

Análisis de actualidad N° 05

Abril 2020



CAMBIOS PROPUESTOS EN EL SISTEMA DE PENSIONES

Patrick Poblete S.
Investigador
Instituto Res Publica

Sobre el sistema de pensiones



Camila Vallejo Dowling #APRUEBO
@camila_vallejo

Ingresé un proyecto q busca declarar de interés nacional las AFP. Es el 1er paso para q estos recursos puedan usarse e ir en ayuda de quienes + lo necesitan en esta crisis. ¿Por qué el miedo a discutir sobre esto? Solo en 2019 las ganancias fueron de \$350 millones de dólares

- **Retroceder hacia un sistema exclusivamente estatal de pensiones genera un riesgo mayúsculo para los ahorros de los trabajadores y jubilados chilenos, el sistema financiero, el valor de la moneda, las finanzas públicas y la capacidad del Estado de prestar apoyo a los más vulnerables. Además de lo anterior, se generan problemas de justicia dada la posibilidad de discrecionalidad.**

La opinión pública debe ser siempre muy cauta respecto de las iniciativas de cualquier poder del Estado que busque aumentar su grado de influencia o poder sobre la vida de cada individuo.

En los últimos días hemos sido testigos de mociones parlamentarias que, una vez más, embisten contra el sistema de pensiones mixto de nuestro país, el que se construye sobre la base de aportes propios de los cotizantes (capitalización individual) y aportes estatales (pilar solidario), para impulsar distintos intentos de algunos políticos de hacerse con el control de los fondos de pensión de los trabajadores y jubilados chilenos.

El día 16 de abril la diputada comunista, Camila Vallejo, anunció en su cuenta de Twitter que

ingresó un proyecto de ley para declarar “de interés nacional” a las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP).

Al cierre de este artículo el 27 de abril, en la página web de la Cámara de Diputados aún no figura como ingresado el proyecto anunciado. La diputada indica que la intención de la moción es permitir la toma de control de las AFP y sus utilidades.¹

Si consideramos los 350.000 millones de dólares de utilidad que plantea la diputada e hiciéramos el ejercicio de repartirlas entre los más de 1.800.000 jubilados por vejez e invalidez, tendríamos que el aporte mensual no superaría los \$14.000, lo que claramente no soluciona el problema de las pensiones.^{2 3 4}

Esta iniciativa busca “nacionalizar” las entidades que administran los fondos de pensiones, como un resquicio legal para poner los más de 200.000 millones de dólares ahorrados por los trabajadores y jubilados chilenos a disposición del Estado, específicamente, del poder político.^{5 6}

En el caso del Senado, y aprovechando la pandemia, un grupo de parlamentarios de oposición anunció el ingreso de un proyecto para terminar con las AFP y traspasar los ahorros de los chilenos directamente hacia una organización estatal, la que necesariamente estará expuesta a las diversas presiones políticas y a las dinámicas negativas del aparato estatal.⁷

En respuesta, la Ministra del Trabajo, María José Zaldívar, afirmó que es una moción inadmisibles.⁸

¹ https://www.cnnchile.com/coronavirus/vallejo-interes-nacional-patrimonio-de-afp-covid-19_20200417/

² http://www.spensiones.cl/inf_estadistica/afipen/mensual/2020/03/to32.html

³ http://www.spensiones.cl/inf_estadistica/afipen/mensual/2020/03/t135.html

⁴ http://www.spensiones.cl/inf_estadistica/afipen/mensual/2020/03/to26.html

⁵ <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13317.html>

⁶ https://www.cnnchile.com/coronavirus/vallejo-interes-nacional-patrimonio-de-afp-covid-19_20200417/

El proceso que se busca impulsar desde la oposición en ambas cámaras es peligroso y negativo por dos razones: (i) por la insistencia del Legislativo en mociones inadmisibles e inconstitucionales y (ii) por las consecuencias que tendría para los chilenos el concretarse una expropiación de los fondos de pensión.

En cuanto al precedente de inadmisibilidad

Los senadores que impulsan expropiar fondos y reemplazar el sistema actual de pensiones, reconocen la posible inadmisibilidad del proyecto pero dicen que “decidieron insistir”.⁹

Hemos sido testigos de un constante debilitamiento y de una sostenida degradación de la función parlamentaria en nuestro país. Así, las normas establecidas para el funcionamiento de ambas cámaras parecieran ser consideradas por algunos como recomendaciones o meras formalidades que no valen la pena ser respetadas y acatadas.

Se ha vuelto una práctica habitual en este período legislativo (el primero tras el redistritaje que puso fin al sistema binominal) el que parlamentarios presenten mociones que no cumplen con las normas, que exceden sus facultades y que saben que, a razón de ello, no se transformarán en ley. Lo anterior pareciera estar motivado por un lado, por el deseo de dirigir la discusión pública y a otros actores relevantes a abordar el tópico del proyecto, y por el otro, a poner a la ciudadanía y a la opinión pública contra la institucionalidad vigente.

Es un comportamiento poco deseable, poco ético y con serias consecuencias para la institucionalidad nacional, utilizar de forma



incorrecta las mociones parlamentarias como un vehículo electoral que genere atención mediática sobre el legislador. Este comportamiento podría ser un elemento importante para comprender el nivel de confianza que tiene la ciudadanía en el Congreso. Según la encuesta CEP de diciembre, llega a un 3%, solo superando a los partidos políticos y quedando por debajo del Gobierno, las empresas privadas, las Fuerzas Armadas, los medios de comunicación, la Iglesia Católica y todas las otras 15 instituciones evaluadas.¹⁰

Se hace necesario en nuestro país un mecanismo que sancione, o al menos evite, el mal oficio legislativo.

Sobre las consecuencias: el caso argentino

El expropiar los ahorros de trabajadores y jubilados para entregar su propiedad o administración a un ente estatal no es una iniciativa nueva. Basta con mirar a Latinoamérica y nos encontramos con el caso argentino.

Fue en el año 2008, donde la ex Presidenta Cristina Fernández concretó la expropiación de los fondos de pensión de los argentinos y puso fin al sistema que se ejecutaba a través de

⁷ <https://www.latercera.com/pulso/noticia/senadores-de-oposicion-presentaran-proyecto-para-eliminar-las-afp-y-nacionalizar-fondos-de-pensiones/AAJNY3IDEZACJCH2W7BLOOT6NI/?outputType=amp>

⁸ [latercera.com/pulso/noticia/gobierno-y-capital-criticin-iniciativas-que-buscan-terminar-con-las-afp/6Y3OBYRYBNCLRONMAXTMLROHUU/](https://www.latercera.com/pulso/noticia/gobierno-y-capital-criticin-iniciativas-que-buscan-terminar-con-las-afp/6Y3OBYRYBNCLRONMAXTMLROHUU/)

⁹ <https://www.latercera.com/pulso/noticia/senadores-de-oposicion-presentaran-proyecto-para-eliminar-las-afp-y-nacionalizar-fondos-de-pensiones/AAJNY3IDEZACJCH2W7BLOOT6NI/?outputType=amp>

¹⁰ https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf



las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP), el cual se había implementado en 1994 y no tuvo oportunidad de mostrar resultados.

Lo que ha sucedido en Argentina desde entonces es un empobrecimiento de la población jubilada, como también una serie de distorsiones sociales y económicas. Por ejemplo, se ha generado un déficit estatal del orden del 33% anual, equivalente a 14.000 millones de dólares.¹¹

Además de la carga que significa para el Estado (lo que hace insostenible en el tiempo al sistema), se producen problemas de justicia, pues alguien que cotiza toda su vida laboral recibe una pensión idéntica a la de quién no cotizó jamás. Lo anterior corrompe los

incentivos a cotizar y dificulta la sostenibilidad del sistema. Por otro lado, los fondos argentinos están, en su mayoría, invertidos en instrumentos financieros de dicho país, aumentando el riesgo sin una rentabilidad que lo justifique, y muy presionados por criterios políticos coyunturales, en lugar de estrictos criterios técnicos y financieros.

Dada la experiencia internacional, en especial el caso argentino, las consecuencias esperables pueden ser de variada índole. Existen una serie de dificultades y malas prácticas que se buscan evitar manteniendo la administración y la propiedad de los fondos de pensión alejada del aparato estatal. En esta lista se encuentran, entre otras, la posibilidad de intervención política o derechamente casos de corrupción que afecten a la asignación o los montos de las pensiones. Además de lo anterior, es necesario que una serie de elementos técnicos sean considerados en el debate: que se maximice la rentabilidad y se minimice el riesgo de las inversiones realizadas con los fondos de pensiones, que se establezca un muro que impida que gasto público o político se financie con los ahorros de los trabajadores y procurar un sistema que sea sostenible en el tiempo y que no requiera masivas inyecciones desde el erario fiscal que lleve al país a una grave situación de déficit y deuda.

Sin perjuicio de la evidencia que otros casos arrojan, existen sectores políticos y grupos de interés que irrumpen en la discusión pública considerando solo una variable: el monto de las pensiones. Es relevante considerar que hay otros factores comparables en importancia al tamaño de una pensión, como lo puede ser la sostenibilidad para que el sistema no quiebre y pueda seguir pagando, la capacidad de mantener fechas de pago confiables y estables para no generar incertidumbre en la población de jubilados y no producir fenómenos

¹¹ <https://www.eldinamo.com/nacional/2019/09/28/que-paso-en-peru-y-argentina-cuando-intervinieron-las-pensiones/>

inflacionarios que impliquen la pérdida del valor real del monto entregado, entre otros.

Dada la discusión, hay que decir que es posible que un sistema discrecional en el que los montos de las jubilaciones son asignados por criterios burocráticos o regulatorios, en lugar de estar indexados al ahorro de cada trabajador, pueden en efecto entregar pensiones altas, pero solo por un breve período de tiempo. La razón de lo anterior, es que se pueden liquidar los ahorros de los trabajadores o poner gran cantidad de recursos fiscales para proveer de un aumento inicial en las pensiones para cumplir con las expectativas de un cambio de sistema, pero prontamente los recursos se acaban y la capacidad de endeudamiento del Estado se extingue. Cualquiera de las dos opciones tienen altísimas probabilidades de desencadenar una crisis económica, desorden fiscal, problemas inflacionarios y el empobrecimiento de la población, sobretodo la más vulnerable. Es fundamental cuidar la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Preguntando a los expertos:

Bettina Horst, Economista.

Directora de Políticas Públicas de Libertad y Desarrollo.

1.- ¿En relación a la propuesta de los senadores de oposición, qué consecuencias podría tener para las pensiones de los chilenos la expropiación del sistema de AFP y el establecimiento de una entidad estatal para la administración de los fondos de los trabajadores y jubilados?

En primer lugar se debe tener presente que la propuesta planteada por los parlamentarios es inconstitucional, ya que sólo el Presidente de la República puede proponer reformas al sistema de pensiones de esta índole. Nuevamente

vemos como los parlamentarios no respetan la Constitución, pero a su vez una y otra vez han buscado acusar a Ministros y autoridades de gobierno de no respetarla y por ello removerlos de sus cargos.

En cuanto al efecto que ello tendría en nuestras pensiones, sin duda que se traduciría en una reducción. La propuesta de nacionalización supone la transferencia de todos los depósitos y ahorros de propiedad de los trabajadores al Estado, sin compensación por la expropiación de los ahorros en las cuentas individuales. Es decir, los recursos que son de propiedad de cada uno de los afiliados al sistema pasarían a manos del Estado, para su utilización y administración. Hoy nuestros ahorros en las AFP están invertidos con el único propósito de aumentar los recursos disponibles para cuando nos pensionemos. Si el Estado se hace cargo de ellos, lo más probable que al menos una parte termine siendo invertidos con criterios políticos y no de rentabilidad. Recordemos que en la última campaña presidencial uno de los tantos candidatos propuso que con esos fondos se construya un tren bala en Chile, proyecto que generaría importantes pérdidas. Hoy, las pensiones que se pagan a partir de los ahorros de los afiliados al sistema de AFP en un 70% corresponden a recursos que se obtuvieron gracias a las rentabilidades que han tenido las inversiones. A menor rentabilidad, menores pensiones.

2.- ¿Qué otras consecuencias podrían generarse a razón de que fuera aplicado un cambio de esta naturaleza al sistema actual? ¿Hay implicancias institucionales o económicas?

Además de los efectos en las pensiones, ello también puede llevarnos a que, en caso que el Estado destine los recursos para pagar por ejemplo hoy otros beneficios previsionales, caiga el stock total de ahorro en la economía. Al haber menos ahorro en la economía, ello se

puede traducir en menos recursos disponibles para financiar por medio del mercado de capitales el desarrollo de proyectos productivos y rentables. Ello finalmente se traduciría en un menor crecimiento del país si buenos proyectos no logran contar con el necesario financiamiento.

Anexo

En este apartado, se agregan dos elementos relevantes para comprender las diferencias entre los sistemas de pensiones en cuanto a su desempeño. Se insta a la comparación con el sistema argentino dado que las reformas presentadas por algunos parlamentarios nacionales, imitarían al sistema trasandino en elementos estructurales de su funcionamiento.

El ranking internacional *Melbourne Mercer Global Pension Index* realiza una evaluación año a año de los sistemas de pensión. Para esto, calcula un puntaje total (*overall*) y, entre las variables evaluadas, se encuentra la sostenibilidad del sistema. Sobre estos puntajes, total y de sostenibilidad, se muestra una comparación entre Países Bajos -quien ocupa el primer lugar mundial-, Alemania, Chile y Argentina. También se reproduce el mapa de evaluaciones que separa en grupos y clasifica desde nivel A (el mejor) a nivel E (el peor) a los sistemas.

Observando estos datos de la medición de 2019, el sistema de pensiones chileno está bien calificado pero aún tiene espacios en donde mejorar para acercarse los mejores sistemas. A la vez, se muestra que el sistema argentino está mal evaluado y, por lo tanto, se esperaría que no fuera un ejemplo a imitar por reformas ni propuestas de nuestras autoridades. No tiene sentido que se presenten reformas que busquen hacer de nuestro sistema más parecido a uno de categoría D, que a uno de categoría A.



Anexo N°1
Comparación de evaluación de sistemas de pensiones y mapa en el mundo.

Global Grades

Figure 2: Global grades



Table 5: Summary of the 2019 results

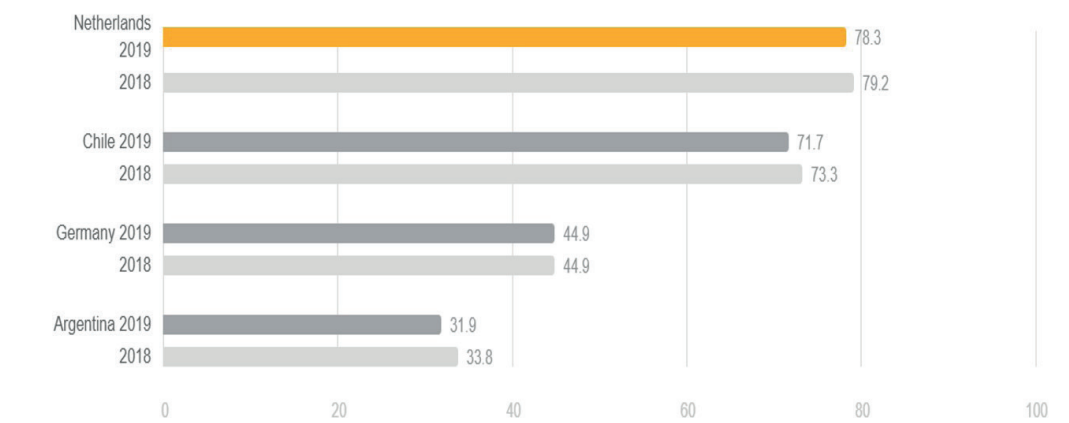
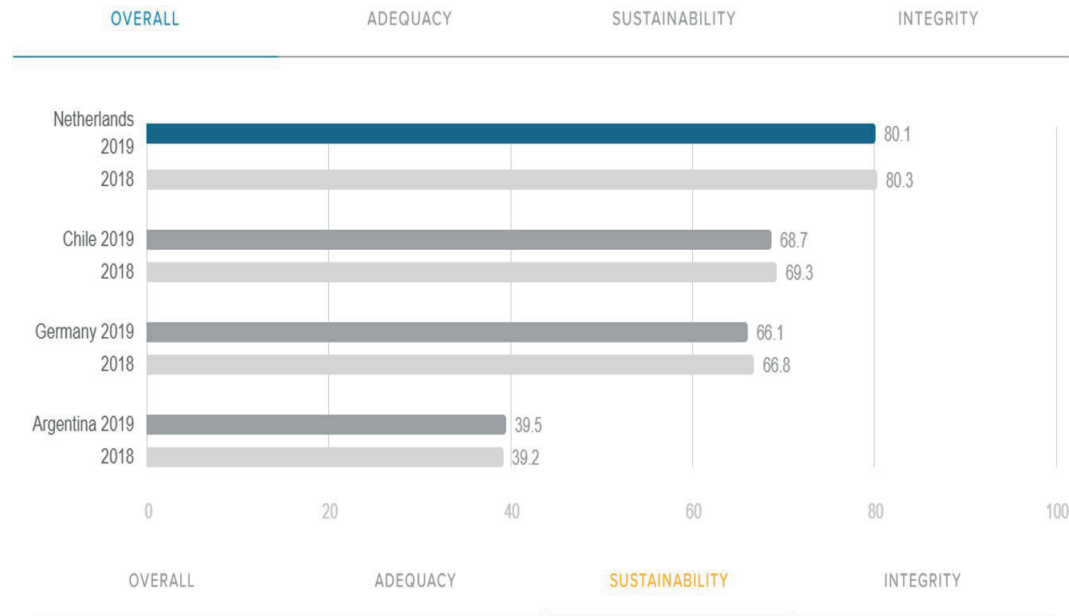
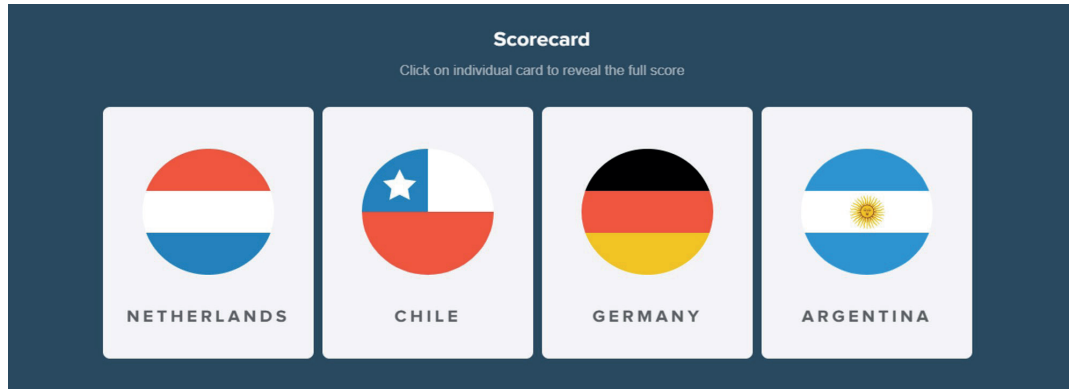
Grade	Index Value	Countries	Description
A	>80	Denmark Netherlands	A first class and robust retirement income system that delivers good benefits, is sustainable and has a high level of integrity.
B+	75-80	Australia	A system that has a sound structure, with many good features, but has some areas for improvement that differentiates it from an A-grade system.
B	65-75	Canada Chile Finland Germany Ireland New Zealand Norway Singapore Sweden Switzerland	
C+	60-65	France Hong Kong SAR Malaysia	A system that has some good features, but also has major risks and/or shortcomings that should be addressed. Without these improvements, its efficacy and/or long-term sustainability can be questioned.
C	50-60	Austria Brazil Colombia Indonesia Italy Peru Poland Saudi Arabia South Africa Spain	
D	35-50	Argentina China India Japan Korea Mexico Philippines Thailand Turkey	A system that has some desirable features, but also has major weaknesses and/or omissions that need to be addressed. Without these improvements, its efficacy and sustainability are in doubt.
E	<35	Nil	A poor system that may be in the early stages of development or non-existent.

Fuente: Melbourne Mercer Global Pension Index 2019.¹²

¹² <https://info.mercer.com/rs/521-DEV-513/images/MMGPI%202019%20Full%20Report.pdf>

Anexo N°2

Comparación de puntaje de 4 sistemas de pensiones



Fuente: Comparador de sistemas de pensiones de Melbourne Mercer Global Pension Index. ¹³

¹³ <https://www.mercer.com.au/our-thinking/mmgpi.html>