

## **Las administradoras de fondos de retiro y la previsión social, el proyecto de reforma de Chile 2006-2007.**

**Doctor Andras Uthoff Botka.<sup>1</sup>**

Muchas gracias. Quiero comenzar agradeciendo en la persona de su Presidente, el diputado Miguel Ángel Navarro Quintero, la invitación que me hiciera la Comisión de Seguridad Social de México a participar en el taller de actualización y, asimismo, felicitarlo por la organización de estos foros que, como ustedes saben, recién a partir de 1990 se pudieron comenzar a realizar en Chile, no antes, cuando- durante el gobierno militar - se elaboró el modelo chileno.

Quisiera realizar mi presentación en mi calidad de funcionario de la CEPAL y, específicamente, como uno de los colaboradores en la elaboración del documento titulado “La protección social de cara al futuro”. En el nos cuestionamos el tipo de protección social basado exclusivamente en la relación laboral y en modelos contributivos basados no en derechos, sino en una relación de dependencia con un empleador.

En esta presentación quiero aportar también la experiencia adquirida en mi calidad de miembro de la Comisión Marcel, consejo asesor de la Presidenta Bachelet para la reforma del sistema previsional chileno.

Y, por último, bajo un cariz más político, basándome en mi participación en la redacción de un documento de apoyo al programa de protección Social de la Presidenta Bachelet, que fue presentado en un seminario sobre la protección social en América Latina y en Chile en particular.

La idea tradicional que he expuesto en varios eventos anteriores a los que he asistido en México y también ante esta misma Comisión es que los sistemas basados en las administradoras de fondos de retiro - o sistemas de afore, no se pueden aplicar como sistemas únicos a los mercados de trabajo latinoamericanos. Esta es una posición que planteamos con mucha convicción y hoy me

---

<sup>1</sup> Investigador de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

felicito que, ante la pregunta de si dada esa realidad hay que determinar si lo que conviene reformar es el mercado de trabajo o el sistema de pensiones, en Chile finalmente se ha llegado a una coyuntura política que ha permitido reconocer la necesidad de reformar el sistema de pensiones para adaptarlo a las necesidades del mercado de trabajo del país.

En nuestro documento del período de sesiones de la CEPAL destacamos un nuevo mensaje que quisiera resaltar en esta oportunidad: que hay un conflicto entre el funcionamiento de un sistema de capitalización individual y el mercado de trabajo, y que el cambio estructural que se requiere ahora obliga a replantearse la protección social en el marco de una solidaridad integral en la que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos. Esto hace necesaria la conceptualización de un nuevo pacto social que tenga a los derechos sociales como horizonte normativo, y las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y afrontar.

Lo anterior significa que es necesario conciliar los imperativos éticos que sirven de marco a un contrato centrado en los derechos sociales con las restricciones financieras. Asimismo, es importante realzar la eficiencia en el uso de los recursos, a fin de ampliar la cobertura y elevar la calidad de los servicios, en especial para los sectores de menores recursos.

### **Las afores y los sistemas de pensiones**

Quiero ilustrar estas ideas con la ponencia que voy a iniciar ahora y que, a sugerencia de mis anfitriones se centrará en la lógica de las afores y las limitaciones que imponen al sistema previsional.

Para ello, quisiera, en relación con la función de las afores, analizar cuatro puntos:

- i) por qué desarrollamos un sistema de pensiones,
- ii) por qué reformamos un sistema de pensiones,
- iii) cómo diseñar un sistema de pensiones, es decir cuáles son las opciones, y
- iv) cuáles son los principales desafíos de la creación de afores dentro de un sistema de pensiones.

A eso me voy a referir en la primera parte de la presentación.

En la segunda recordaremos cómo se resolvieron estas interrogantes en el modelo de AFPs (afores) del régimen militar de Pinochet. Las soluciones se discutieron dentro de cuatro paredes y no hubo un gran debate, como el que estamos teniendo ahora.

Luego quisiera comparar con lo que se propone hoy día como mandato para la reforma del sistema, que ya se encuentra en un proceso avanzado en Chile, y cuáles son las principales propuestas.

Con eso voy a concluir mi presentación.

### **¿Por qué un sistema de pensiones?**

Esto es algo que se debatió hoy día en las presentaciones de la mañana, pero también ayer con bastante certeza cuando se distinguió entre seguro social y seguridad social. Un sistema de pensiones debiera basarse en el reconocimiento de que debe cumplir ciertas funciones sociales importantes.

La primera de ellas es velar por que quienes tienen capacidad para financiar niveles de consumo satisfactorios durante la vejez, invalidez y viudez hagan los ahorros necesarios durante su vida activa si están en condiciones de realizarlo. En consecuencia, ayer se insistió mucho en que los sistemas deben ofrecer los incentivos y los mecanismos de política pública para que este grupo de personas haga el esfuerzo de ahorro.

Sin embargo, no se ha insistido suficientemente en que, también dentro de las funciones sociales, deberían contribuir a la equidad mediante la solidaridad con quienes no están en condiciones de ahorrar para su vejez.

Estos son los mandatos que tenemos en el sistema previsional. Es decir, asignar los recursos necesarios para que el sistema pueda dar prestaciones y para lo cual puede utilizar mecanismos de ahorro y seguros ante los riesgos de invalidez, vejez y viudez.

De todos modos, hay ciertas restricciones económicas que se deben respetar y que son, en general, que un sistema de pensiones no debe presionar a las finanzas públicas exigiendo más recursos de los que realmente puede generar para proveer las prestaciones, es decir que la operación del sistema no debe transformarse en una fuente de déficit para el sector público. Con posterioridad a la reforma que se hizo en Chile, también se incluyó como objetivos económicos el contribuir al ahorro financiero y al desarrollo de los mercados capitales y que el costo de participar en el sistema como trabajador no sea excesivamente caro en el contexto de la globalización. Estas son funciones complementarias, subsidiarias a las primeras, que ojala desempeñara el sistema. .

El debate posterior a las reformas chilenas desvirtuó el propósito de los sistemas de pensiones al centrarse en exceso sobre el monto de los fondos que se acumulaban y su inversión. En cambio, se tendió a olvidar los objetivos de las primeras funciones de un sistema de pensiones: la que atinge precisamente a los beneficiarios. Es en ese contexto que debemos examinar el papel de las afores como se propone en esta mesa. Por ejemplo, y con justa razón, se deben analizar la eficiencia y competencia de las afores para mejorar el costo para el afiliado, pero no nos debemos olvidar que las afores solamente están cubriendo al 35% de la población; esto significa que nos olvidamos del 65% que no tiene cobertura y sobre el cual no hemos dicho nada. Estamos dedicando esfuerzos a mejorar un sistema que opera para un grupo que ya es privilegiado y nos olvidamos del resto, ignorando las funciones sociales fundamentales del sistema.

Otro de los propósitos de estos sistemas -que ilustro con esta gráfica-, es poner fin a la miopía de las familias. Ayer conversaba con un taxista y le preguntaba si tenía alguna previsión o algún ahorro para su vejez y me decía que no. Yo le preguntaba si sentía que tenía que ahorrar y me decía que sí. Pero entonces me decía que él no sentía que hubieran incentivos ni instituciones que lo atrajeran como trabajador independiente a cotizar.

En consecuencia, lo que tenemos que hacer es crear instituciones que hagan tomar conciencia a los trabajadores de que van a llegar a un período de pasividad a la edad de retiro, en la que necesitarán consumir, y en consecuencia deberán disponer de ahorros para sus gastos. En primer lugar, esto se puede hacer mediante un sistema de reparto en que los recursos de los trabajadores activos que se captan se transfieren a fondos de pensiones que financian prestaciones de tipo “beneficio definido”.

Como se decía ayer, cuando estos sistemas operan sin un fondo de reserva, se pasa al reparto simple. La alternativa de la afore se basa en la idea de poner fin a este mecanismo de reparto y de que el ahorro de los trabajadores pase a ser de su propiedad, es decir, un ahorro individual, mientras la prestación se determine a través de una renta vitalicia o retiro programado sobre la base del capital acumulado.

Estos son los dos criterios que están en discusión hoy día sobre las formas de organizar un sistema de ahorro que elimine la miopía.

### **¿Por qué reformar un sistema de pensiones?**

Ha habido muchas razones y, en general, yo he identificado siete en América Latina:

Una de ellas es que en general los sistemas son segmentados. Aquí en México es bien sabido que existen los sistemas del ISSSTE y los del IMSS, pero además hay otras cajas y prestaciones que se rigen por regímenes diferentes. Todo esto en el marco de un mercado laboral que requiere movilidad de la mano de obra y por lo tanto, lo que se procura mediante las políticas públicas es homologar, unificar y promover la portabilidad de derechos y obligaciones. Dado que a lo largo de la vida laboral un trabajador se enfrenta a diversas situaciones, es conveniente avanzar hacia el establecimiento de un sistema único que integre el financiamiento para las prestaciones tanto para quienes van a necesitar solidaridad como para quienes están haciendo un esfuerzo contributivo.

En segundo lugar, se dice que los sistemas promueven la evasión o elusión de sistemas previsionales o impositivos. Para responder a eso lo que se ha tratado de hacer es tratar de que la

cotización no sea sinónimo de impuestos, sino de acceso a una prestación satisfactoria conforme al esfuerzo contributivo realizado y, en el caso extremo de la capitalización individual, de acceso a una fuente de ahorro.

En tercer lugar, en general las reglas para definir los beneficios han sido complejas, por lo que convendría adoptar una regla única y, en consecuencia, lo que se ha procurado en este sentido es que los sistemas dejen muy claro hasta dónde llegan las prestaciones solidarias no contributivas, de naturaleza distributiva, con financiamiento del Estado y en qué momento comienza a regir una pensión contributiva que depende del ahorro o del esfuerzo de los trabajadores.

En cuarto lugar están las inversiones de los fondos de reservas. Ayer se habló de que prácticamente muchos fondos se han acabado no solo aquí en México, sino también en el resto de América Latina —Chile no ha sido una excepción—, porque han sido mal administrados. Esto no quiere decir que el sistema de reparto haya fallado, sino que la administración de los fondos de reserva pudo haberse hecho con un resguardo mejor, como se está haciendo ahora con los fondos de pensiones privados.

En quinto lugar, las tendencias demográficas y del mercado de trabajo son otros factores que se señalan como causas para reformar los sistemas, en el sentido de que hoy día hay menos contribuyentes por cada pasivo, lo que se ha agravado dada la precariedad del mercado de trabajo. Además la población vive más años debido a los cambios en la esperanza de vida. Todo esto contribuye a cambiar la relación entre afiliados pasivos y activos.

En sexto lugar, las reglas sobre beneficios definidos han sido excesivamente generosas y, en consecuencia, hay que establecer un vínculo más estrecho entre esfuerzo individual del trabajador y los beneficios que va a recibir

Por último, ha habido quejas por los altos costos administrativos tanto de las instituciones anteriores como de las nuevas, como veíamos en el transcurso de la mañana. De lo que se trata en este caso es de tener una institución que administre el ahorro de los trabajadores, les dé buenos beneficios, pero no a un costo realmente excesivo.

Ante estas situaciones cabe preguntarse por las alternativas que tiene la política pública para reformar el sistema de pensiones. En este terreno es donde se empiezan a plantear decisiones de peso. El financiamiento puede ser contributivo o no contributivo. Por ejemplo, tenemos el caso de Nueva Zelanda que tiene una pensión ciudadana no contributiva. Toda persona, por el hecho de ser ciudadano, accede a una prestación a una cierta edad con la sola condición de haber sido ciudadano por un número determinado de años. Este es claramente un modelo no contributivo.

El caso contributivo extremo es nuevamente el de las afores, que exigen pagar o ahorrar para tener acceso a un sistema.

En los casos de sistemas contributivos, se pueden diseñar sistemas de contribuciones definidas o de beneficios definidos. Se habla de contribuciones definidas cuando el beneficio se define exclusivamente sobre la base de los esfuerzos realizados y de beneficios definidos cuando hay una norma anterior que define el beneficio de acuerdo a ciertas consideraciones, como antigüedad e ingreso en el último período o los últimos cinco años de trabajo del individuo, a través de la tasa de reemplazo.

La administración de los fondos puede ser pública o privada. Los problemas que se plantean en este contexto son que en el primer caso se hablaría de monopolio público y en el segundo de altos costos ante la falta de competencia con respecto a los precios. En definitiva, lo que interesa es crear una industria de afores competitiva, como se dijo esta mañana.

Finalmente, la participación de los trabajadores en el sistema puede ser obligatoria o voluntaria. Curiosamente, se tiende a obligar a los trabajadores en relación de dependencia y a dejar que la participación de los trabajadores independientes sea voluntaria. Esto ha sido un error en Chile, error que ahora se trata de enmendar, argumentando que la participación es un derecho ciudadano

Estas cinco alternativas permiten múltiples combinaciones. Un ejemplo son los interesantes sistemas que se han diseñado en Europa del este y en algunos países de Europa, que gradualmente van desarrollando modelos nacionales en los que se aplican los principios de

capitalización individual, pero se sigue con el régimen de reparto. También se han diseñado sistemas no contributivos, como se mencionó ayer, cuando se habló de las pensiones rurales en Brasil. Solo como una alternativa extrema existen también sistemas de capitalización individual (afores).

El sistema de Afores es una solución extrema, en la que las opciones adoptadas son el modelo contributivo y de contribuciones definidas. De acuerdo a estos modelos al afiliado solo se le informa del monto de la prestación al final de su vida contributiva, una vez que se haga una valoración actuarial del monto acumulado a partir de la contribución o el ahorro realizado. La administración financiera se realiza mediante la capitalización de fondos que se acumulan en cuentas individuales. En la mayoría de los sistemas establecidos en América Latina la administración de los fondos es privada. Finalmente la obligatoriedad se ha establecido para el caso de los trabajadores dependientes. En algunos casos se ha tratado de captar a los independientes. Finalmente, se deja al Estado un rol regulador, supervisor y de distribución.

Sobre la base de optar entre las cinco alternativas se puede diseñar un sistema de pensiones, para crear un componente de afores como el chileno, el sistema debe ser contributivo, de contribuciones definidas, financiado mediante la capitalización en cuentas individuales, administrado por una institución privada y solamente obligatorio para los dependientes, en tanto que el Estado desempeña una función de regulación, supervisión y distribución.

Termino esta primera parte diciendo que la decisión de iniciar un proceso de adopción de un sistema de afores plantea muchas dificultades. Hay a lo menos cuatro grandes desafíos.

#### **i) Costo de la transición**

En primer término, está el costo de la transición. A partir del momento que un gobierno decide comenzar a desarrollar un sistema de afores y sustituye el sistema de reparto antiguo (por ejemplo el del IMSS o de alguna otra institución), se empieza a generar un costo de transición debido a que alguien debe hacerse cargo de las pensiones en curso de pago, igualmente debe hacerse cargo



de las contribuciones realizadas al sistema antiguo de aquellos que se van a trasladar al sistema nuevo y también, a alguna altura del proceso, alguien debe hacerse cargo de las garantías.

Eso tiene un costo fiscal de grandes dimensiones y es parte de la historia no contada del sistema de pensiones del régimen militar chileno. El costo de transición del modelo chileno en valor presente equivalió a 1,3 veces el PIB; y, en términos de flujo, se ha estado gastando ya por 25 años un 2,5 por ciento del PIB y aún quedan muchos años de gastos igualmente elevados.

En un seminario que se realizó hace dos semanas, el ex Presidente Ricardo Lagos dijo: para nosotros los gobernantes, gastar un 2,5% del PIB sin beneficiar a los sectores de más bajos ingresos es un costo político muy alto. Este es un debate que no se puede dejar de plantear. ¿Estamos dispuestos a aceptar este costo? ¿Cómo lo vamos a cubrir? ¿Quiénes van a salir perjudicados, quiénes van a salir beneficiados? ¿Es esa la transición que queremos o no?

En el caso chileno, la transición se hizo con cargo a reducciones de los gastos en salud, reducciones en gastos en vivienda, reducción en gastos en educación y aumentos de impuestos. Esto permitió acumular un superávit primario, equivalente al costo de la transición, pero con un precio muy alto en términos de alternativas de programas de alivio de la pobreza.

## **ii) Cobertura**

En segundo término, la cobertura de las personas en el sistema no se amplía por el solo hecho de establecer un sistema de afores. Lamentablemente, en la mayoría de los países el sistema de capitalización individual no ha tenido los efectos prometidos. Inicialmente se pensaba que la acumulación de ahorro financiero iba a tener una contrapartida en ahorro real, crecimiento de la inversión, formalización del trabajo y que, por intermedio de ese mecanismo, permitiría una mayor inserción en los sistemas sobre la base de la capitalización. Esto no ha ocurrido ni en Chile ni en los otros países que adoptaron ese esquema, debido a lo que también se mencionó ayer: la marcada precarización e informalización del mercado de trabajo derivada de la necesidad de las empresas de competir en un mundo globalizado cada vez más incierto.

### **iii) Costos de administración**

Tercero: el costo administrativo. Ya escuchamos hoy día una excelente presentación sobre las dificultades que se plantean cuando se crea una industria sobre la que no se sabe bien qué economías de escala tiene y que, por lo tanto, se traduce en una guerra entre vendedores, cuyo costo se transfiere a los afiliados y reduce peligrosamente la rentabilidad.

### **iv) Desarrollo del mercado de capitales**

Y cuarto: el desarrollo del mercado de capitales tampoco es automático. La simple disponibilidad de ahorro financiero a largo plazo no es garantía suficiente de que haya una intermediación financiera capaz de transformarlo en inversión real, crecimiento y generación de empleo. De hecho, hacen falta políticas públicas para el desarrollo del mercado de capitales.

### **El caso de Chile y la nueva reforma**

Luego de esta primera imagen de la lógica de un sistema de afores quiero analizar qué pasó en Chile con estos cuatro desafíos, para ilustrar por qué el actual gobierno de Michelle Bachelet ha llegado a la conclusión de la necesidad de iniciar una nueva reforma.

Antes quiero insistir en lo que dije ayer: no vengo a vender la transición a la chilena, no vengo a vender el nuevo modelo chileno. Vengo a plantear que el sistema tuvo dificultades y actualmente hay un proyecto de reforma que fue presentado al Congreso, con el que se trata de corregir el sistema vigente.

Los tres candidatos presidenciales, uno de extrema derecha, otro de derecha y el de la concertación incluyeron en su programa de gobierno una propuesta de corrección del sistema previsional. Había conciencia de que el actual no estaba funcionando bien y que debía reformarse para responder a quejas de la ciudadanía.

Una de las primeras medidas que tomó la Presidenta Michelle Bachelet fue crear una comisión, denominada Comisión Marcel en alusión a su Presidente, el economista Mario Marcel. Esta comisión ya completó su labor y se disolvió. En una primera fase, se abocó a un proceso democrático de consulta a la ciudadanía, en el que realizó aproximadamente 100 entrevistas o audiencias con representantes de la ciudadanía en el Palacio Presidencial, en las que sus 15 integrantes escucharon los pros y contras planteados por representantes de la ciudadanía. Esto se ha considerado un proceso democrático bastante interesante de consulta ciudadana, que además se tradujo en una recopilación de todas las propuestas formuladas, muchas de las cuales se tomaron en consideración en la propuesta de la Comisión.

A partir de las opiniones recibidas, se hizo un detallado análisis de las alternativas planteadas tanto por los que éramos críticos como por representantes de las agrupaciones de afores chilenas, que eran muy simpatizantes del modelo. La Comisión elaboró un informe, que tuvo una gran aceptación, sobre la necesidad de cambiar el contrato social de la previsión social en Chile.

El informe se tradujo en un proyecto de ley redactado sobre la base del estudio de las propuestas de la Comisión realizado por el ejecutivo, que hizo suyas las que le parecían pertinentes. Se han cumplido los plazos exactos que fijó la Presidenta Bachelet y ahora el proyecto de ley está en proceso de debate parlamentario. Será interesante seguir el debate parlamentario así como la naturaleza del proyecto de reforma final del sistema de afores en Chile.

### **¿Cuál fue el mandato de la Presidenta con respecto a la reforma ?**

Por encargo de la Presidenta, de la República, la Comisión Marcel o Consejo Asesor para la Reforma Previsional se propuso responder a las preocupaciones e interrogantes de los chilenos respecto de sus condiciones actuales de vida y sus posibles consecuencias en su futura vejez. El objetivo era adelantarse a los problemas que el sistema previsional chileno pudiese presentar y que ya estaban siendo destacados en una serie de diagnósticos de instituciones de gobierno, tanto de la Superintendencia de Pensiones como de la Dirección de Presupuesto.

Para ello el Consejo hizo un diagnóstico de la situación actual del sistema previsional chileno. Identificó sus puntos fuertes y débiles, identificó los desafíos pendientes en relación con el sistema de pensiones y elaboró propuestas tendientes a mejorarlo.

Como se señalaba en la ponencia de hoy en la mañana, no se consideró —y tampoco formaba parte del mandato— la posible eliminación del sistema de afores en Chile. Las conclusiones del Consejo no comprometen las decisiones que se puedan tomar por parte del ejecutivo sobre la materia ni tampoco el pronunciamiento que puede hacer el Congreso Nacional. Sin embargo, para satisfacción de sus miembros, el proyecto de ley incluye prácticamente todas las recomendaciones que hizo el Consejo Asesor.

### **¿Cuáles fueron los diagnósticos?**

#### Desafío 1: costo de la transición

En Chile, ya por más de 25 años se ha debido destinar un aumento equivalente al 2,5% del PIB al pago ya sea del déficit operacional del sistema de pensiones en curso de pago, los bonos de reconocimiento, las pensiones asistenciales o las pensiones mínimas que son de responsabilidad del gobierno, conforme el sistema de afores chileno.

El costo total de la transición en valor presente del año 1981 se estimó en un 130% del PIB. Esto significa que todavía queda un largo trecho por recorrer en términos de reducción del porcentaje del PIB que el gobierno destina a la reforma provisional, pero que podría haber destinando a otros gastos.

Este costo representa para un Presidente de la República y su Ministro de Hacienda una limitación del presupuesto público de enormes dimensiones y consecuencias. Esta es una parte de la historia no siempre contada del caso chileno.

Ahora ¿qué es lo interesante de la experiencia chilena? Es que, debido a que el Estado ha venido acumulando un superávit primario para cubrir este costo, no ha solicitado recursos del mercado

financiero. Tampoco ha utilizado los recursos de los fondos de pensiones, sino que ha permitido que estos fondos vayan a fortalecer en términos netos el mercado de capitales. Esto es algo que no se ha hecho en otras reformas realizadas bajo gobiernos democráticos, ya que los recortes presupuestarios necesarios para cubrir el costo de la transición deben ser aprobados en el Congreso, lo que no ocurrió en Chile.

## Desafío 2: cobertura de afiliados

Este segundo desafío se refiere al alcance de la cobertura. Ayer ya lo mencionó Berenice Ramírez en su presentación. Solamente el 61% de los hombres ocupados participan del sistema y lo hacen con una densidad de cotización del 60%. Esto significa que por cada 10 meses de trabajo en promedio solo durante 6 cotizan en el sistema.

Las mujeres tienen una participación en el sistema de un 56% y una densidad de cotizaciones del 44%, es decir que por cada 10 meses solo en 4,4 hacen aportes al sistema. Estos promedios de participación y densidad de cotizaciones indican que muy pocos cumplirán la exigencia de autofinanciar su pensión a través del sistema de afores chileno.

Pero por lo que se observa en las pirámides poblacionales de los indigentes, pobres no indigentes y no pobres la participación en el sistema tiende a concentrarse en los sectores de altos ingresos. En consecuencia, estamos incurriendo en un gasto del 2,5% del PIB para no fortalecer o no incrementar la participación de los grupos más pobres o indigentes.

Esto plantea un tema importante, ya que la cobertura no se ha mejorado. Al igual que en otros países, el mecanismo de las afores consistente en generar ahorro para aumentar la inversión, el crecimiento y la formalidad, no está dando los resultados esperados en Chile, al menos para mejorar la cobertura del sistema previsional contributivo.

Las proyecciones que hace el gobierno, que son similares a las que presentó Berenice Ramírez ayer, indican que si el sistema siguiera operando en el 2035 solamente un 40% de la población alcanzaría a autofinanciar su pensión, un 10% reuniría los requisitos para recibir una pensión

mínima y un 50% no tendría certeza de cuál es su pensión. En consecuencia, en materia de cobertura el sistema no está dando los resultados esperados. Este es un elemento del diagnóstico que fue fundamental para las recomendaciones de política.

### Desafío 3: altos costos administrativos

No me voy a explayar mucho sobre este tema porque ya se consideró el caso mexicano, pero aquí ustedes pueden ver que los costos administrativos claramente reducen la rentabilidad del fondo para el afiliado. Hay una rentabilidad del fondo en general o de la cuota del fondo y después se reporta la que efectivamente recibe el afiliado, dado que se le cobra una comisión que debe pagar a la administradora de fondos de pensiones, AFP o afore. Lo que observamos en general es que, del 10% u 11% que se menciona, correspondiente a la rentabilidad de la cuota en Chile de los afiliados que han podido participar a lo largo de toda su vida en el sistema, los afiliados solamente reciben una rentabilidad promedio del 7%. Esto significa que pierde casi tres puntos o más de rentabilidad por efecto de comisiones. Para otros afiliados la rentabilidad depende del período en que participaron en el sistema y del segmento de ingresos en que se encuentran, debido a que hay comisiones fijas también que afectan en forma inversamente proporcional a los ingresos de los afiliados.

Al igual que en México, cabe preguntarse entonces cómo influir para que las afores o las AFP chilenas compitan y bajen realmente la comisión en beneficio del trabajador.

### Cuarto desafío: el desarrollo del mercado financiero

Efectivamente en Chile se ha producido un enorme desarrollo del mercado financiero. Esto es algo que no se puede negar y una de las razones por las que ningún candidato presidencial declaró que había que eliminar el sistema, sino que perfeccionarlo.

Ha habido una evolución fundamental de la cartera de los fondos de pensiones de los trabajadores, que en sus comienzos consistía fundamentalmente en instrumentos estatales, letras hipotecarias, y depósitos y pagarés bancarios. Hoy en día, a 25 años de su creación, la cartera

muestra una diversificación hacia acciones y bonos de empresas, inversiones e instrumentos en el exterior. Este cambio se ha conseguido sobre todo mediante importantes políticas públicas y un tremendo esfuerzo de regulación y supervisión para el resguardo prudencial y organizacional de la industria de afores y de los mercados que realizan las superintendencias (de Pensiones, de Valores, de Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras).

### ¿Cuál es la propuesta actual?

Por lo tanto, la propuesta actual es renovar el contrato de la seguridad social, pero ¿sobre qué base?

- 1) Primero, reconstruir un marco de derechos, obligaciones y garantías; crear conciencia de los riesgos de una vejez desprotegida. Crear también las instituciones y mecanismos para el financiamiento de prestaciones, no necesariamente una afore, sino mecanismos de financiamiento complementarios e integrados a los de ahorro individual.
- 2) Segundo, garantizar una mayor justicia en la retribución de los ahorros, mediante la adopción de medidas destinadas a aumentar la rentabilidad de las inversiones y minimizar las comisiones.
- 3) Tercero, reconocer el aporte **que se hace del** trabajo remunerado y no remunerado. Aquí hay un tema esencial que se va a plantear en el caso chileno. Se trata de la construcción de un pilar solidario que va a permitir ofrecer una pensión a los ciudadanos, caso en el que, por ejemplo, una mujer que ha debido quedarse en casa dedicada a las labores del hogar tendrá derecho a una pensión básica solidaria, siempre que haya vivido un cierto período en Chile y forme parte del 60% más pobre de la población, lo que se determina mediante una prueba de ingresos y permite focalizar en la personas de ingresos medios e inferiores. Por eso se habla no de una pensión universal, sino de una pensión básica-solidaria, concebida para que los sectores de más bajos ingresos vayan de a poco adquiriendo las condiciones y la confianza en el sistema de instituciones públicas y privadas que invierten ahorros y administran sus fondos previsionales, tanto contributivos como no contributivos.

El conjunto de reformas, destinadas a ampliar y equilibrar la estructura de derechos, obligaciones y responsabilidades institucionales, supone universalizar el derecho a la protección social, dándole acceso a través de este pilar solidario a todo ciudadano, sin exigirle una relación de dependencia con un patrón o un empleador. Las principales propuestas para universalizar la cobertura son estructurar un pilar solidario, fuerte e integrado y elevar la densidad de los aportes al sistema contributivo.

- 1) Minimizar el riesgo de pobreza en la vejez, rescatando como uno de los principios válidos del sistema de protección una retribución justa a los ahorros de los miembros de la sociedad, para lo cual no solamente tiene que haber administradoras de fondos de pensiones eficientes en lo que respecta a la rentabilidad, sino también en cuanto a las comisiones.
- 2) Integrar los financiamientos contributivos y no contributivos en forma armónica mediante un proceso que provea una prestación básica solidaria para la protección a los sectores mas vulnerables, y los incentivos para el ahorro de los sectores de mas altos ingresos
- 3) Intensificar la competencia en base a precios en la industria de servicios previsionales. Las recomendaciones sobre esta materia son similares a las que se están estudiando en México en el sentido de que se reconoce la necesidad de subdividir las funciones de las afores (AFPs) ya que algunas de ellas pueden subcontratarse, lo que puede aportar grandes beneficios gracias a las economías de escala que se puede lograr de esa manera y que pueden beneficiar a todos los agentes que participen; además, permite que se incorporen nuevas empresas a la industria de afores, que pueden ser instituciones financieras pero con giro exclusivo, es decir que no tengan conflictos de intereses para la administración de fondos de terceros.
- 4) Promover la competencia de precios mediante la licitación de la incorporación al sistema y seleccionando a la afore que ofrezca una comisión más baja. Se espera que ese mecanismo no solamente permita que haya una mayor competencia, sino que también obligue a reducir los precios. Esos son los mecanismos a los cuales está apostando la Comisión y que se han retomado en el proyecto de ley.
- 5) Garantizar la seguridad financiera, mediante mejoras en la gestión del riesgo financiero y aumentos del retorno de los aportes del trabajador.



- 6) Para cubrir el costo de la transición, la Comisión considera conveniente aprovechar la holgura que dará la reducción de los costos.

Esto último ha dado origen a un gran debate. La reforma ha sido bastante consensuada justificando la necesidad de mayores gastos del gobierno sobre la base de un proyecto claro, transparente, sobre el que la sociedad está de acuerdo. Un claro contrato social para mejorar la sociedad, se crea también un espacio político para revisar la carga tributaria. La Comisión no tenía mandato con respecto al mecanismo de financiamiento de la transición. .

Pienso que cuando uno tiene una propuesta de un nuevo sistema, cuyo éxito demanda de mayores recursos del Estado ello permite iniciar, con toda ética y justificación, un debate que apunte a la revisión de la carga tributaria y los fondos con los cuales se pueden hacer solidaridad.

A modo de conclusión.

Siento que ya me he extendido suficientemente. Permítanme terminar, citando a la Presidenta Bachelet en este documento más político, en el que dice, “creo que este tipo de encuentros como el que tenemos acá, este taller y seminario, es lo que nos hace falta porque es el tipo de discusión en la que muchas veces tenemos un tremendo vacío, la falta de una visión acerca del país que queremos, acerca de la sociedad que queremos; de cómo lo vamos a lograr, de qué tipo de instrumentos utilizamos, pero también qué tipo de valores perseguimos tras este modelo. Porque a la larga, se trata de una muy antigua y tradicional discusión política, pero no de esa política pequeña de la cuña diaria o de lo que éste dijo de éste o del otro, sino más bien de alta política.

De modelos de sociedad, de ideales y de maneras de cómo llevamos a cabo estos ideales.”