

Análisis de actualidad

Agosto 2020



# PENSIONES EN EL BLANCO



Por  
**Patrick Poblete S.**

## Pensiones en el blanco

Con el retiro del 10% de los fondos de AFP se profundizó el debate sobre el sistema de pensiones en Chile. El apoyo ciudadano que tenía este proyecto en su etapa de discusión pareciera no solo deberse a la posibilidad de obtener una inyección directa de recursos -una transferencia de dinero- por parte de la ciudadanía, aunque aquello implique una reducción de su pensión futura, sino que podría corresponder a un deseo incipiente de influir negativamente en las AFP. De alguna manera, la ciudadanía deseaba interferir con el proceso de administración de los fondos debido a una sensación de falta de legitimidad de las empresas administradoras, generado por el desconocimiento del funcionamiento del sistema y un discurso político contrario al mismo que se ha instalado. Pese a lo anterior, puede reconocerse también una gran responsabilidad de las AFP al ser incapaces de transmitir la labor que realizan en beneficio de los trabajadores y de alertar a tiempo sobre los problemas que pudieran generar bajos montos en las pensiones.

Con todo, la posibilidad de retirar un porcentaje de los ahorros previsionales de los trabajadores ya es una realidad hasta julio de 2021. Dado lo anterior, estamos viendo a las AFP en un rol totalmente distinto al que han tenido históricamente: desplegados en medios, redes sociales y entregando la “buena nueva” del retiro de fondos. Esto, incluso les valió un aumento en su popularidad que se reflejó en una subida de 10% en la confianza de las personas en las AFP, según la encuesta Cadem del 10 de agosto.<sup>1</sup> Hay que recordar que esto también les permite el retiro del 1% del encaje que la legislación requiere. Ya sabremos cuánto será aquello una vez que se cierre el plazo para pedir el retiro.<sup>2</sup>

Por su parte, la oposición de izquierda no perdió el tiempo y, empoderada por el apoyo de un considerable grupo de parlamentarios oficialistas que les permitió, por primera vez y a través de un resquicio, doblarle la mano a la exclusividad presidencial de iniciativa de ley en materia de seguridad social -una protección clave de nuestra institucionalidad-, reactivó el discurso y las ideas para expropiar los fondos de los trabajadores.

Hay dos mecanismos principales a través de los cuales la política puede avanzar hacia beneficiarse de los ahorros de los trabajadores: intervenir la administración o la propiedad de ellos.

Si la vía utilizada es intervenir la administración, como sería la propuesta por el proyecto impulsado por senadores de oposición, la jugada consistiría en nacionalizar o expropiar a las AFP, como empresa, y determinar un organismo público que tome los ahorros de los trabajadores y comience a administrarlos. Es decir, que se reemplace a las AFP con organismos estatales “públicos”. El peligro de este modus operandi es que, al ser una entidad estatal, los nombramientos y criterios de funcionamiento estarían definidos por criterios políticos -en ocasiones partidistas- y no por el criterio técnico que debería primar en esta materia.

---

<sup>1</sup> <https://plazapublica.cl/wp-content/uploads/2020/08/Track-PP-343-Agosto-S1.pdf>

<sup>2</sup> El llamado “encaje” corresponde a una suma de capital, de recursos que los socios o dueños de la AFP deben proporcionar, que es invertida de igual manera que los recursos de los cotizantes. Esto asciende al 1% del total de los recursos de cotización obligatoria manejados por la AFP y asegura que los intereses tanto de la institución como de los cotizantes estén alineados: si bajan los fondos de los trabajadores, la AFP también ve reducida su valor, se ve afectada. Si los trabajadores ganan, la AFP también.



Si son los políticos quienes nombran a las personas que dirigirán la administración estatal de los fondos de los trabajadores, finalmente también tendrán influencia en sus decisiones. De esta manera, los criterios con los que se decide en qué invertir el ahorro para las pensiones dejarán de estar exclusivamente enfocados en generar rentabilidad para los cotizantes y pasarían a considerar las presiones e intereses de otros agentes: sindicatos, gremios y, sobre todo, los mismos políticos. Este es un mecanismo escondido para que la propiedad de los fondos siga siendo de los trabajadores pero bajo la instrumentalización de los criterios de inversión, los fondos estarían al servicio de intereses políticos. Así, los fondos de pensiones podrían terminar invertidos en empresas poco rentables, o directamente deficitarias, como Correos de Chile o ENAP, exclusivamente por razones políticas.

Otra posibilidad es que derechamente el Estado expropie los fondos de pensión de los chilenos, entregándoles un cheque, bono o algún documento “de reconocimiento” por el que se obligaría, el mismo Estado, a entregar una pensión en el futuro. En la práctica, los sistemas con este mecanismo están sujetos a una mayor presión del interés político y una alta arbitrariedad en la decisión sobre los montos y asignación de las pensiones, lo que termina por configurarse en una vía para el pago de favores políticos. Por último, uno de los mayores riesgos, es que estos sistemas son insostenibles en términos económicos, puesto que el Estado no lograría aumentar sus ingresos a la misma rapidez en la que aumenta la demanda de recursos por parte de las jubilaciones, por lo que los países terminan por endeudarse y quebrar. Otra opción que han utilizado es la “impresión de dinero”, utilizando al Banco Central, o equivalente, como vía de financiamiento, generando

graves crisis inflacionarias con destructivas consecuencias para la población.

Otros problemas del mecanismo anterior son, primero, la alta posibilidad de que el Estado no pague un monto equivalente al ahorro expropiado y las posteriores cotizaciones, es decir, una pensión real más baja que el ajuste por inflación de todo lo entregado y pagado a través de cotizaciones. Aquí el Estado se quedaría con gran parte del valor real de lo producido por el trabajador. Por otro lado, otro riesgo es que los primeros en jubilar pueden ver cumplidas sus expectativas de una alta pensión dada la liquidación de los fondos expropiados a todos los trabajadores y al uso indiscriminado de la capacidad de endeudamiento del Estado, pero las generaciones posteriores verían frustrada esa posibilidad dado que es un sistema insostenible. En otras palabras, el riesgo es que se entreguen todos los recursos disponibles en las pensiones del corto plazo, con fines electorales, y se afecten severamente las pensiones de los jubilados del futuro, haciéndolas incluso, inexistentes.

En la actualidad, existen varios proyectos de reforma o de refundación del sistema de pensiones. Uno en particular fue presentado por el gobierno en noviembre de 2018 e incluye algunos elementos que vale la pena comentar:

- **Ente estatal:** El proyecto considera la creación de un organismo estatal que comenzaría a administrar el 6% de cotización adicional, evitando que esa cotización extra llegue a las AFP. El llamado CASS -Consejo de Administración de los Seguros Sociales- tendría la tarea de manejar las inversiones con los ahorros de los trabajadores.

Bajo esta figura se producen, al menos, dos problemas. El primero es que tendríamos fondos e inversiones manejadas por una entidad estatal, con todos los riesgos que aquello implica, aunque se incluya la posibilidad de licitar la administración. Lo siguiente es que se produce un problema de ineficiencia, puesto que las AFP ya administran el 10% de cotización y cobran una comisión por aquello. Probablemente por la misma comisión -o un leve aumento- podrían también administrar el 6% adicional. En este caso, crear una nueva institución significa financiarla y, ya sea por comisión, aportes estatales o una parte de la rentabilidad, en suma, será más costoso que haberlo entregado a las AFP.

- **Destino dividido del 6% de cotización adicional:** El 6% de cotización adicional “de cargo del empleador” se dividiría en un 3% para ahorro individual y 3% a ahorro colectivo (2,8% para el “Ahorro Colectivo Solidario” y 0,2% para un seguro de dependencia)

Sobre este punto lo que más llama nuestra atención es la reinstauración encubierta de un sistema de reparto. Este fondo no incluye que los aportes sean heredables ni el pago de pensiones de sobrevivencia, es decir, lo ahí aportado por cada trabajador no le pertenece, y es una contribución destinada a permanecer en el fondo colectivo una vez ocurrida su muerte. La OCDE recomendó en 2016 no utilizar este camino sino que aportar a las pensiones más bajas a través de impuestos generales, que en el caso chileno sería a través del Pilar Solidario.<sup>3</sup>

El reparto como tal ha fracasado en el mundo y ha llevado a grandes deudas a los países que lo han implementado. Incluso, yendo más allá de lo práctico, avanzar en este camino da pie para que

progresivamente con los años se vaya aumentando el porcentaje de cotización para aquel espacio de reparto lo que terminaría por desvirtuar al sistema mismo y hacerlo inviable.

- **Pensión Mínima Garantizada:** El sistema “garantiza” una pensión básica similar al sueldo mínimo si se han cotizado al menos 30 años. Cuando la suma de todos los componentes que van aportando a la pensión, como el ahorro en AFP, Pensión Básica Solidaria, Aporte Básico Solidario, ahorro individual en CASS y ahorro colectivo en CASS, no sean capaces de proveer una pensión cercana al sueldo mínimo, el fondo de ahorro colectivo “asumirá” el costo de financiar la diferencia.

Si bien es un avance positivo el diseñar políticas que sean capaces de apoyar a quienes durante su vida laboral no logran un nivel de cotización lo suficientemente alto, existe un considerable riesgo incipiente. Si, dado el nivel de sueldos, la población percibe que es impracticable ahorrar para recibir una pensión considerablemente superior al sueldo mínimo, podrían haber incentivos para eludir el ahorro al cotizar también por el sueldo mínimo, por ejemplo. Esto podría llevar al Estado a la necesidad de inyectar grandes cantidades de recursos para proveer esta pensión garantizada y, eventualmente, entrar en la misma trampa del reparto: desfinanciamiento estatal o graves alteraciones, como deuda e inflación, que son los caminos que algunos podrían pensar en seguir para solucionar aquel desfinanciamiento.

---

<sup>3</sup> <http://www.ciedess.cl/601/w3-article-1928.html>

Este problema es transversal a todos los sistemas que son una especie de fondo común y, entonces, vale la pena preguntarse si la posibilidad de que el 6% de cotización extra sea destinado a ahorro individual y que cada cotizante pueda decidir si destinarlo a su AFP o al CASS, sumado al aporte de recursos al pilar solidario, serían una vía menos riesgosa y más justa con cada trabajador, respetando su propiedad y cerrando espacios a grupos de interés con aspiraciones expropiatorias.