



Pensiones: ¿candidaturas con puntos en común?

Pablo Gonzalez M, PhD in Economics Texas A&M University, Académico FEN-UAH.



Uno de los reclamos claros de los movimientos sociales que pacíficamente se manifestaron en los últimos meses de 2019 apuntaba directamente al sistema de pensiones. No todos con el mismo acento, algunos hablando simplemente de los bajos niveles de las jubilaciones, otros criticando al sistema de capitalización individual, otros en busca de refuerzo a criterios de solidaridad en el sistema. Distintas miradas y énfasis, pero todos aceptando que la situación y los resultados que el actual sistema de pensiones basado en el ahorro individual a través de las AFP no está entregando los resultados esperados.

Al momento de escribir estas líneas, la primera vuelta de las elecciones presidenciales todavía no ha sido resuelta y por lo tanto no se ha develado quienes disputarán efectivamente la presidencia en segunda vuelta, si esta se diera. Pero las candidaturas han tomado esos reclamos de mejores pensiones. Y

si bien el abanico de modificaciones y reestructuración es amplio, se observan puntos en común, salvo por algunas excepciones.

La necesidad de aumentar el nivel de ahorro para la vejez, estructurar una jubilación que combine un componente solidario junto a la posibilidad de ahorro privado y la equiparación del trato entre mujeres y hombres, son factores de que una u otra forma están presentes en los programas de gobierno propuestos.

Al pensar hacia adelante el sistema de pensiones hay algunos puntos que merecen atención. El primero, y quizás el más importante, tiene que ver con la economía política, en los términos que plantea Daron Acemoglu y Robinson (2013) en un artículo publicado en el *Journal of Economic Perspectives*⁽¹⁾: la estructuración de un sistema de pensiones, que quizás estará vigente por los próximos 50 años, necesita no sólo del correcto aseso-

(1) Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2013. "Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice." *Journal of Economic Perspectives*, 27 (2): 173-92; DOI: [10.1257/jep.27.2.173](https://doi.org/10.1257/jep.27.2.173).

ramiento técnico que incluye a economistas, juristas, geriatras, psicólogos, actuarios (y quizás de otras disciplinas), sino adicionalmente de las consideraciones políticas que intenten comprender las preferencias de la sociedad en su conjunto y generen la base de apoyo y legitimización suficiente, lo que supera a una simple mayoría parlamentaria circunstancial y transitoria, de forma de dotarla de apoyo sustentable en el tiempo.

En las propuestas de las candidaturas, prácticamente no está en discusión que los fondos que actualmente existen en las cuentas individuales pertenecen a las personas y debe respetarse esa propiedad. No sólo los programas de gobierno para los próximos cuatro años respetan ese punto. El actuar de las mismas personas a lo largo de los distintos retiros de emergencia que se dieron en la pandemia delata que los mismos individuos perciben esos montos como propios y no conciben que pudieran aportar a un sistema común en el futuro, aún si ese sistema les otorgara beneficios. Punto en común.

Llama la atención, sin embargo, la ausencia de discusión y planteamientos mencionando concretamente el aumento de esperanza de vida y la mayor longevidad que prevemos. Este aspecto ha sido uno de los mayores desafíos que se planteó no solo al sistema de reparto en su momento, sino que ha puesto en jaque también al sistema de capitalización individual. Parte de las soluciones propuestas parten desde la base de un sistema con mayores cotizaciones, que en el mejor de los casos elevan éstas hasta el 18%. Pero la edad jubilatoria aún no ha sido planteada en los programas con fuerza. Algunos mencionan la equiparación entre hombres y mujeres, pero los planteos son tímidos. Vale acotar, de todos modos, que mencionar este tema no es fácil tampoco, en primera instancia por lo impopular. Pero siendo más profundo, porque subir la edad jubilatoria implica simplemente quitar a las personas años de retiro. Entre los argumentos está la capacidad que tienen las personas para seguir produciendo, llegados los 65 años. Pero, como lo indicamos hace tiempo atrás en otra columna en este

medio, Chile es uno de los países dentro de la OECD en los cuales la participación laboral de los mayores de 65 años se encuentra entre las más elevadas. Una hipótesis para esto podría ser que, dadas las bajas pensiones, un grupo se mantiene forzado a continuar en el sistema productivo. El grupo restante serían los que efectivamente se retiran para disfrutar de la etapa final y aquellos que por sus condiciones personales y de salud seguir trabajando sería un peso grande para ellos. Este es el tipo de estudios que aún no hemos visto y que requiere de la participación y de evaluación interdisciplinar. En esta perspectiva, el conocer la dinámica en el mercado laboral de este grupo etario podría ser fundamental. Frente a condiciones tecnológicas cambiantes (y que notamos como aceleradas), sumadas a los mismos planes de incentivos para la generación de empleo para los jóvenes que los programas consideran, posiblemente la pérdida de un trabajo cerca de los 60 años pueda simplemente condenarlos a un largo periodo de precariedad laboral y de ingresos. Punto en común: no parece haber un tratamiento profundo en este aspecto de una de las mayores reformas de cara a lo que queda del presente siglo.

Pero volviendo a cuánto cotizar, las diferencias están en el porcentaje y si esos fondos adicionales deben estar dirigidos en mayor o menor medida a cuentas individuales o ir hacia el pilar solidario. Cuatro décadas atrás, al instaurarse el sistema de AFP, las cotizaciones superaban el 20% (algunas llegaban casi al 30% entre los aportes de traba-

jadores y de empleadores). La evidencia nos dice que los cálculos de aquel momento, que llevaron a dejar solo el 10% de cotización, fueron muy optimistas, sin considerar lagunas previsionales y en general la dinámica de los mercados laboral y financieros. Punto en común: falta una explicación de cómo con más del 25% de la vida que se transcurrirá en retiro, puede ser financiado. Esto, sin considerar que los segmentos de mayores ingresos cotizan por debajo del 10% dado que no todo su ingreso es imponible. Aspecto que no hay que dejar afuera de la discusión. Algunos argumentan que esos sectores pueden realizar otras inversiones financieras que complementen sus recursos en el retiro. Pero ¿por qué ese segmento estaría exento de la incapacidad que tenemos de ahorrar para la vejez? Si tenemos en cuenta el trabajo de Acemoglu y Robinson que mencionamos, estos grupos acostumbrados a un cierto estándar de bienestar, ¿no podrían conformar en el futuro un grupo de presión que intente modificar el sistema al ver que los ingresos por jubilación no son suficientes? Punto en común: lamentablemente, la mayor parte de la discusión se limita a quién pagará los futuros incrementos de cotizaciones, ignorando lo que ya sabemos: la carga de una imposición obligatoria como esta se repartirá de acuerdo con las elasticidades de oferta y demanda en el mercado laboral, más allá de quién detenga la obligación de pagar desde la óptica administrativa/legal.

Respecto al pilar solidario y/o no contributivo, las propuestas van desde que se fi-





Existen dos puntos en común entre la mayoría de los programas de los candidatos presidenciales: la necesidad de ingresar más actores en el mercado para la administración e inversión de los fondos (en pos de mejorar los niveles de competencia) y la selección de áreas o sectores económicos a financiar con esos fondos”

nancien 100% por recursos provenientes de rentas generales de la República hasta el otro extremo que piden que el 100% de las cotizaciones sea destinado a un fondo común. Punto en común: hay poco o nulo abordaje al sistema en forma integral, considerando los distintos incentivos, bonos y seguros que tanto el sistema actual como los proyectos que descansan en el Congreso pueden presentar o presentan. La simplicidad del programa de forma de hacerlo cercano a los beneficiarios no es tratada en ninguno de los programas de las candidaturas. Un sistema difícil de entender pierde legitimidad, generando posiblemente una sensación de estar siendo víctima de un engaño. Que aún después de casi 40 años la sociedad no comprenda cómo funciona el mecanismo actual (al cual se le han puesto varios apéndices) y para el cual aún tenemos que hacer educación, puede haber contribuido a socavar su legitimidad.

Pero, desde nuestra visión, un punto común en todas las propuestas presidenciales es la visión simplista de que la mayor longevidad sólo es posible de ser abordada a través de mayores cotizaciones y/o aportes desde la Tesorería de la República. En este ámbito, creemos que falta evaluar la fuga de recursos con destino a pensiones que el sistema actual tiene acumulados. Pero esto requiere de la discusión sobre cómo compatibilizar derechos de propiedad con acceso a la seguridad social.

En particular, que cuando nos referimos a fuga de recursos no estamos considerando

los retiros que generó la emergencia sanitaria. El actual sistema ofrece dos grandes alternativas a una persona al momento de jubilarse: renta vitalicia o retiro programado. En el primer sistema, se cede la propiedad de los fondos a una aseguradora que garantiza el pago de una pensión hasta el fallecimiento del beneficiario. Al ceder la propiedad (una especie de pago de prima por la renta vitalicia), no hay fondos heredables. La alternativa a ello es un retiro programado en el cual la propiedad se mantiene y se “pacta”, con la contraparte, el plazo en que esos fondos deberán ser liberados parcialmente mes a mes y los costos de administración. Si la persona tiene una sobrevida mayor al plazo acordado, queda sin ningún tipo de protección alguna para sus últimos años de vida. Pero si lamentablemente fallece anticipadamente, esos fondos dejan de constituir fondos destinados a pensión. Esta es la fuga de la que estamos hablando. Esos fondos son heredables.

En uno de los programas presidenciales hay una propuesta a resaltar y que considera un mecanismo de solidaridad intergeneracional, un punto en común con otras alternativas electorales que se nos presentan. Pero esa propuesta, tal como está presentada, podría exponerse a problemas, entre otros, de selección adversa de quienes aceptarían adherirse voluntariamente.

En concreto, uno podría pensar en atender los años de sobrevida más allá de la esperanza de vida con una especie de “renta vitalicia”, pero cuyo financiamiento provenga de aquellos que ahorraron, pero lamentablemente

partieron antes. En este esquema, no existen fondos ahorrados para pensión que pudieran ser heredables. El sistema podría mantener elementos de capitalización individual cuya administración requerirá de un consenso mayoritario para dar legitimidad y evitar la apropiación de parte del Estado y requiere de una definición de cuándo la sobrevida comienza (el inicio de la cuarta edad desde la óptica previsional). Para ello, es necesaria una acuciosa labor actuarial de forma de no dejarlo desfinanciado. Pero también contemplando una implementación que desde el punto de vista de diseño evite los problemas de asimetrías de información, como selección adversa (ya mencionada). El cuándo la persona elige si adherir o no al sistema puede ser un punto crucial. Esta es quizás una alternativa que podría poner un punto en común entre visiones más sesgadas hacia los derechos de propiedad sobre fondos previsionales y aquellos que buscan elementos solidarios.

Finalmente, existen dos puntos en común entre la mayoría de los programas que podemos resaltar: la necesidad de ingresar más actores en el mercado para la administración e inversión de los fondos (en pos de mejorar los niveles de competencia) y la selección de áreas o sectores económicos a financiar con esos fondos. En el primer caso, la industria de las AFP surgió con un alto número de actores que se fue reduciendo. En ese sentido, el abrir las puertas a nuevos actores sin comprender los efectos sobre los costos, y en definitiva para las comisiones a cobrar a los beneficiarios, sólo podría encarecer el sistema. En lo referido a tratamiento preferencial hacia algunos sectores para recibir como financiamiento los ahorros, podría poner en riesgo la rentabilidad de estos al quedar cautivos respecto a quienes pueden usarlos. Puntos en común, pero que generan grandes interrogantes.

Muchas más similitudes de las que uno pensaría en un abanico tan amplio, pero que nos ponen en alerta sobre hacia dónde podría ir el esfuerzo de la sociedad en busca de un sistema de pensiones que sabemos, requerirá de cambios. **OE**