



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
SUPERINTENDENCIA DE AFP



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Ejecutivo entrega diagnóstico del sistema de pensiones chileno al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

29 de marzo de 2006

- *De acuerdo a los estudios del gobierno, los índices agregados de cobertura ocupacional y efectiva muestran niveles similares a los registrados antes de la aplicación de la reforma de 1981. Sin embargo -según la Encuesta de Protección Social 2002- la densidad de cotización (porcentaje del tiempo de la vida activa del trabajador en que éste ha cotizado), en promedio, sólo alcanza a 52,4%, muy por debajo del 90% que se proyectaba cuando se creó el sistema de capitalización individual.*
- *El actual sistema de pensiones involucra mayores compromisos fiscales de los esperados para la transición previsional, ya que entre 1981 y 2004 el déficit total del sistema de pensiones promedió 5,7% del PIB y de éste, el sistema civil de pensiones representa el 75% del total. Las proyecciones para los próximos años mantienen un efecto fiscal elevado, estimándose que el promedio anual del déficit total alcanzará 4,8% del PIB entre 2005 y 2010.*

El gobierno, representado por el Director de Presupuestos, Alberto Arenas de Mesa; la Superintendente de AFP, Solange Bernstein, el director de Servicio Nacional del Adulto Mayor, Manuel Pereira, y María Luisa Rojas, en representación del SERNAM, entregó hoy el Informe de diagnóstico sobre el actual estado del sistema previsional chileno al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

Durante la segunda sesión del Consejo Asesor, los representantes del Ejecutivo dieron a conocer el análisis realizado durante los últimos años para abordar la situación del sistema de pensiones implementado a comienzos de la década de los ochenta, bajo la óptica de mejorar el actual sistema de capitalización individual y no de reemplazarlo. El diagnóstico presentado busca entregar antecedentes para que la instancia asesora de expertos inicie el proceso de audiencias con diversos actores de la ciudadanía y recepción de propuestas, los que permitirán redactar un informe final que deberá ser entregado el próximo 30 de junio a la Presidenta Michelle Bachelet.

La presentación realizada por el gobierno se basó en los siguientes aspectos: Cobertura del Sistema de Pensiones y Calidad de Beneficios; Sistema de Pensiones y Género; Costos de Administración y Rentabilidad de los Fondos de Pensiones; Institucionalidad-Pilar Solidario y Compromisos Fiscales del Sistema de Pensiones.

En el contexto del actual sistema de capitalización individual, el tema de la cobertura resulta especialmente relevante. Si bien Chile está bien evaluado respecto a otros países de la región, los índices de cobertura ocupacional y efectiva muestran niveles similares a los presentados con anterioridad a la reforma de 1981. En tanto, la densidad de cotización (porcentaje del tiempo en edad de trabajar que el afiliado ha realizado cotizaciones previsionales) está muy por debajo de lo que se esperó hace 25 años atrás. De acuerdo a la Encuesta de Protección Social (2002), realizada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la densidad de cotización sólo alcanza, en promedio, a 52,4%, siendo que cuando se implantó el sistema se esperaba que llegara a alrededor del 90%. Asimismo, en el tema de la densidad de la cotización se aprecian importantes diferencias según el sexo, las mujeres están muy por debajo de los hombres; edad, los afiliados presentan menor densidad de cotización durante los primeros y los últimos años de vida laboral; grupo educacional, a mayor educación mayor es la densidad de cotización; y categoría ocupacional, los trabajadores independientes presentan en promedio menor nivel de cobertura que los dependientes, medida tanto desde una visión estática, cobertura ocupacional, así como también desde una visión dinámica, densidad de cotización.

Asimismo, el diseño del actual sistema de AFP no tuvo presente la dimensión de género lo que ha introducido potenciales elementos de desigualdad. Uno de los aspectos que marca la diferencia entre hombres y mujeres es la menor y más interrumpida participación laboral femenina, en especial durante edades reproductivas y de crianza, lo que conlleva a una menor densidad de cotización y, por lo tanto, a una menor pensión y tasa de reemplazo. Por otro lado, desde el diseño del sistema de pensiones, las mujeres se ven afectadas en el cálculo de pensiones por tener una mayor expectativa de vida y, por tanto, a igualdad de condiciones (igual monto acumulado y edad de retiro) reciben menores beneficios que los hombres. Además, reciben una menor cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia, ya que pese a pagar el mismo precio que los hombres, éstas no pueden dejar pensiones a sus cónyuges sobrevivientes a menos que éstos sean inválidos.

Respecto al tema competencia, actualmente en el mercado de las AFP se observa un retorno al capital de las Administradoras persistentemente elevado y un proceso de concentración de mercado en el que actualmente operan tan solo 6 AFP. Existen características propias de este mercado que explicarían este fenómeno. Por el lado de la demanda existe un bajo conocimiento del Sistema Previsional, debido principalmente a que las personas lo perciben como un producto obligatorio, difícil de entender o muestran escaso interés por buscar mayor información. En el caso de la oferta existe presencia de diversas barreras de entrada, las cuales son de tipo tecnológico (economías de escala), estratégico (amenaza de guerra comercial) y regulatorio (requerimiento de Encaje). Estas características estructurales del mercado requieren el diseño de algún tipo de mecanismo que permita reducir costos y aumentar los retornos con un adecuado nivel de riesgo.

Otro aspecto relevante del análisis del Ejecutivo se refiere a la institucionalidad del sistema de pensiones, que se traduce en estructurar y consolidar un pilar solidario del actual sistema, que permita que la sociedad le garantice estándares mínimos a sus miembros menos afortunados. Cabe recordar que la reforma de 1981 sustituyó el régimen de pensiones de reparto por un esquema de capitalización individual, entregándole al Estado el rol de regulador del sistema y de garante de pensiones mínimas. A ello se suma una baja

cobertura del sistema contributivo de pensiones en el grupo de adultos mayores (durante la edad pasiva), por lo cual el pilar no contributivo de pensiones (PASIS) ha tenido que expandir su número de beneficiarios.

Finalmente en lo que se refiere a los Compromisos Fiscales, el diagnóstico establece que el efecto fiscal de la transición previsional fue subestimado, éste ha sido elevado y constituye una de las experiencias más costosas en esta materia en América Latina. En efecto, durante el período comprendido entre 1981 y el 2004 el déficit total del sistema de pensiones se ubicó en promedio en 5,7% del PIB y de éste, el sistema civil representa el 75% del total. Las proyecciones para las próximas décadas mantienen un costo fiscal elevado, estimándose que el promedio anual del déficit total de los años 2005 a 2010 alcanzará 4,8% del PIB, lo que supera ampliamente las expectativas que se tenían cuando se implantó el actual sistema previsional chileno. Además, no existen antecedentes que permitan anticipar que tales tendencias puedan revertirse en el tiempo, sino que más bien es altamente probable que se profundicen, ya que la mayoría de los trabajadores afiliados al sistema sólo podrá obtener una pensión mínima o inferior a ella por no haber reunido los requisitos de cotizaciones.