

# **Reformando el Modelo La Previsión Social en Chile**

**Andrea Repetto  
CEA, Universidad de Chile**

**Magíster en Gestión para la Globalización  
DII - Universidad de Chile  
24 de Julio, 2007**

# **Chile está envejeciendo...**

Mejores estándares de salud y condiciones de vida han elevado sustancialmente la esperanza de vida de los chilenos.

Autonomía en la vejez depende de los recursos propios e institucionales disponibles.

Si el sistema chileno es un modelo, ¿por qué reformarlo?

# Plan

1. ¿Qué son y qué hacen los sistemas de previsión social?
2. El sistema chileno: descripción y evaluación.
3. Algunas propuestas clave de reforma:
  - Las nuevas Pensiones Solidarias.
  - Competencia entre AFP.
4. Conclusiones

# Los Sistemas de Previsión Social

Primer sistema público: Estado de Bienestar,  
Alemania 1889 - Bismarck

- Obligatorio
- Cobertura a trabajadores
- Financiado por estado, trabajadores y empleadores
- Cubre enfermedades, accidentes, invalidez y vejez (70 años vs esperanza de vida de 45).

## Sistema universal: Inglaterra 1940s - Beveridge

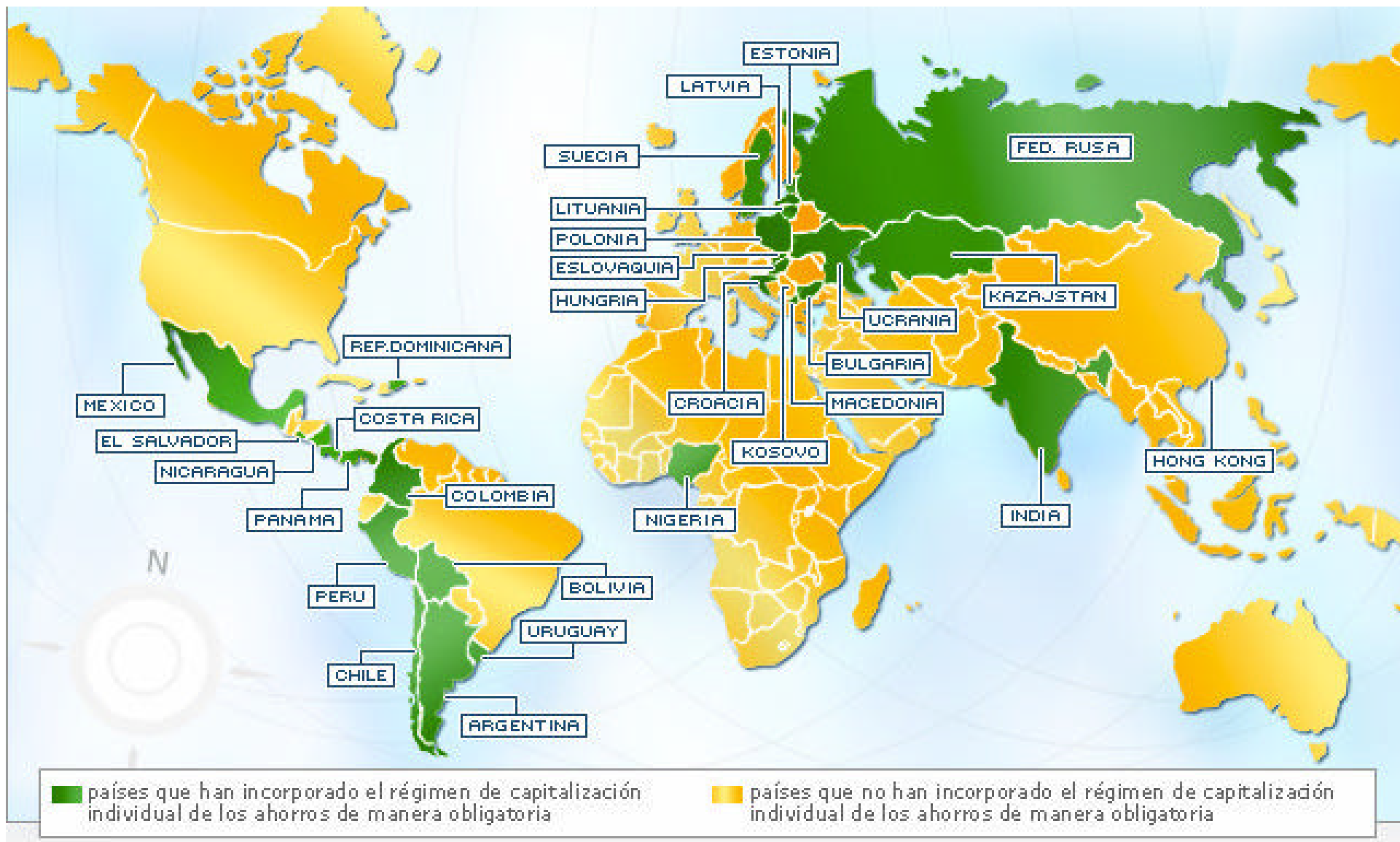
- Derecho solidario.
- Garantías a todos, independiente de los aportes realizados.

Motivación: existe un estándar mínimo de vida bajo el cual nadie puede caer (Beveridge Report 1942).

Cerca de 170 países tienen algún sistema de protección para la vejez hoy.

Dos sistemas prevalecen:

- reparto: financiado con impuestos.
- capitalización individual: financiado con ahorro personal.



## ¿Qué rol cumplen?

Inducir la jubilación de quienes pierden productividad.

Redistribuir a través de generaciones: seguro contra la pobreza en la vejez y longevidad. (Samuelson, Diamond, Kotlikoff).

Obligatorio por la selección adversa.

... pero la teoría económica predice que las personas son capaces de hacer la tarea por sí solas.



Ahorrar para el largo plazo no es fácil.

¿Cuál es la estrategia óptima?

- tasas de interés
- muchos instrumentos
- plazos, visión de futuro
- incertidumbre de ingresos, salud, composición familia,...

Llevarlo a cabo también es difícil: fuerza de voluntad.

Pocas posibilidades de enmendar errores.

# **Algunos principios**

## **Racionalidad limitada**

- evitar las dificultades

## **Sesgo hacia el *statu quo***

- procrastinación - dilación
- exceso de confianza
- aversión a las pérdidas

## **Inercia e inacción**

## Modelo de dilación

$$U_t = \mathbf{m}(c_t) + \mathbf{bdm}(c_{t+1}) + \mathbf{bd}^2 \mathbf{m}(c_{t+2}) + \dots$$

Si  $\beta=1$ , no hay conflicto entre planes y acciones

$$U_t = \mathbf{m}(c_t) + \mathbf{dm}(c_{t+1}) + \mathbf{d}^2 \mathbf{m}(c_{t+2}) + \dots$$

Si  $\beta < 1$ , hay inconsistencia dinámica

$$U_t = \mathbf{m}(c_t) + \mathbf{bdm}(c_{t+1}) + \mathbf{bd}^2 \mathbf{m}(c_{t+2}) + \dots$$

Ejemplo (Akerlof, 1992):  $\beta=1/2$  y  $\delta=1$ . Tarea tiene un costo hoy de 6 y un beneficio mañana de 8.  
 $\mu(c)$  lineal en  $c$

¿Hago la tarea hoy?

$$(-6)+1/2(8)=-2$$

¿La dejo para mañana?

$$(0)+1/2(-6+8)=1$$

Individuos prefieren ejercitarse, hacer dieta y ahorrar mañana.

# **El sistema chileno**

Hasta 1981, un sistema de reparto.

Déficit fiscal de un 3% luego de reformas paramétricas de 1979.

Reemplaza un régimen público de beneficio definido, por uno de

- contribución definida
- capitalización individual
- administración privada

## Diseño:

- Trabajadores que contribuyen sistemáticamente.
- Obtienen pensiones similares a los ingresos que protegen a toda la familia.
- Menor costo laboral y mayor ingreso líquido.
- Control sobre los ahorros.

Mejores incentivos al trabajo formal, al ahorro y al manejo eficiente de los recursos que en un sistema de reparto.

- Más empleo, mayor formalidad.
- Interés por parte de los independientes.
- Liberación de recursos fiscales dedicados a las garantías de pensión mínima.
- Bajo costo por competencia entre privados.

# **¿Por qué se requiere una reforma?**

El sistema chileno ha sido un modelo a seguir.

¿No es un tanto luego para una reforma?

El sistema se creó sobre una serie de supuestos.

Hoy tenemos más información para evaluar esos supuestos y el funcionamiento del sistema en la práctica.



## **El sistema ha sido bueno porque...**

Reduce la presión sobre el gasto público.

Requiere de menos reformas paramétricas impopulares.

Desarrollo mercado de capitales.

Mayor ahorro, inversión y crecimiento para Chile.

Bajos índices relativos de pobreza entre los adultos mayores.

## **El sistema requiere cambios porque...**

Exige requisitos que no guardan relación con la realidad de una alta proporción de los trabajadores.

Cambios en la forma de inserción laboral.

Cobertura puede crecer.

Nueva demografía, nueva realidad de las familias.

La competencia por precio entre AFP es débil.

**Mejores incentivos no han rendido los frutos esperados.**

# Nueva realidad demográfica y laboral

<b>A. Datos demográficos y laborales 1980-2005</b>	<b>1980</b>	<b>2005</b>
<b>Expectativa de vida al nacer (1)</b>		
<i>Total población</i>	70,7	78,5
<i>Hombres</i>	67,4	75,5
<i>Mujeres</i>	74,2	81,5
<b>Expectativa de sobre vida a los 60 años (1)</b>		
<i>Hombres</i>	16,8	20,7
<i>Mujeres</i>	20,2	24,5
<b>Tasa de participación laboral del grupo 15 a 24 años (2)</b>	38,7% (1982)	30,0%
<b>Tasa de participación de la mujer en el mercado del trabajo (3)</b>	28,7% (1986)	37,2%
<b>B. Características de los hogares (4)</b>	<b>1982</b>	<b>2002</b>
<b>Tamaño promedio de los hogares</b>	4,5	3,6
<b>Proporción de hogares monoparentales</b>	7,1%	11,4%
<b>Proporción de hogares encabezados por mujer</b>	21,6%	31,5%
<b>Tasa de dependencia para fines previsionales (5)</b>	14,41%	17,41%

Fuente: (1): Celade; (2) Ine – Celade; (3) Ine; (4) Censos 1982-2002

(5): Hombres 65 y más años y Mujeres 60 y más años sobre Hombres entre 20 y 64 años y Mujeres entre 20 y 59 años

# **Dos áreas claves de reforma**

- Nuevas Pensiones Solidarias.
- Más competencia entre AFP.

Mucho más en el informe de la Comisión Marcel ([www.consejoreformaprevisional.cl](http://www.consejoreformaprevisional.cl)) y

en el proyecto de reforma del gobierno ([www.gobiernodechile.cl/reforma\\_previsional/](http://www.gobiernodechile.cl/reforma_previsional/))

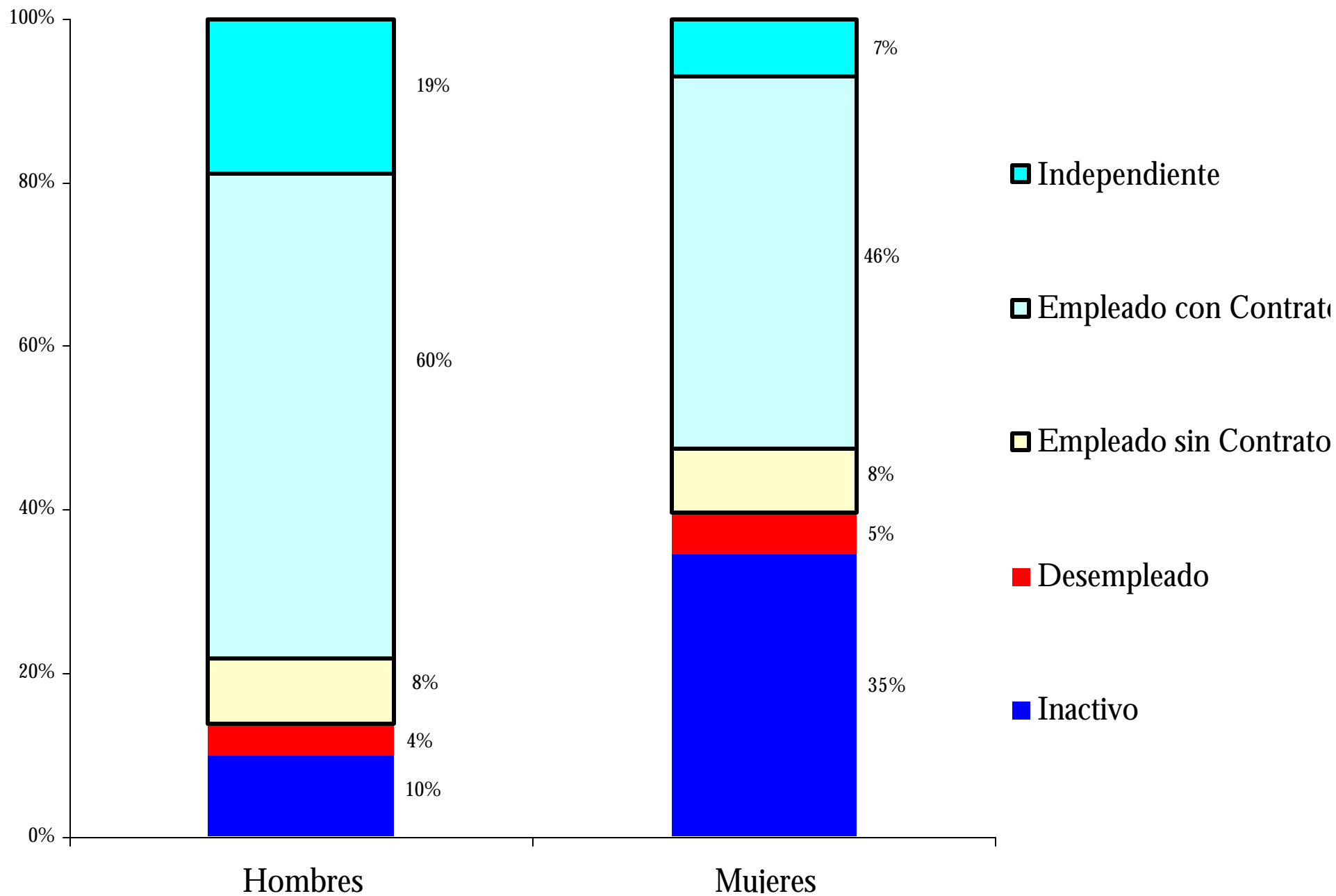
# **Un Nuevo Sistema de Pensiones Solidarias**

El estado otorga garantías en el sistema actual:

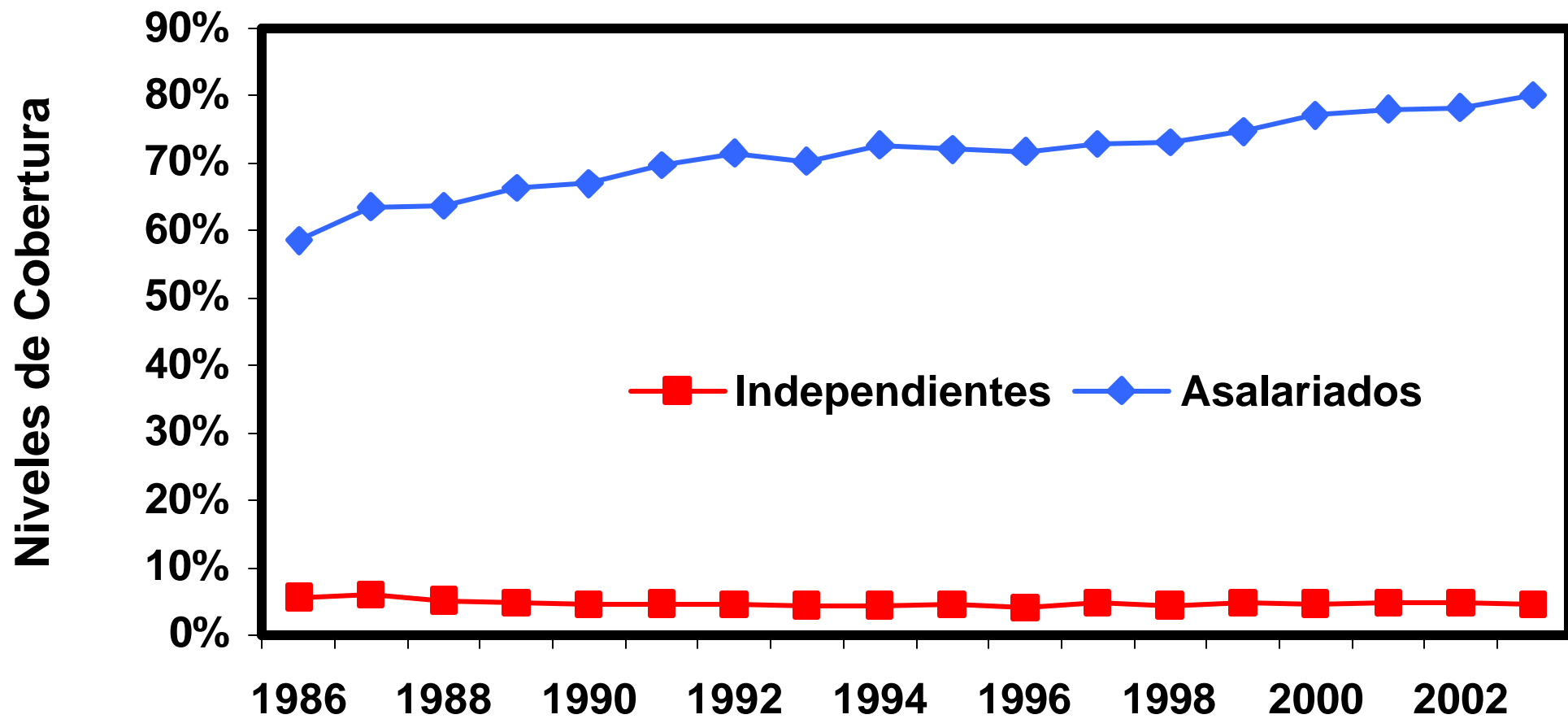
- Pensión Mínima para quienes cotizan al menos 240 meses.
- PASIS para los pobres según ficha CAS.

Una alta proporción de los trabajadores --en especial las mujeres-- no cumple los requisitos.

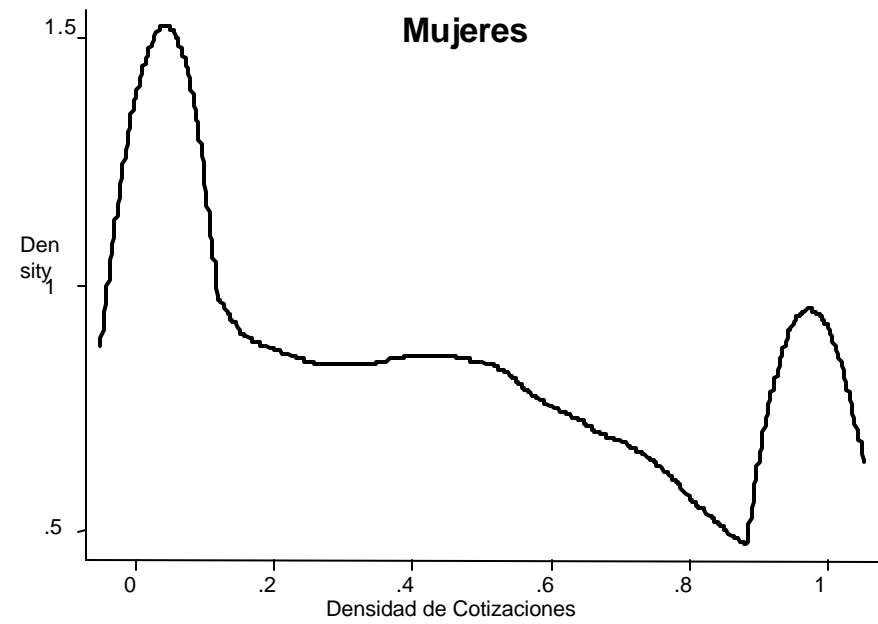
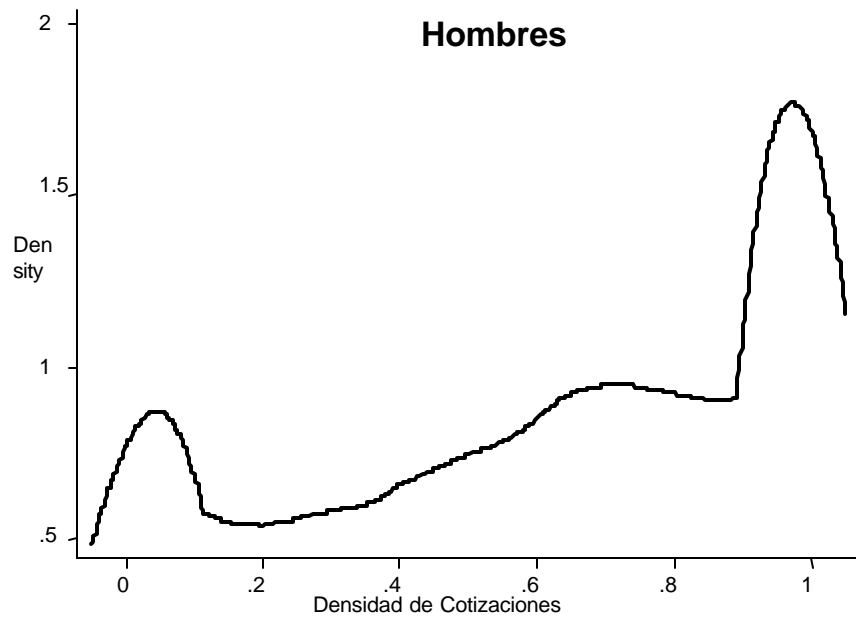
# Inserción en el mercado laboral



# Cobertura de Asalariados e Independientes



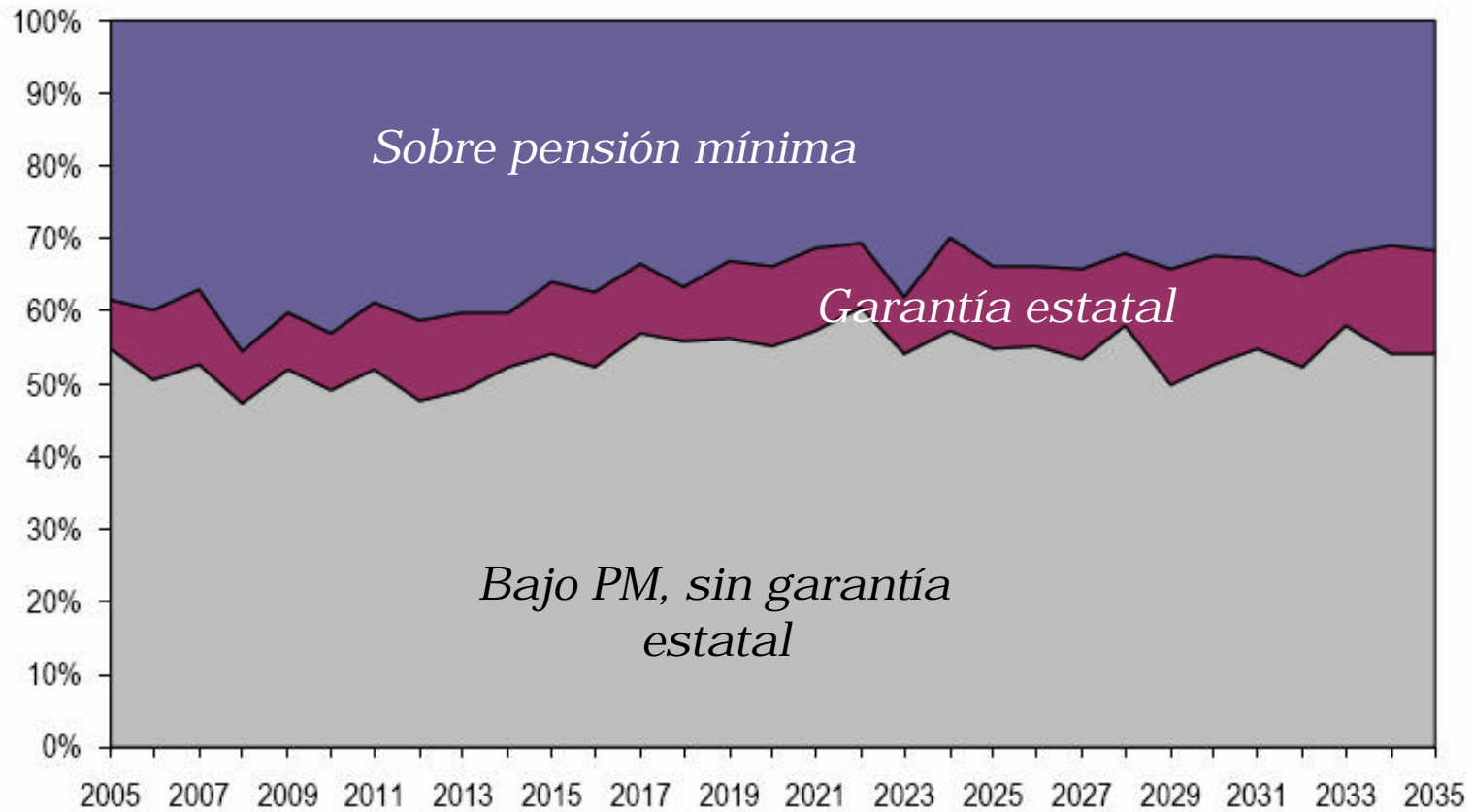
# Densidad de Cotizaciones





# Pensiones proyectadas 2005 - 2035

## Afiliados al sistema de AFPs



**Fuente:** Berstein et al (2005).

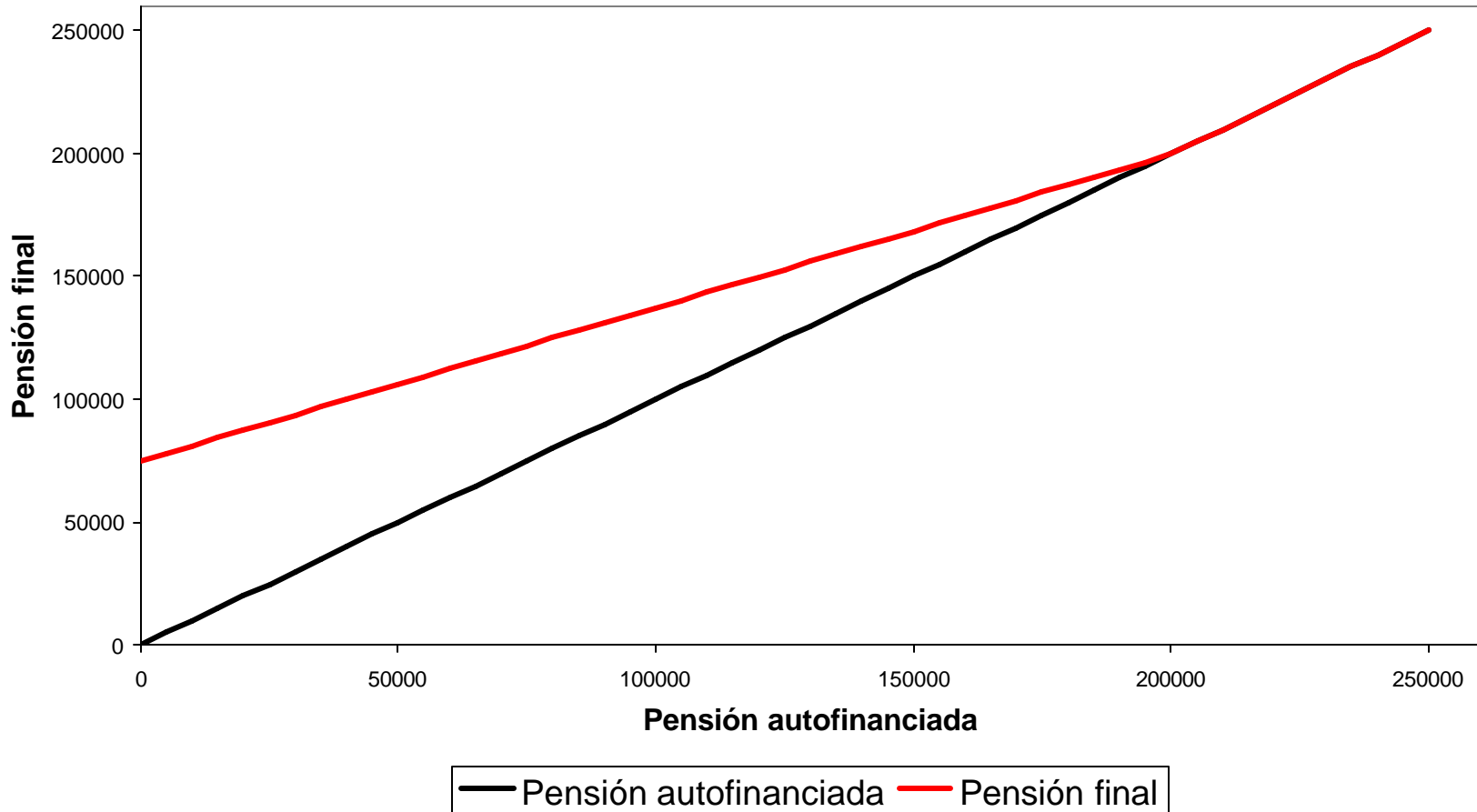
## Problemas del esquema actual:

- Una alta proporción de los trabajadores --en especial las mujeres-- no cumple con los requisitos.
- Trabajadores de bajo salario no ganan con acumular por sobre las 240 cotizaciones.
- Gran subsidio implícito a la cotización 240.
- No hay premio directo al esfuerzo de ahorro.
- No está integrado al pilar contributivo.

# **Nuevo esquema de subsidios**

- Subsidio de acuerdo a los recursos acumulados.
- Complemento a la pensión a quienes auto-financian menos de \$200 mil, hasta 60% más pobre de la población.
- Pensión básica solidaria (PBS) a quienes no tienen acumulación.
- Para pensionados en hogares de los tres primeros quintiles.

## Nuevo Pilar Solidario



Ej: 50 mil a 106 mil, y de 100 mil a 137 mil.  
Retiro del subsidio a tasa 37.6% por peso de PAF.

## Beneficios de la propuesta:

- Integra las contribuciones de los trabajadores y elimina el requisito de número de cotizaciones.
- Premia el esfuerzo de ahorro: a mayor ahorro **siempre** mayor pensión.
- Focaliza el gasto en los trabajadores más pobres y protege de la pobreza a quienes no contribuyen.
- Reconoce el trabajo no remunerado en el hogar.

Algunas definiciones y problemas importantes en el diseño:

- ¿Qué es la PAF? Equidad horizontal.
- Montos de la PBS y de la PAF de corte.
- Transición y enganche con el actual sistema.

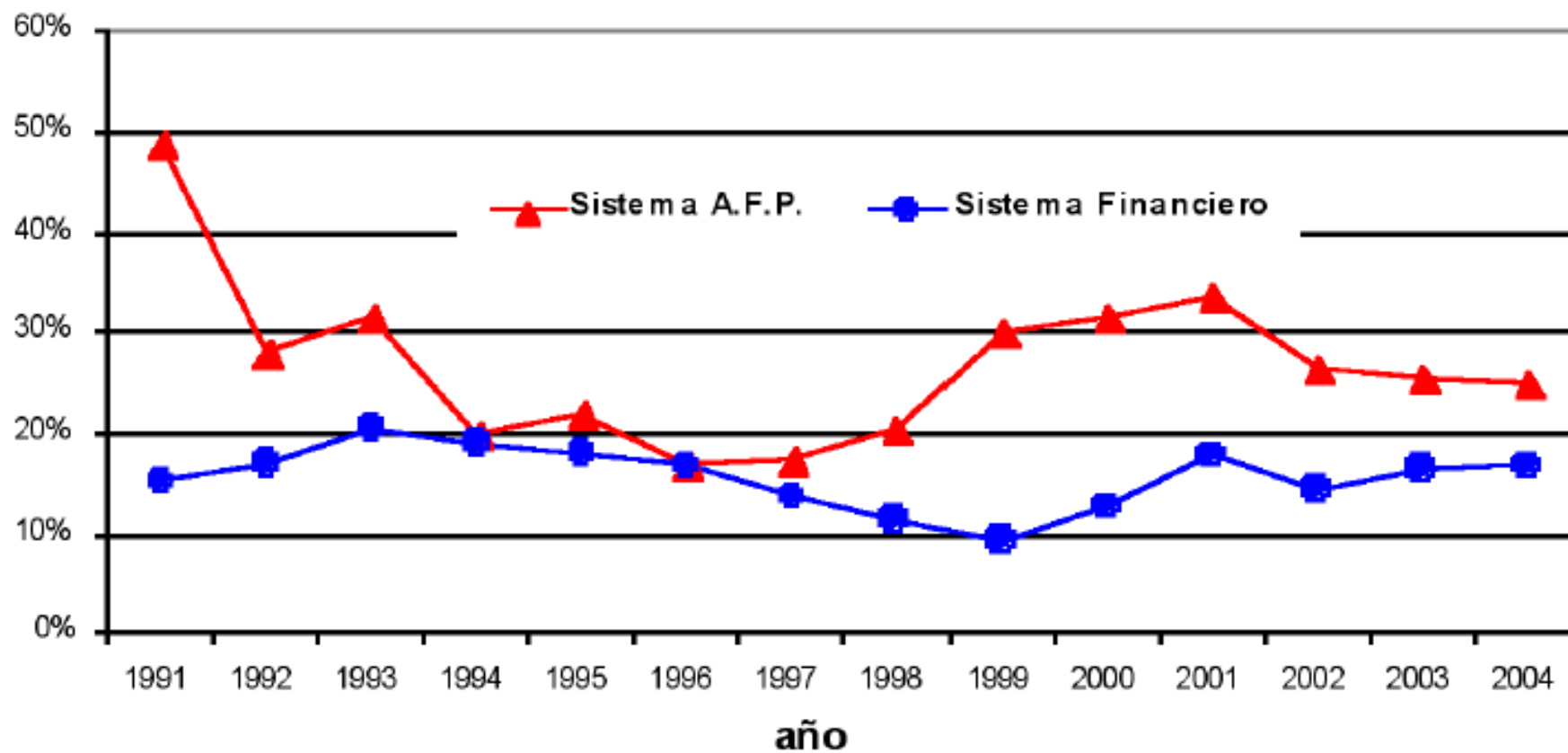
# Más Competencia

Negocio de AFP tiene alta rentabilidad patrimonial.

Marinovic y Valdés (2005):

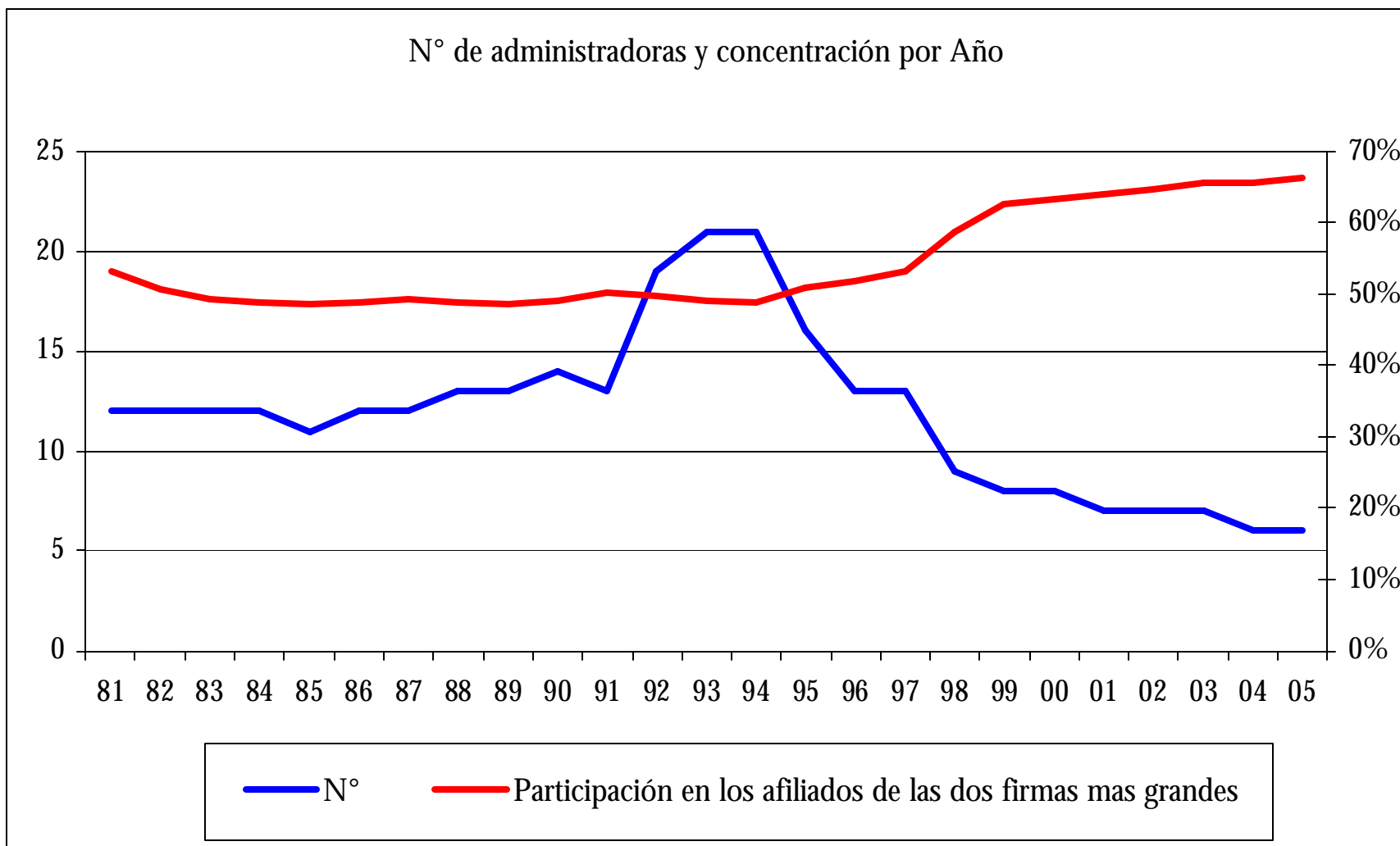
- 53% sobre activos económicos entre 1999-2003 promedio (mínimo de 35% y máximo de 68%).
- 0.1% del PIB en ganancias sobre normales al año.

# Rentabilidad sobre patrimonio





Pero no hay entrada de nuevos actores.



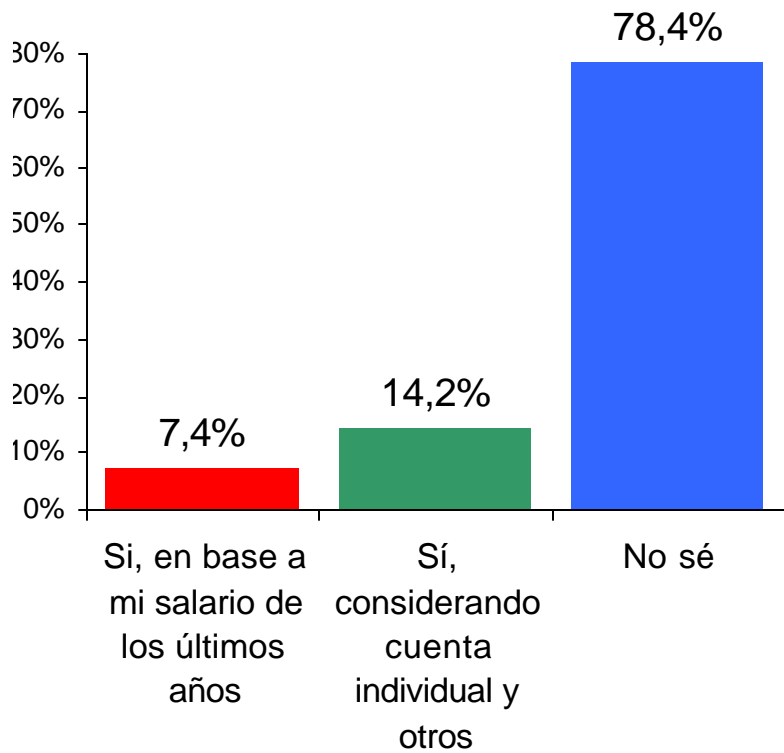
Dos problemas inhiben la competencia:

1. Intensidad de la competencia (¿hay ganancias asociadas a reducir precios?)

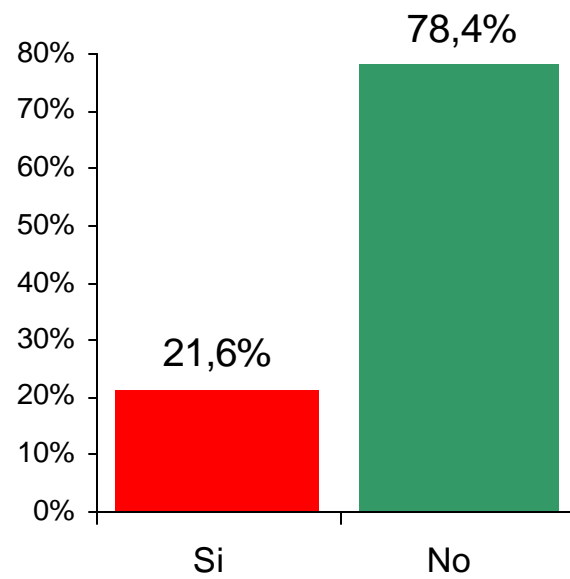
- Obligación legal de cobrar un precio único.
- Costos de cambio.
- La insensibilidad de la demanda al precio: la inercia que caracteriza a los demandantes en este tipo de mercados.

# Desconocimiento del sistema

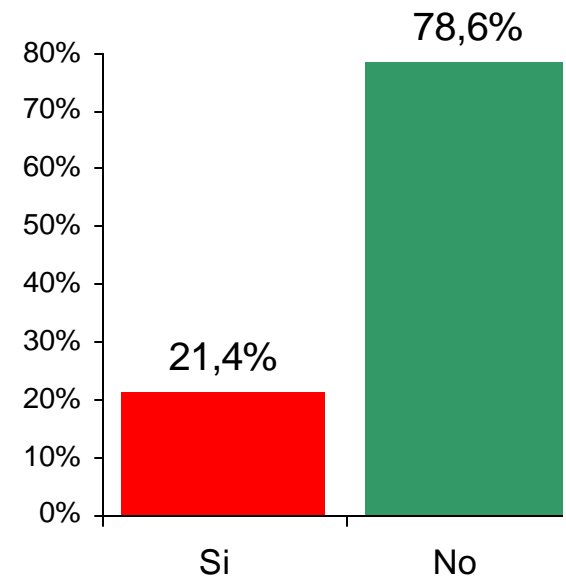
¿Sabe cómo se calculan las pensiones en las AFP?



¿Conoce el monto de la Pensión Mínima?



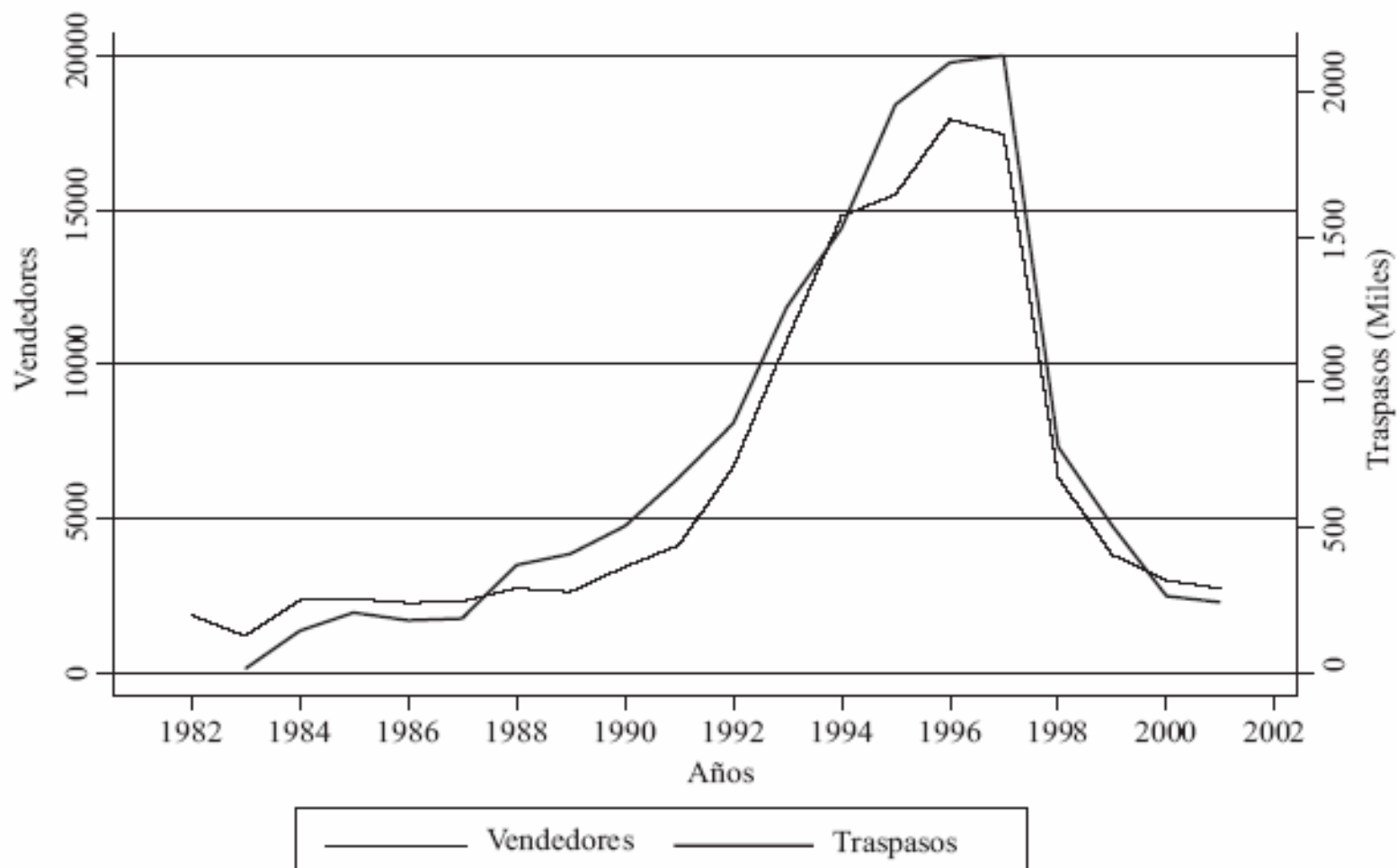
¿Conoce los requisitos de la Pensión Mínima?



## **Encuesta de Protección Social 2002**

- 57% no sabe que se puede hacer cotizaciones voluntarias y APV
- Nota media y mediana en 35 preguntas sobre el funcionamiento básico del sistema: 2,2 y 2,0
- Del 60% que dice recibir la cartola, un 50% la considera incomprensible y un 10% la usa para fines previsionales.
- 60% nunca se ha cambiado de AFP.

# Competencia en vendedores y no en precios



2. Barreras a la entrada (facilidad y rapidez con la que un nuevo actor puede ingresar):

- Giro único.
- Empaquetamiento.
- Respuesta comercial agresiva.
- Uso de la marca.
- Riesgo regulatorio.

**Política de competencia en este mercado: no basta con que haya más firmas para que haya más competencia.**

# Propuestas

Facilidad para desempaquetar.

Permiso para usar la marca.

Licitación de nuevos afiliados:

- 200 mil nuevos trabajadores + voluntarios.
- Asignados a la AFP más barata a menores precios que los vigentes.
- Permanencia mínima de 18 meses (con excepciones).
- Cláusula de arrastre.

# Resultados esperados

- Reemplazar la inelasticidad de demanda por un mecanismo de agregación de afiliados.
- Aprovechar la inercia que caracteriza a los afiliados para bajar los precios.
- Reducir los costos comerciales y riesgos de entrada.
- Generar impacto comunicacional en torno a los precios.
- Proveer de ayuda institucional para la elección de AFP.



# Conclusiones

Más de 70 propuestas en 11 áreas claves: SIS, inversiones, independientes, institucionalidad, disciplina fiscal...

Propuestas que elevan la seguridad en la vejez y reconocen la nueva realidad de Chile.

Mejores incentivos al ahorro.

Mejores incentivos a la eficiencia en la industria.