articulada, apoyada en los mejores elementos de la trayectoria de la seguridad social en Chile y el resto del mundo, donde cada derecho garantizado vaya acompañado de un renovado compromiso con el esfuerzo contributivo, y con los elementos del régimen de capitalización que permiten el sustento del ahorro individual.

Una reforma concebida en esta lógica debería ser capaz de elevar la legitimidad del sistema previsional frente a la ciudadanía, generando más confianza en la seguridad social. Un sistema que no cuente con la confianza de sus beneficiarios difícilmente podrá cumplir con su responsabilidad final de reducir la inseguridad económica y social, ni menos podrá cumplir con su objetivo esencial de garantizar la seguridad social como derecho económico y social de las personas.

Hacia un sistema previsional integrado

La visión del Consejo es que para que el esfuerzo involucrado en una reforma previsional tenga sentido, es necesario que ésta sea integral, enfocada bajo una lógica de protección social, más que una simple colección de perfeccionamientos parciales.

Una reforma capaz de resolver las limitaciones del sistema vigente y asumir los objetivos planteados requiere, entonces, consistencia, ordenando sus diversos componentes de acuerdo a un conjunto coherente de criterios. Tal consistencia será especialmente necesaria a la luz de que ésta será la primera oportunidad en muchas décadas en que la sociedad podrá pronunciarse, a través de sus instituciones representativas, sobre el tipo de seguridad social a la que aspira.

El Consejo identificó diez características que, en su opinión, debería reunir un sistema previsional integrado, capaz de responder a las exigencias del país. Estas características constituyen los criterios ordenadores sobre la base de los cuales se elaboró la propuesta de reforma:

- **Universalidad.** El sistema previsional debe ser capaz de proteger de las contingencias asociadas a la vejez, a la invalidez y a la sobrevivencia, a todas las trabajadoras y trabajadores del país, independientemente de su actividad, dependencia, modalidad de trabajo y sistema remuneratorio. Los derechos que entregue el sistema deben tener como contrapartida obligaciones que garanticen el compromiso de todas las personas con los principios de éste.
- **Autonomía.** La reforma del sistema de pensiones debe ser capaz de asegurar a las trabajadoras y trabajadores una situación económica digna en la vejez, resguardando su autonomía personal. El sistema debe respetar y, en lo posible, apoyar la solidaridad intrafamiliar, pero no utilizarla para suplir sus responsabilidades.
- **Equidad social.** El sistema de pensiones debe otorgar los mismos beneficios a trabajadoras y trabajadores que, en igualdad de otras condiciones, han realizado un esfuerzo contributivo equivalente. El sistema debe reconocer y promover el esfuerzo contributivo, ofreciendo mayores beneficios a quienes realizan un mayor esfuerzo, sin perjuicio de los mecanismos solidarios.
- **Equidad de género.** La reforma debe ser capaz de minimizar la brecha de beneficios entre hombres y mujeres, reconociendo que las mujeres tienen derechos propios por su condición de ciudadanas y no sólo derechos derivados de su posición en la familia.
- **Solidaridad.** El sistema debe ser capaz de proteger a todas las trabajadoras y trabajadores de los riesgos derivados de su condición socioeconómica y de la precariedad de su inserción en el mercado del trabajo, en reconocimiento a las interdependencias existentes. El sistema debe establecer los mecanismos necesarios para prevenir la pobreza en la vejez e invalidez, con cargo a recursos provenientes de la sociedad en su conjunto.
- **Eficiencia.** Los beneficios del sistema se deben obtener a un costo solventable para los trabajadores y para la sociedad, evitando que su operación y funcionamiento distorsionen otros mercados y actividades necesarios para el desarrollo del país.
- **Transparencia.** Los beneficios del sistema, los requisitos necesarios para obtenerlos y los mecanismos financieros e institucionales en que éstos se apoyen deben ser plenamente conocidos por las trabajadoras y trabajadores afiliados, permitiendo proyectar las condiciones que éste entregará para enfrentar la vejez, la invalidez o la sobrevivencia y los mecanismos para hacer válidos sus derechos.
- **Responsabilidad compartida.** La operación del sistema de pensiones es responsabilidad del estado, de los administradores y aseguradores privados, de los trabajadores y de los empleadores, desde los distintos roles que les asigna la ley. En particular, el estado es el responsable último de la integridad del sistema y de su capacidad de cumplir con las garantías que establece la Constitución. Debe contar con las facultades ejecutivas, de gestión, fiscalizadoras, regulatorias, y las estructuras y los recursos para ejercer esa responsabilidad. Sin perjuicio de las diferencias en las responsabilidades de cada actor en la gestión y regulación del sistema, éste debe facilitar que las visiones de unos y otros se expresen oportunamente respecto del cumplimiento y actualización de sus normas, y la difusión de sus principios.
- **Sostenibilidad.** El sistema debe ser capaz de mantener sus compromisos a través del tiempo, requiriendo para ello resguardar sus diversas fuentes de financiamiento.

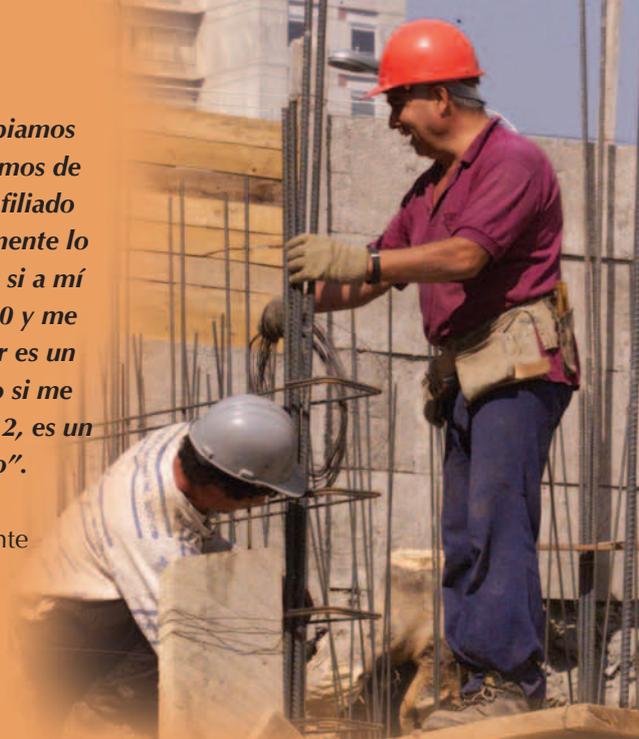
- **Complementariedad.** El sistema de pensiones debe ser capaz de cumplir sus objetivos de mitigar los riesgos de pérdida de ingresos asociados a la vejez y la invalidez, complementando otras prestaciones de la seguridad social, programas públicos e iniciativas comunitarias, orientados a cubrir estados de necesidad producidos por ciertas contingencias sociales y elevar la calidad de vida de los adultos mayores, los inválidos y sus familiares.

En consecuencia, el Consejo propone pasar desde un sistema dominado por el régimen de capitalización individual, a un sistema previsional capaz de equilibrar e integrar sus distintos componentes, incluido dicho régimen. Esto significa que, en lugar de privilegiar un régimen de pensiones por sobre otro, o desarrollar sistemas paralelos, se propone estructurar el sistema en base a tres pilares: un pilar solidario, un pilar contributivo y un pilar voluntario. Estos pilares deben ser capaces de complementarse e integrarse para contribuir a que los adultos mayores tengan una vida digna en la vejez.



“¿Por qué no cambiamos el sistema y lo hacemos de manera tal que el afiliado pueda saber exactamente lo que le toca? Porque si a mí alguien me cobra 10 y me rinde 30, a lo mejor es un buen negocio. Pero si me cobra 10 y me rinde 2, es un pésimo negocio”.

Opinión dirigente empresarial

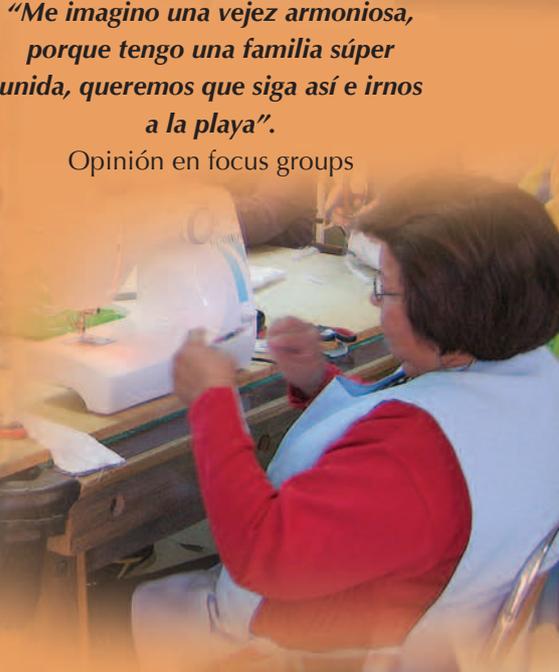


“Necesitamos una profunda reforma previsional que asegure una vejez digna para todos los chilenos, que esté fundada en la solidaridad”

Opinión dirigente social

“Me imagino una vejez armoniosa, porque tengo una familia súper unida, queremos que siga así e irnos a la playa”.

Opinión en focus groups



“El sistema no es malo en sí, lo que sí cambiaría son las comisiones, la parte del seguro de vida que te cobran”.

Opinión en focus groups



“Es bueno que haya otras entidades, las entidades bancarias, por ejemplo. Me gustaría algo en donde yo pueda confiar”.

Opinión en focus groups



Las propuestas del Consejo

Para cumplir con su tarea, el Consejo realizó un exhaustivo diagnóstico del sistema previsional chileno, identificando sus fortalezas, sus debilidades y sus desafíos futuros. A partir de este diagnóstico y de las metas propuestas, se elaboraron 70 propuestas de reforma, distribuidas en 11 áreas de trabajo, las que comprenden:

- Nuevo pilar solidario
- Cobertura, densidad de cotizaciones y cumplimiento del mandato de cotizar
- Equidad de género
- Competencia y organización de la industria de AFP
- Competencia y precios
- Inversión de los fondos de pensiones
- Pensiones en el pilar contributivo
- Ampliación del pilar voluntario
- Educación e información
- Institucionalidad
- Disciplina financiera

A continuación se presentan las principales propuestas del Consejo, ordenadas sobre la base de cómo responden a los criterios ordenadores a partir de los cuales trabajó.

Derecho a la protección y a la autonomía para todos

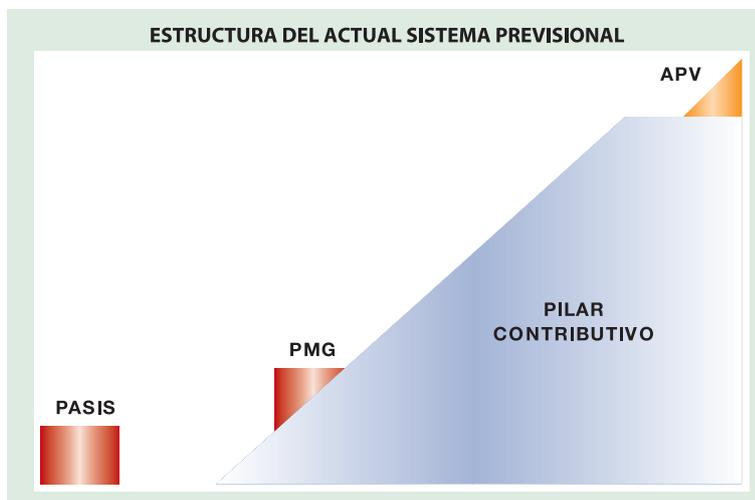
El régimen de capitalización creado por la reforma de 1981 no es actualmente capaz de resolver las necesidades previsionales de todos los chilenos.

Quienes cotizan regularmente a este régimen equivalen a cerca de 60% de la fuerza de trabajo. Los afiliados cotizan, en promedio, durante poco más de la mitad de su vida laboral, principalmente cuando se desempeñan en empleos dependientes. No obstante, como en la realidad buena parte de los trabajadores alternan durante su vida laboral períodos en que se desempeñan como trabajadores dependientes, períodos de cesantía, períodos de informalidad, o períodos en que se retiran del mercado del trabajo para estudiar, dedicarse al cuidado de los hijos o al hogar, una proporción importante de los trabajadores registra numerosas lagunas en sus cotizaciones y bajos niveles de acumulación de fondos.

Entre los grupos con menores densidades de cotizaciones se cuentan parte importante de las mujeres, los trabajadores independientes y trabajadores de bajos ingresos con períodos prolongados de cesantía.

En el régimen de capitalización individual una baja acumulación de fondos se traduce en una baja pensión. Esta está en principio protegida por la garantía estatal de pensión mínima, pero muchos trabajadores no han tenido una historia laboral que les permita reunir el requisito de 240 meses de cotizaciones para obtenerla. Por su parte, la Pensión Asistencial si bien es un beneficio al que pueden acceder adultos mayores de bajos recursos, no está integrada al sistema previsional y su obtención

queda sujeta a una evaluación sobre la base de la caracterización socioeconómica del grupo familiar del postulante. De esta manera, las actuales prestaciones del estado para cubrir las necesidades no resueltas por el régimen de capitalización individual se encuentran débilmente integradas al sistema previsional, operan bajo una racionalidad subsidiaria y son escasamente reconocidas por las personas como una fuente de seguridad en la vejez.

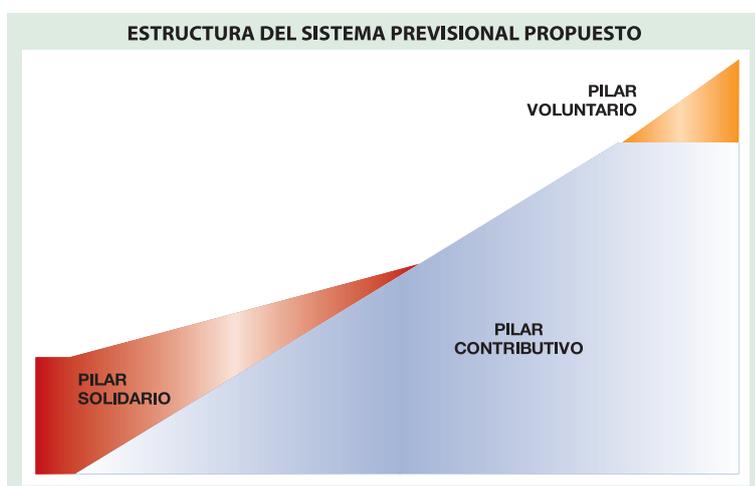


Como producto de estas realidades, aún con niveles de cobertura aceptables para los estándares latinoamericanos, se proyecta que el sistema generará pensiones bajas para una proporción significativa de la población.

El contraste entre estos sectores desprotegidos y los que participan a plenitud del sistema de capitalización individual se acentúa al considerar que de estos últimos sólo una pequeña fracción puede acceder actualmente a los regímenes de ahorro previsional voluntario, complementando con ello los fondos acumulados en el régimen obligatorio.

Para superar esta situación, el Consejo propone crear un nuevo pilar solidario del sistema previsional. Este pilar ofrecería beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia, integrados a los beneficios del pilar contributivo, con financiamiento solidario a través de recursos fiscales, reemplazando a los actuales programas de pensión asistencial y pensión mínima garantizada.

De acuerdo a la propuesta del Consejo, el nuevo pilar solidario estaría estructurado a partir de una Pensión Básica Universal (PBU) para las personas que no obtengan ninguna pensión autofinanciada del sistema contributivo. Este beneficio se mantendría para las personas con algún nivel de acumulación de fondos, sumándose a la pensión que es capaz de autofinanciar con sus fondos, en una proporción decreciente, quedando completamente absorbido a partir de una pensión autofinanciada de \$200.000.



Del pilar solidario sólo se excluiría a las personas pertenecientes al 40% más rico de los hogares y para determinar sus beneficios se eliminaría el requisito de años de cotizaciones, para reemplazarlo por el valor de la pensión autofinanciada por los ahorros del trabajador. Con ello se eliminaría una fuente de discriminación en contra de los trabajadores con ingresos eventuales, como los temporeros y los trabajadores por cuenta propia. De acuerdo a este diseño, el trabajador siempre podrá incrementar su pensión final con un mayor esfuerzo de ahorro, mientras que el aporte del estado irá aumentando para los trabajadores con menor capacidad de ahorro. Las proyecciones encargadas por el Consejo indican que los beneficios del Nuevo Pilar Solidario alcanzarían -en distintas proporciones- a más de la mitad de los mayores de 65 años.

Adicionalmente, el Consejo propone eliminar la actual distinción entre trabajadores dependientes e independientes en el sistema previsional, incorporando a estos últimos con los mismos derechos y obligaciones que los primeros. Para este efecto, se propone que los trabajadores independientes accedan en plenitud a los beneficios de asignación familiar y la ley de accidentes del trabajo, que puedan afiliarse a las cajas de compensación, que tengan un tratamiento tributario de sus cotizaciones previsionales igual al de los dependientes, y que accedan a los mismos beneficios de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Asimismo, se propone desarrollar sistemas que faciliten la cotización de estos trabajadores, adecuando los actuales mecanismos de recaudación a su realidad laboral y organizacional. Para desarrollar plenamente estos mecanismos y motivar la afiliación de los trabajadores independientes, se propone un período de transición de alrededor de 5 años para hacer plenamente efectiva la obligación de cotizar.

Por otra parte, se propone eliminar algunas restricciones actuales a la participación de trabajadores independientes en el sistema de ahorro previsional voluntario, adecuar el tratamiento tributario de ahorros originados en rentas exentas y crear un nuevo sistema de ahorro previsional voluntario colectivo, con aportes pactados entre los trabajadores y el empleador. Estas medidas permitirán incorporar a una proporción importante de trabajadores de sectores medios a este sistema.

Las propuestas del Consejo para estructurar un nuevo pilar solidario, incorporar a los trabajadores independientes y ampliar el acceso al pilar voluntario equivalen, de este modo, a transformar la previsión en un derecho para todos los chilenos y no sólo una obligación para los que ejercen determinados empleos.

Pensiones sin discriminación, entre los que contribuyen y los que requieren apoyo solidario

Las diferencias en la capacidad contributiva de los trabajadores en el régimen de capitalización individual y la actual debilidad de las prestaciones estatales determinan importantes diferencias en las pensiones que se podrán obtener en el futuro. Estas diferencias se acentúan cuando los trabajadores se han visto afectados por períodos de cesantía e informalidad y cuando no han cotizado siendo jóvenes, fenómenos que se concentran en los trabajadores de menores ingresos. De esta manera, el sistema actual no es capaz de reducir las desigualdades de ingresos que se producen durante el período de actividad laboral ni de prevenir completamente la pobreza en la vejez.

Las diferencias en las pensiones futuras serán particularmente marcadas para las mujeres. El diagnóstico elaborado por el Consejo indica que éstas obtendrían en el futuro pensiones sustancialmente inferiores a las de los hombres y algunas de ellas no obtendrían pensión alguna. Esto no tiene una causa única. Más bien existe un conjunto de factores que se combinan en perjuicio de las mujeres.

La división desigual del trabajo reproductivo y doméstico hace que las mujeres tengan una participación más esporádica en el mercado del trabajo; una vez incorporadas al mercado del trabajo, las condiciones laborales y salariales de las mujeres son más precarias; todo lo anterior reduce el fondo de capitalización que pueden acumular, lo que luego, debido a la menor edad legal de jubilación y a la mayor expectativa de vida, debe distribuirse durante un período más largo de tiempo, reduciendo aún más el valor de las pensiones de las mujeres e incrementando la brecha de ingresos entre géneros que existe en la fase activa. Estos problemas no llegan a ser neutralizados por los actuales beneficios de pensión mínima,

pensión asistencial y pensiones de sobrevivencia, aún cuando la mayoría de sus beneficiarios sean mujeres.

La propuesta del Consejo para estructurar un nuevo pilar solidario está concebida no sólo para incorporar a todos los chilenos a la previsión, sino para ofrecer un mayor apoyo a los trabajadores de menores ingresos y con menor capacidad de acumulación, generando una protección efectiva contra la vejez.

Es así como todos los chilenos con bajos niveles de acumulación tendrán derecho a acceder al apoyo del nuevo pilar solidario, en proporción inversa a la pensión que sean capaces de financiar con sus propios ahorros. La relación entre pensión autofinanciada y aporte del pilar solidario, sin embargo, está diseñada de manera que siempre el trabajador que ahorra más pueda obtener una pensión total mayor.

La máxima protección del pilar solidario aseguraría un ingreso personal que permitiría prevenir la pobreza en la vejez. A partir del marco financiero propuesto por el Consejo, se ha estimado que el valor de la pensión básica universal para una persona sin fondos acumulados podría ubicarse en los \$ 75.000 mensuales, cifra que excede en 67% la línea de pobreza y generaría un ingreso líquido equivalente a 92% del actual ingreso mínimo líquido para los trabajadores mayores de 65 años que se mantienen en actividad.

El nuevo pilar solidario también generará pensiones de invalidez. El acceso a estas pensiones estará sujeta a una validación médica y los beneficios así obtenidos se mantendrán aún cuando el beneficiario obtenga un empleo, incentivando la integración plena de los discapacitados.

Sin perjuicio de los beneficios contemplados en el nuevo pilar solidario, el Consejo también ha propuesto apoyos adicionales para elevar la acumulación de fondos por parte de los trabajadores de bajos ingresos a lo largo de su vida laboral. Es así como se propone: (a) que el Seguro de Cesantía pague las cotizaciones para pensiones durante los meses en que el trabajador se encuentre cobrando beneficios del seguro; (b) establecer un subsidio equivalente al 50% de las cotizaciones mensuales efectivas durante los primeros 24 meses de cotizaciones de todos los trabajadores de bajos ingresos; (c) eliminar la actual distinción entre la renta mínima imponible especial que rige para trabajadoras de casa particular y la renta mínima imponible correspondiente al salario mínimo nacional, y (d) descontar la comisión fija desde el salario y no desde el saldo de la cuenta de capitalización individual.

Pese a que tanto el diseño del Nuevo Pilar Solidario como las medidas propuestas para facilitar la incorporación de trabajadores independientes tienen una incidencia especial sobre las mujeres, el Consejo propone un conjunto de medidas adicionales orientadas a minimizar las diferencias de género en materia previsional. El objetivo de estas propuestas es que a igualdad de otras condiciones (remuneración, acumulación de fondos, estructura familiar), el sexo no sea por sí solo una causa de diferenciación de pensiones.

Las medidas propuestas incluyen:

- Incorporar el cuidado infantil a los derechos de la mujer trabajadora, de manera similar a otros beneficios de la seguridad social, facilitando la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado.
- Establecer una bonificación especial de un año de cotizaciones sobre el ingreso mínimo por hijo nacido vivo, de cargo fiscal, para todas las mujeres pertenecientes al 60% más pobre de la población, independientemente de su historia previsional. Esta bonificación tendrá por objeto compensar el costo que tiene para las mujeres el abandonar el mercado del trabajo por razones de maternidad.
- Incluir como beneficiario de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge hombre.

- Autorizar la división del saldo acumulado en las cuentas individuales de cada cónyuge en caso de divorcio o nulidad.
- Autorizar aportes previsionales solidarios en cuentas de terceros, con un tratamiento tributario igual que respecto de los ahorros previsionales propios permitiendo, por ejemplo, el aporte de un cónyuge que trabaja a otro que no lo está haciendo, por dedicarse al cuidado de los hijos o a las tareas del hogar.
- Separar los contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres, autorizando al mismo tiempo a las AFP para que hagan descuentos en la comisión que cobren a las mujeres, acumulando la diferencia en su cuenta de capitalización. Esta sola modificación generaría un incremento de las pensiones futuras de las mujeres de alrededor de 6%.
- Realizar un estudio que permita comparar la incidencia del sexo como determinante de la expectativa de vida en comparación con otras variables (como la situación socioeconómica), a objeto de evaluar la conveniencia de reemplazar la actual práctica de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.
- Igualar en 65 años la edad máxima de cobertura del Seguro de Invalidez y Supervivencia para hombres y mujeres.
- Una vez aprobadas las demás medidas de equidad de género y luego de un período de carencia de 10 años, igualar gradualmente la edad de jubilación de las mujeres con la de los hombres a razón de un mes adicional de edad de jubilación por cada dos meses menos de edad.

Hacia un sistema eficiente y transparente

El sistema previsional debe ser capaz de administrar sus recursos con eficiencia. En particular, el pilar contributivo debe ser capaz de garantizar un buen retorno a los fondos depositados por el trabajador sin incurrir en riesgos excesivos que pudieran comprometer sus pensiones futuras. Expresión de esta eficiencia es la intensidad de la competencia en el mercado de administración de fondos, las comisiones cobradas a los afiliados, la rentabilidad de los fondos administrados y el costo de las rentas vitalicias al momento del retiro.

Diversos estudios confirman que existe escasa competencia en precios en el mercado de las AFP en Chile. A pesar de los márgenes de utilidad obtenidos por las empresas administradoras, desde hace varios años no se ha producido la entrada de nuevos actores al mercado. Esta débil competencia se explica por una combinación de factores: la insensibilidad al precio de los afiliados, la obligación legal de cobrar una tasa única de comisión a los cotizantes de una misma AFP, y una serie de barreras a la entrada.

La baja elasticidad a variaciones del precio se origina en varios factores, entre ellos, la obligatoriedad y complejidad del producto. Esto hace que la gran mayoría de los trabajadores no se informe y no responde a las diferencias de comisiones entre AFP. De este modo, una estrategia comercial basada en la reducción de comisiones no es efectiva en atraer nuevos afiliados.

Adicionalmente, la ley obliga a cobrar una tasa única de comisión sobre el salario a todos los afiliados de una AFP. Como las diferencias de costos asociados a atender a trabajadores de distintos niveles de remuneración varían mucho menos que las remuneraciones mismas, se genera un impacto distributivo dentro de cada AFP desde los cotizantes de alta renta a los de baja renta. Al mismo tiempo, sin embargo, como los márgenes por afiliado alcanzan grandes diferencias, se vuelve atractiva la estrategia de conseguir los clientes de ingresos altos y estables. La comercialización basada en regalos y descuentos permite llegar a estos clientes, soslayando la obligación de bajar el precio a todos los afiliados.

Por último, las barreras que dificultan la entrada de nuevos actores se deben en parte a la regulación y en parte a la organización de la industria. El giro único y las restricciones al uso compartido de algunos activos físicos, tecnológicos y humanos, el empaquetamiento de servicios con distinta escala mínima eficiente, el encaje y la prohibición del uso de nombres, siglas o símbolos de empresas ya existentes, constituyen barreras impuestas por la ley. En cambio, la amenaza de un comportamiento comercial agresivo por parte de las AFP existentes es un resultado de la estructura organizacional de este mercado.

El desafío para el Consejo era proponer mecanismos que sensibilizaran a los afiliados al precio, permitieran una mayor competencia y, eventualmente, la entrada de nuevos actores. Estos mecanismos deben apuntar a conseguir rebajas en las comisiones pagadas, sin sacrificar otros atributos relevantes como la calidad de la gestión financiera y la del servicio prestado, y sin reducir la eficiencia productiva de la industria.

Para este efecto el Consejo ha propuesto:

- Establecer mecanismos que permitan separar las funciones ligadas a las operaciones básicas de recaudación, administración de cuentas y redes de sucursales de aquellas que corresponden a la gestión de inversiones o administración de fondos, a objeto de permitir un mejor aprovechamiento de las economías de escala, reduciendo las barreras a la entrada a la industria.
- En particular, se propone efectuar los ajustes regulatorios y tributarios que permitan una subcontratación de funciones. Para este efecto se propone eliminar las restricciones legales y tributarias que hoy impiden o desincentivan la subcontratación por parte de las AFP de las funciones relacionadas con la atención de público en sucursales, administración de cuentas individuales (back office), permitiendo la participación en estas funciones de entidades vinculadas a la seguridad social.
- Junto con lo anterior, el Consejo propone reforzar las normas que buscan prevenir conflictos de interés en la gestión de fondos y en la comercialización de los servicios previsionales, y que por su debilidad actual, no hacen recomendable la participación de algunos agentes en la propiedad de AFP. Particularmente, se propone reforzar las regulaciones sobre operaciones con partes relacionadas, separación de las funciones comerciales entre las AFP y sus accionistas controladores, separación de políticas y decisiones de inversión entre la AFP y sus personas relacionadas, y supervisión consolidada de conglomerados financieros, entre otras.
- El Consejo propone, asimismo, organizar un mecanismo de licitación de los nuevos afiliados que se incorporan al régimen de capitalización individual. En particular, se propone que se asigne los nuevos afiliados que se incorporan durante un período de un año a la administradora que ofrezca la menor comisión a través de un proceso de licitación, permaneciendo estos afiliados en la AFP adjudicataria hasta cumplirse 18 meses desde iniciada la inscripción de los afiliados. Este mecanismo permitiría que más de 200.000 trabajadores pudieran integrarse al sistema a un costo inferior al más bajo del mercado
- A objeto de extender los beneficios de una menor comisión a los afiliados que no estén participando directamente en esta licitación, se propone que la AFP que se adjudique la licitación tenga la obligación de mantener el precio licitado a los afiliados preexistentes y a los que voluntariamente se afilien durante el plazo de vigencia del mecanismo, así como permitir que las AFP, en general, ofrezcan descuentos sobre sus comisiones por permanencia efectiva, aplicable a todos los afiliados de una misma administradora, con una permanencia superior a los 18 meses.

La gestión de inversiones de los fondos de pensiones es un componente esencial en el éxito de un sistema de capitalización individual. En las audiencias realizadas por el Consejo y en el diagnóstico

elaborado por éste, se destacó el efecto determinante de los resultados de rentabilidad de las inversiones sobre el valor futuro de las pensiones, así como el aporte de los fondos de pensiones al crecimiento y al desarrollo del mercado de capitales.

A este respecto, el diagnóstico del Consejo concluyó que la afirmación de que el sistema de pensiones ha generado rentabilidades reales del 10% anual no refleja adecuadamente el desempeño del sistema desde la perspectiva de los afiliados. Estimaciones más realistas de la rentabilidad efectiva de los aportes del trabajador, es decir, del retorno neto de comisiones hasta el momento del retiro, indican que ésta se ubicaría entre un 4,5% y un 6,5% anual.

El Consejo conoció diversas proyecciones que revelan la importancia de la rentabilidad para generar mejores pensiones en el sistema de capitalización individual, concluyendo que incrementar la rentabilidad no es sólo beneficioso para los afiliados, sino también posible, en la medida que se adecuen algunas normas regulatorias y se promueva una mayor competencia por rentabilidad.

Para este efecto el Consejo propone:

- Mantener en la Ley sólo una estructura esencial, pero simplificada, de elegibilidad de instrumentos y límites de inversión, delegando el detalle más preciso de la regulación al Ejecutivo, quien podrá modificarlos a través de decretos supremos.
- Crear un Consejo Técnico de Inversiones, que recomiende las modificaciones a los límites de inversión, formado por cinco integrantes de perfil técnico, que ejercerán su cargo por períodos fijos de cuatro años.
- Racionalizar la regulación de límites de inversión, asociándolos exclusivamente a las variables que determinan el riesgo de la cartera. Como parte de esta racionalización, reemplazar gradualmente el límite de inversión en el extranjero por límites a la exposición al riesgo de monedas.
- Cambiar la regulación de rentabilidad mínima, constitución de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, y difusión de información sobre carteras de inversión a objeto de aumentar la competencia en administración de inversiones.
- En síntesis, el Consejo ha propuesto un conjunto de reformas orientadas a incrementar la eficiencia del sistema contributivo por la vía de elevar las exigencias competitivas sobre las AFP, facilitando la entrada de nuevos actores sobre la base de mecanismos que permiten reducir los costos y elevar el rendimiento de los fondos para los afiliados.

Seguridad para todos los chilenos

La esencia de un sistema previsional es dar seguridad a las personas, generando los mecanismos necesarios para prevenir o amortiguar los riesgos de pérdida de ingresos derivados de la vejez, la invalidez y la muerte de un familiar.

Existen diversos antecedentes, incluyendo las opiniones recogidas por el propio Consejo a través del ciclo de audiencias y estudios de opinión, que indican que este objetivo no se está logrando satisfactoriamente para una proporción importante de los chilenos.

El propio sistema de capitalización individual es complejo, para los trabajadores no es fácil evaluar las pensiones que podrán obtener en el futuro y a medida que se aproxima la edad de jubilación observan con preocupación fluctuaciones de rentabilidad, cambios en los costos de las rentas vitalicias y difíciles condiciones para seguir trabajando y cotizando.

Como ya se ha reiterado, los beneficios subsidiarios actualmente ofrecidos por el estado no ayudan demasiado a reducir la incertidumbre, agregándose a los factores ya citados, la existencia de otras demandas sobre los recursos fiscales que debilitan la certeza de que los beneficios estarán disponibles cuando los requiera el trabajador.

Aunque las propuestas del Consejo en cuanto a estructurar un pilar solidario, incorporar a los trabajadores independientes, generar equidad de género y elevar la eficiencia en la industria de AFP ayudarían a reducir la incertidumbre en un sistema reformado, éste ha considerado medidas adicionales para fortalecer la transparencia, seguridad y predictibilidad del sistema previsional.

Entre estas propuestas destacan:

- Desarrollar alternativas de medición y evaluación de riesgo apropiadas para fondos de pensiones, para monitorear regularmente los niveles de riesgo y facilitar una eventual migración del modelo de regulación a uno de supervisión basada en riesgo.
- Desarrollar un mercado de Rentas Vitalicias Anticipadas, permitiendo que afiliados con diez años o menos para pensionarse adquieran anticipadamente “módulos” de renta vitalicia, a recibir a partir de la fecha de jubilación futura.
- Facilitar la jubilación anticipada de adultos mayores, reduciendo la tasa de reemplazo mínima exigida a mayor proximidad a la edad legal de jubilación.
- Desarrollar una estrategia de mediano plazo de apoyo a los trabajadores mayores que cubra tanto el período previo como posterior a la jubilación, incluyendo una flexibilización de las jornadas de trabajo, la focalización de programas de capacitación, intermediación y reconversión laboral, y el desarrollo de una campaña de valoración del trabajador mayor.
- Crear un fondo para la educación previsional, financiado con aportes de las AFP y del estado, destinado a desarrollar iniciativas de promoción, difusión y educación del sistema previsional, a través de un mecanismo concursable, supervisado por el Comité de Usuarios del sistema.
- Desarrollar un sistema de acreditación que permita la formación de una red de asesores previsionales que garantice un apoyo profesional e independiente a las decisiones de los afiliados.
- Unificar en una sola institución pública –La Superintendencia de Pensiones– la regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto su pilar solidario como contributivo y voluntario. Esta superintendencia se estructuraría sobre la base de intendencias especializadas en cada uno de los pilares que integrarán el sistema, y requeriría de un marco institucional que garantice su profesionalismo y autonomía.
- Asignar la administración del Nuevo Pilar Solidario a una institución pública –el Instituto de Previsión Social– formado a partir del actual INP, la que debe quedar bajo la supervisión de un Intendencia especializada de la Superintendencia de Pensiones.
- Crear un Comité de Usuarios del sistema, en el que estén representados los trabajadores, los pensionados y los administradores del sistema. Este tendría la responsabilidad de expresar la opinión de los actores del sistema previsional sobre su funcionamiento, monitorear el cumplimiento de las metas de la reforma y orientar las estrategias de educación, difusión y comunicación hacia los afiliados.
- Diseñar un régimen presupuestario que dé cuenta con transparencia de los compromisos fiscales con el sistema previsional. Dicho régimen presupuestario adoptaría la forma de un Fondo Solidario de Pensiones.

- Desarrollar un modelo actuarial que vincule las definiciones y metas del sistema reformado con tasas de reemplazo y compromisos fiscales, efectuando cada 5 años un estudio actuarial que evalúe el efecto de cambios en las variables demográficas y financieras, y el comportamiento de los afiliados sobre las tasas de reemplazo y los compromisos fiscales.



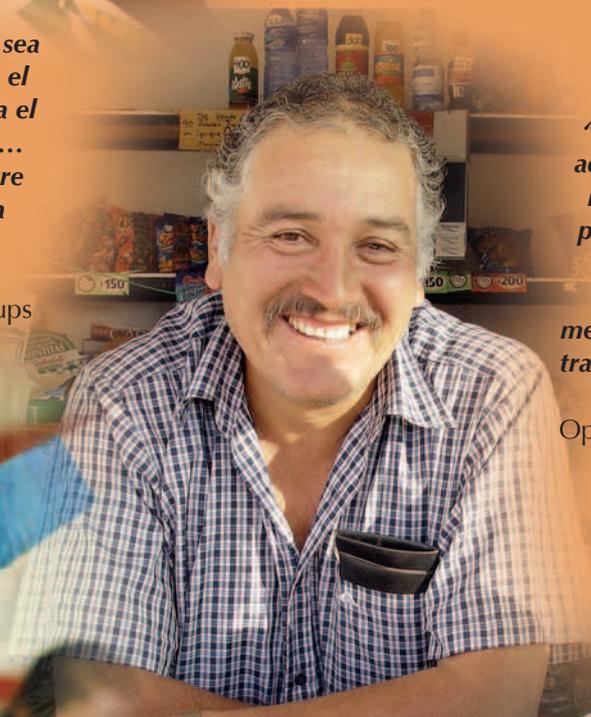
“El nuevo sistema previsional deberá sustentarse sobre todo lo construido por nuestro país a lo largo de un siglo”.

Opinión experto ONG



“Ojalá que la reforma sea equitativa, tanto para el pensionado como para el que va a pensionarse... y que la igualdad entre hombre y mujer sea equitativa”.

Opinión en focus groups



“Una pensión adecuada para mí sería que pudiera pagar mi médico, comprar la mercadería, vivir tranquilamente”.

Opinión en focus groups



“Cada uno debe tener una jubilación justa en la medida que fue consciente y esforzado en su juventud, para poder llegar a tener un estándar igual que todos”.

Opinión en focus groups



“El sistema previsional chileno ha hecho una contribución extraordinaria para promover el crecimiento de la economía chilena”.

Opinión dirigente empresarial



Efectos proyectados

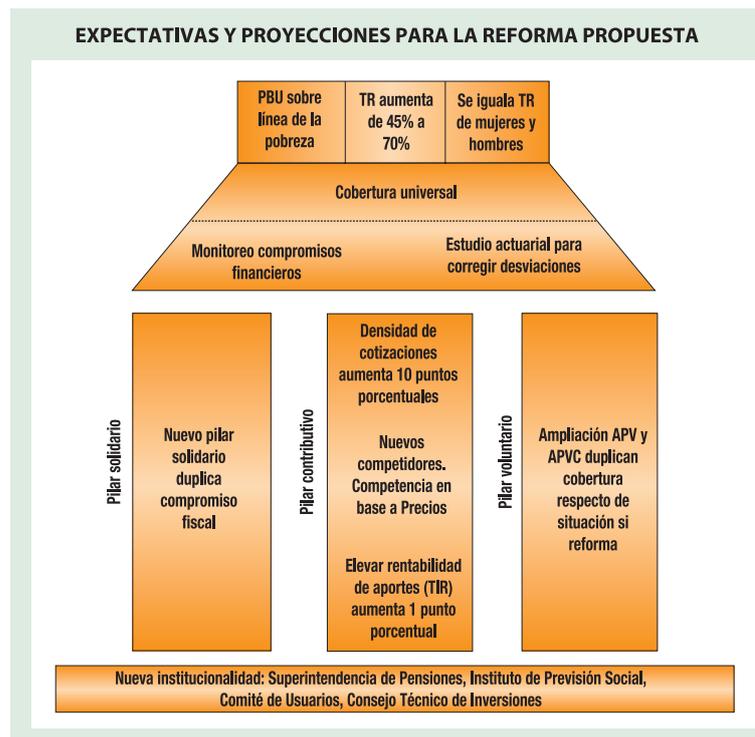
Las propuestas del Consejo permitirían lograr las siguientes metas finales:

- Universalizar la cobertura del sistema previsional, no sólo incorporando a sus beneficios a las chilenas y chilenos de menores recursos o con una baja acumulación de ahorros, sino generando garantías de continuidad de ingresos y protección contra la pobreza en la vejez para todos los adultos mayores. Por esta vía, la previsión social se transformaría en un derecho económico y social de todos los chilenos, cuya contraparte debe ser una profundización de los compromisos de los actuales y futuros beneficiarios con el sistema previsional.
- Elevar la tasa de reemplazo de las pensiones de vejez contributivas hasta niveles similares a los de países de mayor desarrollo. La tasa de reemplazo corresponde a la relación entre la pensión y las últimas remuneraciones, y es un indicador de la capacidad del sistema de pensiones de reducir los riesgos de caída del consumo al pasar de la vida laboral activa al retiro. Se ha estimado que la tasa de reemplazo que generaría el sistema de capitalización individual se ubicaría en torno al 44%. Las proyecciones realizadas para el Consejo indican que con las reformas propuestas, la tasa de reemplazo del sistema previsional como un todo podría incrementarse hasta poco más del 70%.
- Eliminar el riesgo de pobreza en la vejez, generando beneficios mínimos universales superiores al ingreso per cápita de pobreza. Aunque esta meta no evitaría que un pensionado pertenezca a un hogar pobre (debido a la situación del resto de sus integrantes), sí le garantizaría la autonomía suficiente para mantener su consumo a un nivel que le permita al menos satisfacer sus necesidades básicas.
- Reducir la dispersión de tasas de reemplazo. Las proyecciones para el actual sistema previsional indican una gran variabilidad de las tasas de reemplazo futuras como producto de las diferencias entre los afiliados respecto a su densidad de cotizaciones, los diferenciales de rentabilidad de los aportes de los afiliados según estrato de ingreso, y la debilidad de la garantía estatal de pensión mínima y las pensiones asistenciales para aminorar el efecto de estas diferencias. Las proyecciones indican que de aplicarse las reformas propuestas por el Consejo, esta dispersión podría reducirse significativamente. Es así como para el 20% de afiliados con menor acumulación de fondos proyectada, su tasa de reemplazo se elevaría por sobre el 80%, superando el promedio de la población, mientras que en el caso de las mujeres, la tasa de reemplazo prácticamente se duplicaría, nivelándose con la de los hombres.
- Sostener los logros en el tiempo. Los beneficios propuestos, el esfuerzo por fortalecer cada pilar del sistema previsional y las medidas orientadas a fortalecer su transparencia permitirían que las demás metas puedan sostenerse en el tiempo.

El logro de estas metas finales es posible en la medida que las reformas propuestas permiten alcanzar seis metas intermedias que, por estar más directamente asociadas al funcionamiento del sistema previsional, permiten vincular reformas específicas en distintas áreas del funcionamiento del sistema con sus resultados finales. Estas son:

- Estructurar un pilar solidario fuerte e integrado. Un pilar solidario es un soporte fundamental de cualquier sistema previsional que aspire a lograr altos estándares de protección, equidad y cobertura. Las propuestas del Consejo demandan recursos fiscales adicionales equivalentes a 1% del PIB en el año 2025, lo que equivale a duplicar los compromisos fiscales que actualmente se proyectan para financiar las pensiones mínimas y asistenciales. Estos mayores compromisos pueden ser financiados con el menor gasto que irá demandando en el tiempo el antiguo sistema previsional.

- Elevar la densidad de cotizaciones al sistema contributivo. Esta es una condición imprescindible para incrementar las tasas de reemplazo y reducir su dispersión. Con las medidas propuestas para incorporar a trabajadores no asalariados (independientes, cesantes e inactivos), el Consejo estima que se podría aspirar a incrementar la densidad de cotizaciones en alrededor de diez puntos porcentuales, desde 51% a 61% en un plazo de cinco a diez años, incremento que beneficiaría especialmente a los afiliados de ingresos medios.
- Intensificar la competencia en base a precios en la industria de servicios previsionales. El régimen de capitalización individual, al recurrir a mecanismos de mercado para asegurar la eficiencia en la administración de fondos, requiere de altos niveles de competencia. La competencia es también una garantía a los afiliados de que no serán víctimas de arbitrariedades de parte de los administradores y de que tendrán alternativas de elección que se adecuen a sus necesidades, dentro de las limitaciones que impone un sistema obligatorio. El conjunto de medidas propuestas por el Consejo permitiría incorporar nuevos actores e intensificar la competencia de precios en la industria de AFP.
- Mejorar la gestión de riesgo financiero y aumentar el retorno de los aportes del trabajador. La esencia del régimen de capitalización individual es utilizar los aportes del trabajador capitalizados para financiar sus pensiones futuras. La fortaleza de este mecanismo depende directamente de la rentabilidad neta lograda en la inversión de dichos aportes y de los niveles de riesgo que se asumen con éste propósito. El Consejo estima que con el conjunto de medidas propuestas se podría aspirar a aumentar el rendimiento neto anual de los aportes de los afiliados en un punto porcentual anual respecto de un escenario sin reformas.
- Fortalecer el pilar voluntario. El ahorro previsional voluntario es un instrumento particularmente apropiado para que los trabajadores que lo requieran compensen los efectos de un insuficiente monto de ahorro previsional obligatorio. Además, el ahorro previsional voluntario permite a las personas que tienen remuneraciones por sobre el tope imponible financiar pensiones que sean razonablemente proporcionales a los ingresos efectivos que tenían en actividad. Las reformas propuestas permiten aspirar a duplicar la importancia relativa de este pilar respecto del escenario sin reforma
- Elevar la transparencia y predictibilidad del sistema. Un sistema obligatorio de pensiones busca subsanar los problemas de imprevisión de las personas, anticipándose a las consecuencias sociales futuras de tal comportamiento. La obligatoriedad de afiliación acarrea como contrapartida una obligación de transparencia y predictibilidad del sistema y sus administradores lo que, a su vez, resulta fundamental para lograr el objetivo de reducir la incertidumbre de las personas respecto de sus medios de subsistencia en la vejez. Las propuestas del Consejo apuntan a elevar la responsabilidad de las administradoras de fondos, el estado y los empleadores por el buen funcionamiento del conjunto del sistema previsional.



Organización de la transición

La información con que contó el Consejo y el análisis desarrollado por sus integrantes le permitió proponer un extenso conjunto de reformas destinadas a desarrollar un sistema previsional capaz de responder a las demandas y aspiraciones de todos los chilenos, en la medida que todos los actores del sistema –incluyendo a los propios afiliados– sean capaces de aportar su cuota particular de esfuerzo, compromiso y responsabilidad.

Gran parte de estas propuestas, sin embargo, no tienen efectos inmediatos. Algunas requieren de un período gradual de implantación, otras inciden paulatinamente sobre los beneficios del sistema, muchas tienen costos fiscales y deben irse aplicando en base a las disponibilidades de financiamiento que se vayan produciendo en el tiempo. El propio proceso de discusión de estas propuestas, la elaboración de proyectos de ley y su aprobación definitiva por el Congreso Nacional también requerirán de tiempo.

Parte importante del trabajo que se debe desarrollar para llevar la reforma previsional a la práctica consiste, precisamente, en organizar una transición ordenada, donde las chilenas y chilenos entiendan la secuencia de medidas y cómo ellas irán incidiendo sobre su bienestar.

Al elaborar sus propuestas, el Consejo no ha buscado generar beneficios inmediatos. Un sistema previsional no opera en el corto plazo, pero eso no debe ser excusa para iniciar un proceso de reforma. El esfuerzo del Consejo ha estado puesto en articular un conjunto armonioso de reformas, capaz de complementarse para generar un sistema previsional integrado.

Es esta visión, la de un país en que todos tengan el derecho a una vida digna en la vejez, sobre la base de un nuevo contrato social con la previsión, la que ha querido construir el Consejo. Esta es la visión que el Consejo ha buscado compartir con el gobierno y con todos los chilenos a través de este Informe.

Integrantes del Consejo Asesor

Harald Beyer. Ingeniero comercial de la Universidad de Chile; Master y Doctor en Economía de la UCLA. Es autor de varios artículos en economía y política social en revistas especializadas y actualmente es investigador y coordinador académico del CEP y profesor de la Universidad de Chile.

David Bravo. Ingeniero comercial de la Universidad Católica; Master y candidato a Doctor en economía de la Universidad de Harvard. Ha realizado investigaciones en mercado del trabajo, desigualdad y seguridad social, y dirigió la encuesta de protección social en Chile. Actualmente es profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile y director del Centro de Microdatos.

Axel Christensen. Ingeniero civil industrial de la Universidad Católica; MBA de la Universidad de Stanford. Se desempeñó como Gerente de Inversiones de AFP Cuprum y Gerente de Estudios de Citicorp. Actualmente es Gerente de Desarrollo de Moneda Asset Management y profesor de finanzas y regulación en la Universidad Católica.

Regina Clark. Abogada de la Universidad Católica; diplomada del Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS) y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) México. Fue Fiscal del INP y actualmente es integrante del Grupo de Expertos Latinoamericano de Turín, Bolonia y Castilla de la Mancha de la OIT. Experta en sistemas de pensiones, mercado del trabajo y género, se desempeña como consultora asociada de la Fundación Friedrich Ebert.

Álvaro Clarke. Ingeniero comercial de la Universidad de Chile, Master y candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Lovaina; se ha desempeñado como subsecretario de Hacienda y superintendente de Valores y Seguros, y es experto en gobiernos corporativos, seguros y mercado de valores.

Rosanna Costa. Ingeniero comercial de la Universidad Católica. Actualmente es directora del Programa Económico del Instituto Libertad y Desarrollo y miembro del Consejo de Alta Dirección Pública. Es autora de trabajos sobre macroeconomía, finanzas públicas, políticas de empleo y políticas públicas. También realizó clases en la Escuela de Economía de la Universidad Católica y de la Universidad Gabriela Mistral.

Martín Costabal. Ingeniero comercial de la Universidad Católica; MBA de la Universidad de Chicago. Fue director de Presupuestos y ministro de Hacienda. También se desempeñó como ejecutivo de Pizarreño, Infraestructura Dos Mil y AFP Habitat. Actualmente es director de empresas.

Margarita María Errázuriz. Socióloga, Presidenta de Comunidad Mujer, miembro del Consejo Superior de la Universidad Alberto Hurtado y directora de Prohumana. Se ha especializado en convivencia social, género y pobreza. Anteriormente trabajó en CELADE, CEPAL y FAO.

Alejandro Ferreira. Abogado de la Universidad de Chile; Master de la Universidad de Notre Dame. Se desempeñó como Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Ética Pública, como Superintendente de ISAPRES, como Superintendente de AFP, y Superintendente de Valores y Seguros. Actualmente es profesor investigador de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Augusto Iglesias. Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Master en Economía de la UCLA. Fue gerente de Estudios de AFP Habitat y es autor de numerosos estudios en asuntos previsionales. Actualmente se desempeña como consultor en materias económicas, financieras y previsionales; y es profesor universitario.

Mario Marcel (Presidente). Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; M. Phil en Economía de la Universidad de Cambridge; Gran Bretaña. Fue director de Presupuestos y Director Ejecutivo por Chile y Ecuador en el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Es autor de numerosos trabajos sobre macroeconomía, finanzas públicas, políticas sociales y reforma del Estado. Actualmente se desempeña como consultor independiente e investigador de CIEPLAN, a la vez que es profesor de la Universidad de Chile.

Alejandra Mizala. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Actualmente se desempeña como directora del Centro de Economía Aplicada y del Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Sus áreas de especialización son economía laboral y economía para la educación, en las que ha realizado investigación y consultorías, y cuenta con numerosas publicaciones.

Andrea Repetto. Ingeniero comercial de la Universidad Católica; Doctor en Economía, M.I.T. Es profesora del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile; especializada en macroeconomía, finanzas públicas. Cuenta con publicaciones sobre incentivos al ahorro para la vejez.

Jaime Ruiz-Tagle. Doctor en Sociología de la Universidad de Lovaina. Fue Director del Programa de Economía del Trabajo (PET) y jefe de la Unidad de Estudios Prospectivos de MIDEPLAN. Es autor de numerosas publicaciones sobre sistemas de pensiones.

Andras Uthoff. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Coordinó el proyecto de Diagnóstico y Perspectivas de Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina de la CEPAL y trabajó también en la OIT y en el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población. Actualmente ejerce como oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

Santiago, julio de 2006

