

# Reforma de Pensiones: Propuesta del grupo de expertos convocado por CLAPES UC

## **Reforma de Pensiones: Propuesta del Grupo de Expertos Convocado por CLAPES UC**

### ***Resumen Ejecutivo*** **(12/05/2023)**

El proyecto de ley de reforma de pensiones presentado por el gobierno ha sido analizado en detalle por un grupo de expertos convocado por CLAPES UC, con miras a mejorarlo y destrabar su discusión parlamentaria, permitiendo así alcanzar un acuerdo que sea técnica y políticamente viable y, a la vez, duradero.

Las principales conclusiones y propuestas que resultan de este análisis se detallan en este documento, que incluye un cuadro resumen para facilitar su lectura.

La propuesta del gobierno no se hace cargo de que con la introducción de la PGU se ha resuelto el problema de las bajas tasas de reemplazo (es decir, la relación entre el valor de la pensión y los sueldos durante los últimos años de cotizaciones) para la gran mayoría de la población, y muy especialmente para las familias de bajos ingresos.

La reforma presentada por el gobierno no ataca las razones de fondo que están detrás de las bajas pensiones como son (i) la elevada informalidad laboral, (ii) la baja densidad de cotizaciones (o altas lagunas previsionales), (iii) la baja tasa de cotización y (iv) la temprana edad de jubilación (dadas las expectativas de vida post retiro de la población). De todas éstas el proyecto sólo aborda (parcialmente) la razón (iii).

La propuesta oficial plantea el fin de las AFP como se las conoce en la actualidad, separando la administración de cuentas de la tarea de inversión de los fondos. Estimamos que esto no resulta conveniente para los afiliados, dado que al hacerlo se corre el riesgo de generar dificultades importantes en el servicio provisto y en la coordinación entre distintas entidades, lo que podía incluso llevar a aumentos de costos.

Se trata entonces de reformar la industria para entregar mejores pensiones, para lo que se necesita mayor eficiencia, un sistema más transparente y con mayor competencia, lo que redundaría en menores costos para las personas que van a ser finalmente las beneficiadas con mejores pensiones.

Consideramos que la mejor opción para las personas es tener la libertad de elegir entre administradores privados y uno estatal, entidades que deben competir bajo las mismas condiciones y aprovechando las economías de escala que se han logrado a lo largo de los últimos años.

Nos parece clave crear políticas públicas que ayuden a bajar la informalidad laboral, promuevan el cumplimiento de las obligaciones previsionales y apoyen la postergación de la edad de jubilación, entregando incentivos para ello.

**Propuesta del Grupo de Expertos Convocado por CLAPES UC: principales conclusiones**

<b>Propuesta del Ejecutivo</b>	<b>Alternativa sugerida</b>	<b>Motivo</b>
1. Derogar DL 3.500	Mantener DL 3.500	La derogación del DL 3.500 puede generar vacíos legales importantes respecto a la totalidad del sistema previsional, por ejemplo, en salud.
2. Aumentar PGU a \$250.000 y eliminar test de afluencia	Mantener cobertura actual de la PGU y aumentarla hasta el monto de la línea de la pobreza. Aumentos sucesivos deben mantener la PGU en la línea de la pobreza	El objetivo de la PGU es prevenir la pobreza en la vejez, por tanto, su monto debe estar alineado con la línea de pobreza.
3. Permitir autopréstamos limitados con mecanismos de devolución.	Dejar fuera la posibilidad de autopréstamos.	Dificultad política para el reembolso del ahorro retirado, lo que implica que con una alta probabilidad los autopréstamos se terminarán transformando en un retiro oculto de fondos, erosionando o destruyendo el sistema de pensiones.
4. Destinar 6% de cotización adicional a fines redistributivos bajo esquema de cuentas nocionales.	No crear esquema de cuentas nocionales. En cambio, se propone que 4,2 pp. de la cotización adicional se destine a cuentas individuales y 1,8 pp. a fines redistributivos <u>entre quienes coticen</u> . La solidaridad con quienes no cotizan se debe resolver a través de impuestos generales.	Creación de cuentas nocionales tiene una serie de inconvenientes: (1) menor rentabilidad que las cuentas de capitalización; (2) poca claridad y difícil comunicación con los afiliados; (3) alta probabilidad para darle un uso político a los dineros de los afiliados; (4) dificultad política de modificar los parámetros para que el seguro social sea financieramente viable en el largo plazo.
5. Introducir un administrador público (IPPA) como único administrador-inversor del 6% de cotización adicional y como administrador-inversor por default del 10% y del stock actual de ahorros de quien no elija otro administrador.	Posibilidad de elección del administrador-inversor del total de los fondos –flujo (10% + 4,2%) y stock actual– entre entes privados y un ente público. Ningún administrador-inversor se define como default o por defecto. Todos los administradores-inversores (público y privados) compiten bajo las mismas reglas y condiciones.	Permite la libertad de elección por parte de los afiliados, que son los dueños del ahorro, y evita que se forme un cuasi monopolio estatal de gran tamaño para el mercado de capitales chileno.

<p>6. Separación de la industria y creación de un monopolio público encargado de la administración de las cuentas individuales, APA (no de las inversiones).</p>	<p>Evaluar una separación alternativa de la industria, por ejemplo, centralizando algunas funciones de administración como cobranza (con la concurrencia del SII y la TGR) y recaudación (entidad similar a PREVIRED con participación del Estado).</p>	<p>No existen fundamentos económicos sólidos que justifiquen desarmar la industria en su forma actual. Sólo algunas de las funciones podrían ser centralizadas para aprovechar economías de escala.</p>
<p>7. Administradoras asumen comisiones de administración delegada.</p>	<p>Costo de administración delegada debe continuar cobrándose al fondo bajo la regulación y supervisión de la Superintendencia y no ser asumido por el administrador. Se debe educar a los afiliados sobre su existencia y justificación.</p>	<p>Cargar la comisión de administración delegada a los administradores puede limitar de manera importante las inversiones en activos alternativos y en activos internacionales, limitando la diversificación del portafolio y generando una reducción de rentabilidad para los afiliados.</p>
<p>8. Cambio de la comisión sobre flujo a comisión sobre saldo con reducciones según edad del afiliado.</p>	<p>Cambiar a comisión sobre saldo, pero con rebajas según años cotizados (no sólo por edad) para evitar cobros dobles.</p>	<p>Hay acuerdo en este cambio, pero se debe tener la precaución de evitar que los afiliados existentes paguen nuevamente por la administración de ahorros por cuya administración ya se pagó al momento de hacer el aporte.</p>
<p>9. Eliminación del retiro programado como modalidad de pensión e introducción de renta vitalicia con posibilidad de herencia.</p>	<p>Mantener retiro programado entre las alternativas de pensión. Fomentar renta vitalicia diferida a plazos más largos.</p>	<p>Retiro programado puede servir como una alternativa que brinda protección a quienes deben pensionarse en un mal momento económico para la compra de una renta vitalicia.</p>

## Reforma de Pensiones:

### Propuesta del grupo de expertos convocado por CLAPES UC<sup>1</sup> (12/05/2023)

El Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, CLAPES UC, convocó en enero de 2023 a un grupo de 19 expertos<sup>2</sup> para analizar los ejes centrales del proyecto de reforma de pensiones del gobierno. Esto, con miras a proponer cambios a dicho proyecto que permitan destrabar su discusión y alcanzar una propuesta mejorada y de consenso<sup>3</sup>, que sea técnica y políticamente viable y, al mismo tiempo, duradera, de modo que la discusión no se reabra en el corto y mediano plazo.

El grupo se reunió en tres oportunidades<sup>4</sup> para analizar las principales propuestas del proyecto de ley. Las propuestas se dividieron en 2 dependiendo del grado de complejidad que presenta su análisis y las modificaciones requeridas para alcanzar una solución de consenso. Adicionalmente, se intercambiaron documentos e hicieron presentaciones para fundamentar distintas opiniones.

Las principales conclusiones del grupo son las siguientes:

#### A) Medidas propuestas por el gobierno que pueden tratarse separadamente

A.1. **Derogación del DL 3500.** Se propone que la reforma sea presentada como una modificación al DL 3500 y no como su derogación. Esto, porque la derogación puede generar vacíos legales importantes en otros componentes de la seguridad social, por ejemplo, en salud (pago de licencias médicas)<sup>5</sup>.

A.2. **Pensión garantizada universal.** El proyecto de ley (PL) del gobierno propone tanto un aumento en cobertura como en monto de este beneficio. La propuesta del grupo es que debe mantenerse la cobertura de la PGU sólo para el 90% más pobre de la población.

Adicionalmente, el monto de la PGU debiera amarrarse a la línea de pobreza<sup>6</sup> y el mecanismo de exclusión no basarse sólo en el ingreso individual. Por ejemplo, podría usarse la línea de pobreza de una pareja y considerar el ingreso de otros pensionados que viven bajo el mismo techo. Esto implicaría

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de CLAPES UC.

<sup>2</sup> Ver recuadro al final del documento.

<sup>3</sup> El grupo intentó alcanzar consenso en los distintos temas, pero esto no fue siempre posible. Cuando no se logró se intentó dejarlo explícito en el documento.

<sup>4</sup> 16 de enero, 6 de marzo y 24 de marzo, respectivamente.

<sup>5</sup> La derogación conlleva un trabajo legislativo más exhaustivo, para evitar que existan vacíos legales, lo que es negativo en sí mismo y demoraría la tramitación de la reforma.

<sup>6</sup> De esta manera se evita el uso político de los incrementos sucesivos de este beneficio.

entregar un beneficio diferente a una pareja de adultos mayores que conviven que a dos adultos mayores que viven separados<sup>7</sup>.

Por último, tanto por sus efectos fiscales como por lo señalado más abajo (ver A.9), es importante que el beneficio de la PGU se entregue a las mujeres a partir de los 65 años, a pesar de que éstas pueden pensionarse antes.

- A.3. **Aumento en la tasa de cotización y del tope imponible.** Hay consenso que debe aumentarse ambas, pero esto debe hacerse muy gradualmente, más lento de lo que propone el PL del gobierno, y/o los incrementos hacerlos contingentes a la situación económica del país, por los impactos adversos en los costos de las empresas, empleo formal y/o desempleo. Por ejemplo, podrían condicionarse las alzas de la tasa de cotización al desempeño del mercado laboral (tasa de desempleo; creación de empleo) y/o de la economía como un todo (crecimiento del PIB). El incremento del tope imponible sigue la misma lógica: aumenta el costo del 7% para salud y, por ende, afecta el mercado del trabajo y debe analizarse conjuntamente con la cotización para pensión.

Ambas alzas deben analizarse conjuntamente con otros proyectos de ley (reducción de jornada laboral, reforma tributaria, alza del salario mínimo) que impactan adversamente el desempeño de las actividades productivas. La cuantía de la tasa final de cotización (16%) podría revisarse en función de la tasa de reemplazo y del aumento de la PGU.

- A.4. **Fin del retiro programado (RP) e introducción de renta vitalicia (RV) con herencia.** Se propone mantener el RP o, al menos, dejarlo dando un mayor plazo para cambiarse a una RV. Esto, para no obligar a las personas a pensionarse en un mal momento económico, cuando los activos financieros están con precios menores a los de un período normal<sup>8</sup>. Se debe explorar la posibilidad de dar más flexibilidad al proceso de pensiones, asegurando que el RP no sea un mecanismo para retirar en forma adelantada el dinero ahorrado para la vejez y dando incentivos para postergar la jubilación.

- A.5. **Autopréstamo.** Debiera eliminarse porque, de mantenerse, aún si queda sujeto a exigencias y restricciones muy altas –con una institucionalidad muy fuerte para asegurar que dichas exigencias no se modifiquen fácilmente–, con una alta probabilidad puede transformarse en un retiro oculto de fondos (presenta un alto riesgo de uso político en el futuro), lo que va a terminar erosionando o destruyendo el sistema de pensiones, por las presiones de distintos grupos de interés y populismos.

- A.6. **Eliminación de los multi fondos y creación de fondos generacionales.** Hay consenso que es un tema de despacho relativamente fácil, pero se

---

<sup>7</sup> La diferencia de montos entregados debe diseñarse cuidadosamente para no incentivar la no-declaración de la situación real de convivencia.

<sup>8</sup> Por ejemplo, obligando a las personas a pensionarse en pandemia. Un argumento adicional para mantener el RP es que para algunas personas con baja expectativa de vida post retiro (por dolencias o antecedentes genéticos conocidos), esta es una mejor opción que una renta vitalicia.

necesita mayor discusión respecto a cuál es la alternativa a la eliminación de los multi fondos. Por ejemplo, podrían crearse los fondos generacionales sin eliminar los multi fondos, dando a los afiliados mayor libertad para elegir dónde invertir sus recursos. En cualquier caso, debe existir restricciones a los movimientos entre fondos para evitar perjuicios patrimoniales a otros afiliados (externalidades negativas) por los cambios en precios de activos.

- A.7. **Cambio de cobro de comisiones de porcentaje del sueldo a porcentaje del saldo** (para la gestión de inversión de los fondos). No hay objeción al cambio de modalidad de cobro, siempre que éste se haga con el debido cuidado y granularidad (por ejemplo, basados en edad y saldo, no sólo edad, como propone el PL). Esto, para evitar doble cobro a los afiliados antiguos, quienes ya pagaron por la administración de sus fondos cuando hicieron los aportes respectivos<sup>9</sup>.
- A.8. **Prohibición de cobro de comisión por administración delegada a terceros**. El PL prohíbe el pago de comisiones a terceros con recursos del fondo, por la administración de parte del mismo. Esto ocurre en la actualidad cuando una AFP subcontrata a administradores especializados en la inversión en activos externos y/o alternativos. Así, el PL obliga a que estas comisiones sean pagadas por la administradora privada (IPP). Al respecto hubo consenso en el grupo que prohibir el traspaso de costos de comisiones por inversiones contratadas con terceros especializados en ciertas clases de activos, se traducirá en menores inversiones en éstos, lo que tendrá un impacto negativo en la rentabilidad de los fondos y redundará en menores pensiones futuras. Se recomienda, por tanto, eliminar esta prohibición, y permitir la subcontratación con terceros especializados pagados con recursos del fondo, tal como ocurre hoy.

Adicionalmente, se alcanzó consenso dentro del grupo respecto de una medida que no está incluida en la propuesta de gobierno, la que puede tratarse separadamente y que debiera ser de trámite relativamente fácil.

- A.9. **Incentivar a las personas a postergar la jubilación**. Si bien hay consenso en la necesidad de subir la edad de retiro, asociándola, por ejemplo, al incremento de las expectativas de vida de la población, el grupo reconoce que este cambio es de difícil implementación<sup>10</sup> y requiere, además, importantes reformas al mercado laboral que aumenten la empleabilidad de las personas mayores. Por ende, se sugiere usar mecanismos que incentiven a los afiliados a retrasar voluntariamente su retiro, por ejemplo, aumentando la PGU que se recibe por cada año que se posterga la pensión. Alternativamente, el gobierno puede entregar un bono por cada año que se retrase el retiro.

---

<sup>9</sup> El cambio a cobro por saldo debe asegurar que una persona que ha pagado por flujo los primeros N años de su vida laboral, no termine pagando en total más que lo que pagaría si continuara pagando por flujo los años restantes hasta pensionarse.

<sup>10</sup> En muchos países donde se ha intentado subir la edad de jubilación las autoridades han enfrentado alta resistencia de la población; el ejemplo más recientemente es Francia.

B) Medidas propuestas por el gobierno referidas a la organización y gobierno corporativo de la industria y que requieren ser analizadas conjuntamente

B.1. **Destino del 6%, redistribución hacia grupos específicos (ej.: mujeres y actuales jubilados) y creación de cuentas nocionales.** Al respecto hubo consenso en el grupo que las cuentas nocionales presentan problemas importantes como son: (1) una menor rentabilidad que las cuentas de capitalización, afectando significativa y negativamente las pensiones futuras; (2) poca claridad y difícil comunicación con los afiliados, lo que crea oportunidades para explotar su mayor opacidad; (3) alta probabilidad para darle un uso político a los dineros de los afiliados; (4) dificultad política de modificar los parámetros para que el seguro social sea viable financieramente en el largo plazo<sup>11</sup> (llegado el momento será difícil cortar beneficios), todo lo cual puede llevar a problemas fiscales futuros o la expropiación de los fondos a los afiliados. En síntesis, el grupo no está de acuerdo con la introducción de las cuentas nocionales.

Por lo anterior, el grupo sugiere –aunque en esto no hubo unanimidad<sup>12</sup>– mantener los porcentajes de la cotización adicional que el PL propone para solidaridad o redistribución (1,8%) y para cuentas individuales (4,2%), pero destinar este último a las mismas cuentas individuales donde se abona el 10% actual y donde están los fondos acumulados de los afiliados más antiguos<sup>13</sup>. Es decir, hay consenso en no tener cuentas nocionales, sino cuentas individuales únicas cuyos fondos se invierten en instrumentos financieros y son administradas por las entidades privadas continuadoras de las AFP o su contraparte pública (ver B.2 más abajo).

El 1,8% para solidaridad se puede destinar a un fondo solidario de pensiones, que redistribuye sólo entre quienes aportan o han aportado al sistema con sus cotizaciones<sup>14</sup> y debe ser sostenible en el tiempo, para evitar desequilibrios fiscales. Para ello debe enfocarse hacia pensionados actuales y futuros con bajas tasas de reemplazo (después de considerar la PGU), pero sujeto a algunas restricciones como, por ejemplo, las siguientes:

- a) Haber cotizado un número mínimo de años (por ejemplo, 20, como era el requisito en el sistema de cajas de previsión chileno);
- b) Que el beneficio entregado se ajuste a lo que se puede financiar con los recursos aportados (1,8%)<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Prueba de esta dificultad es lo difícil que ha resultado en Chile incrementar la tasa de cotización, mientras el tema de subir la edad de jubilación no se ha puesto siquiera sobre la mesa.

<sup>12</sup> Ver pies de pagina 13 y 15.

<sup>13</sup> Un comentario de un participante fue que no es necesario que el administrador del 4,2% adicional sea el mismo que administra el 10% actual, pudiendo ser un administrador diferente, pero siempre supervisado por la SP.

<sup>14</sup> Esto implica que cualquier otra solidaridad hacia grupos que no han aportado con sus cotizaciones al sistema de pensiones debe financiarse con recursos generales de la nación.

<sup>15</sup> Un comentario a la propuesta del grupo, levantado por uno de los participantes, fue que podría requerirse algo más del 1,8% para redistribución, en particular 2 puntos porcentuales (del 6%



Este beneficio debiera desaparecer en el tiempo a medida que van desapareciendo los actuales pensionados y otros grupos van teniendo mejores pensiones futuras (por la mayor tasa de cotización). Por ende, en el largo plazo el 1,8% destinado a solidaridad debiera ir a las cuentas individuales o traducirse en reducciones en la tasa de cotización<sup>16</sup>, para reducir los efectos negativos sobre la formalidad en el mercado de trabajo.

Una alternativa a la solución anterior, pero que requiere mayor análisis, es la creación de un seguro de longevidad, el que se paga con el 1,8% destinado a solidaridad. Esto permitiría aumentar las pensiones actuales y futuras (porque éstas se calcularían con los fondos acumulados y una menor esperanza de vida), pero requiere diseñar un mecanismo para financiar la transición, porque los actuales jubilados y quienes están cercanos a pensionarse no han pagado suficientes primas por este seguro y, por ende, no habría un fondo acumulado para mejorarles su pensión.

**B.2. Posibilidad de elección del administrador de los fondos** –del flujo de ahorro de 10% y parte de la cotización adicional (4,2%), así como del stock acumulado–. Hubo consenso en el grupo sobre la conveniencia de crear un administrador estatal de los fondos que compita en igualdad de condiciones a los entes privados (cualquiera que sea la forma final que tomen los continuadores de las actuales AFP). Esto significa que no debe darse ninguna ventaja “*por defecto*” (default) al nuevo ente estatal (IPPA), sino que sean los afiliados quienes puedan libremente elegir entre este administrador estatal y los entes privados continuadores de las AFP. Por lo mencionado en B.1, este ente no administraría necesariamente el fondo solidario de pensiones destinado a redistribución<sup>17</sup> (la libertad de elección analizada en este numeral se refiere sólo a la función de inversión de los fondos de los afiliados).

**B.3. Separación de la industria y administración del sistema** (creación del APA). La propuesta del gobierno comprende la separación de las labores de inversión de los fondos –a cargo de instituciones privadas, IPP, y de un ente público, IPPA– de las de soporte (o back office) –a cargo del APA, ente monopolístico y único encargado de mantener el contacto con los afiliados–. Las labores de soporte serían costeadas con cargo al erario público (pagadas con impuestos generales). El gobierno fundamenta su propuesta en la necesidad de explotar eventuales economías de escala presentes en las

---

adicional) y que también podría evaluarse que el 30% de los 4 puntos porcentuales restantes se destinen a redistribución intra generacional, en un esquema similar al propuesto en el proyecto del Ejecutivo. Un comentario de otro participante se refirió a que se debía dejar abierta la fracción de la cotización adicional que se destina a redistribución y el mecanismo usado para ello.

<sup>16</sup> Esto dependerá de si con el 4,2% adicional se puede financiar tasas de reemplazo adecuadas o, dada la mayor longevidad de la población, si será necesario aumentar los ahorros previsionales.

<sup>17</sup> El fondo solidario de pensiones, que se financiaría con parte (1,8%) de la cotización adicional, puede ser administrado tanto por un ente público como uno privado. Se sugiere que sus servicios sean licitados, como ocurre con el seguro de cesantía.

actividades de soporte, lo que permitiría traspasar este eventual ahorro de costos a los afiliados.

La propuesta del gobierno implícitamente responde a dos preguntas, las que deben revisarse cuidadosa y separadamente, a saber: (1) ¿existen economías de escala, en qué funciones o tareas específicas que realizan hoy las AFP y en qué grado? y (2) ¿deben las entidades monopólicas, que resultan de esas eventuales economías de escala, ser estatales?

Al respecto cabe señalar que las funciones que realizan las AFP son múltiples y sólo en algunas de ellas existen economías de escala, las que, además, ya han sido explotadas por las AFP. El cuadro siguiente resume esta situación agrupando las funciones que realizan las AFP en mega procesos<sup>18</sup>:

<b>Mega procesos</b>	<b>Economías de escala (SI/NO)</b>	<b>Comentarios</b>
Recaudación	SI	Actualmente se explotan a través de PREVIRED, sociedad de apoyo al giro de propiedad de 4 de las 7 AFP
Acreditación	SI	Actualmente se explotan por la vía de la contratación de un proveedor único (SONDA) para la provisión del software correspondiente (4 de las 7 AFP lo usan)
Cobranza	SI	No se explotan actualmente, pues se necesita la concurrencia del SII y la TGR para aprovecharlas
Atención a público	NO	Hay economías limitadas a nivel de sucursal, pero estas se alcanzan a un nivel bajo (del orden de 23 mil atenciones mensuales por sucursal)
Pago de beneficios	NO	

Respecto de la primera interrogante se puede concluir que hay poco espacio para explotar economías de escala adicionales a las que ya están siendo explotadas por las AFP. Podría haber un ahorro marginal de costos si se consolidan las labores de acreditación, como se hace actualmente en PREVIRED con la tarea de recaudación<sup>19</sup>.

Adicionalmente, podrían explotarse economías de escala potencialmente significativas si se crea una entidad dedicada a la cobranza de cotizaciones no pagadas, pero para que esta sea efectiva deben concurrir el SII y la TGR para que, cruzando información sobre ventas e ingresos de los empleadores, se logre reducir el incumplimiento de las obligaciones previsionales. Además,

<sup>18</sup> Los mega procesos consideran múltiples funciones. Por ejemplo, la recaudación incluye administrar cotizaciones obligatorias (cuenta 1), cotizaciones voluntarias (APV), depósitos convenidos, cuentas de ahorro voluntario (cuenta 2), cuentas de afiliados voluntarios y cuentas de trabajadoras de casa particular, entre otras.

<sup>19</sup> Pero esto no implica que esta entidad acreditadora única deba ser estatal.

debe aumentarse la dotación de fiscalizadores de la Dirección del Trabajo, que en la actualidad prácticamente no fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones previsionales.

En resumen, el grupo mayoritariamente concluyó que no pareciera existir fundamentos económicos<sup>20</sup> concluyentes que justifiquen desarmar la industria en su forma actual, separando las funciones de soporte de las de inversión.

Avanzar en la propuesta del gobierno sin medir adecuadamente las economías de escala presenta riesgos importantes, en particular, porque hay muchas funciones que hoy realizan las AFP que no son visibles, pero que se hacen bien (por ejemplo, el sistema pagó los retiros de fondos durante la pandemia con mínimos errores). Separar funciones cambiando el sistema de pensiones como lo conocemos puede relevar muchos problemas y es altamente probable que el sector público no esté capacitado para resolverlos, bajando significativamente la calidad del servicio para cotizantes y afiliados, o incluso generando un descalabro mayor<sup>21</sup>.

Sin embargo, sí podrían implementarse cambios que permitan aprovechar economías de escala que no han sido explotadas, así como para asegurarse que los ahorros en costos sean traspasados a los cotizantes. En particular se propone:

- a) Crear un ente público, con concurrencia del SII y de la TGR, encargado de la **cobranza** de las cotizaciones no pagadas. Este cambio debe ser acompañado de un fortalecimiento de la Dirección del Trabajo para fines de fiscalización. Los costos de este ente público se verían más que compensados con el ahorro que se produciría al terminar el Estado pagando menos pensiones no contributivas, pues aumentaría la densidad de cotizaciones de los futuros pensionados.
- b) Para asegurar que los beneficios producidos por las economías de escala lleguen a los afiliados, se propone crear una entidad especializada en la **recaudación**, tipo PREVIRED<sup>22</sup>, de propiedad mixta (público-privada). Alternativamente se propone que el Estado entre en la propiedad de

---

<sup>20</sup> Sin embargo, el grupo reconoce que puede haber otros argumentos (más políticos) que justifiquen algunas medidas, por ejemplo, aquellas que den una mayor legitimidad al sistema de pensiones. Ver discusión en punto d) en esta misma sección más adelante.

<sup>21</sup> Entre las principales preocupaciones están la dificultad que presenta integrar sistemas de gestión muy diversos entre las actuales AFP y eventuales alzas de costos, los que tendrían que ser absorbidas por el Fisco bajo el sistema planteado en el proyecto de ley.

<sup>22</sup> PREVIRED es una plataforma tecnológica que conecta las cuentas corrientes de los empleadores y las AFP (y otras muchas instituciones) e instruye al banco del empleador realizar la transferencia de las cotizaciones de sus empleados al banco de la AFP de cada empleado. Es una institución única que minimiza los costos de estas operaciones y evita dobles transferencias bancarias. Para asegurar que no se quede con rentas puede usarse regulación; no es necesaria la entrada del Estado como socio.

PREVIRED<sup>23</sup>. Esta solución daría legitimidad al sistema y, al mismo tiempo, aseguraría que no se produzcan ineficiencias propias de entidades públicas y monopólicas no sujetas a la disciplina del mercado (como ocurre con el registro civil, IPS y otras)<sup>24</sup>.

- c) Como se mencionó anteriormente, para dar mayor legitimidad al sistema se propone la creación de una entidad administradora de fondos estatal, que compita bajo las mismas reglas y condiciones que las entidades privadas que existan post reforma. El conflicto de interés de la administradora estatal, por las inversiones en instrumentos del mismo dueño (Estado), se podría gestionar, por ejemplo, imponiendo como límite que la exposición a dichos instrumentos no supere el promedio de las administradoras privadas.
- d) Adicionalmente, tanto para la entidad propuesta en b) como aquella propuesta en c) y sus competidoras privadas, y aunque no está incluida en el PL del gobierno, un participante del grupo propuso aumentar la competencia de mercado vía licitaciones periódicas de carteras de afiliados antiguos<sup>25</sup>. Esto, a la luz de las experiencias de licitaciones de otros servicios provistos por agentes privados (Seguro de Invalidez y Sobrevivencia) y de los afiliados nuevos cada 2 años. Estas licitaciones buscarían reducir los costos (comisiones) de administración, ahorro que se traspasaría a los afiliados, como ha ocurrido con la licitación de los nuevos afiliados<sup>26</sup>.

Apoyando esta propuesta, otros miembros del grupo sugirieron que la misma fuese acompañada de incentivos a las administradoras que obtengan los mejores desempeños financieros de los fondos de pensiones a su cargo, así como para aquellas que obtengan las mejores calificaciones en la calidad de servicio a los afiliados. Esto, para evitar que las menores comisiones se traduzcan en un deterioro del servicio entregado a los afiliados<sup>27</sup>.

En contrario, se arguyó que las licitaciones de paquetes de afiliados sobre enfatizan la comisión por sobre otras características de los servicios prestados, limitando la diferenciación de productos y, por ende, la fidelización de clientes. Para resolver este problema se propuso que las licitaciones no sean obligatorias, pudiendo los afiliados negarse a ser cambiados de administradora una vez conocidos los resultados de la licitación.

---

<sup>23</sup> La creación de un administrador estatal de fondos (IPPA), que compite en igual de condiciones con los administradores privados (ver B.2), permitiría al Estado participar de la propiedad y administración del ente recaudador.

<sup>24</sup> Bajo la misma lógica, podría crearse una entidad especializada y única dedicada a la acreditación, también de propiedad mixta, aunque las economías de escala potenciales se estima que son pequeñas (éstas deben medirse más detalladamente).

<sup>25</sup> Esta propuesta fue mayoritaria, pero no concitó consenso, pues hubo participantes que no la apoyaron.

<sup>26</sup> El objetivo último es reducir el riesgo de captura de rentas o utilidades sobre normales, derivadas de la elevada inercia de los afiliados para permanecer en una AFP (o la poca respuesta de éstos a cambios en comisiones), algo que sería una de las razones de su baja legitimización.

<sup>27</sup> Esto podría ocurrir, por ejemplo, si la administradora que gana la licitación tiene un menor número de sucursales, menos personal y/o personal menos calificado.

Por todo lo anterior, el grupo propone que esta posibilidad sea analizada en detalle y evaluada por un grupo de expertos, considerando en esta evaluación también los potenciales riesgos legales asociados.

Si de dicha evaluación se propusiera proceder con las licitaciones, éstas deben incluir los incentivos mencionados, además de mantener la actual exigencia regulatoria de cumplir niveles mínimos de calidad de servicio (ej.: velocidad mínima de respuesta a las consultas de los afiliados). Adicionalmente, es importante que los afiliados antiguos no queden obligados a permanecer en la entidad que ganó la licitación, pudiendo éstos retractarse una vez conocidos los resultados de la misma<sup>28</sup>.

Una posición de minoría, referida a la separación de la industria y administración del sistema, fue apoyar la propuesta del gobierno de crear un ente único monopólico (APA) para las demás actividades de soporte y atención al público. Este ente debiera ser privado y licitado de forma de generar competencia en la entrada. Quienes se inclinaron por esta última opción argumentaron que este cambio era necesario para dar legitimidad al sistema y forzar una mayor competencia en este mercado, caracterizado por una baja reacción de los afiliados a cambios en los costos y calidad de servicios<sup>29</sup>. También argumentaron que licitaciones periódicas del servicio ayudarían a rebajar costos y mantener la calidad de servicio, limitando su poder monopólico. Esta propuesta, sin embargo, generó escepticismo en la mayoría, porque en el caso de entes monopólicos este mecanismo de licitaciones periódicas puede generar un desincentivo a invertir si la licitación no es por un horizonte largo.

Por último, sobre las comisiones por las actividades de back office (actividades de soporte), que en el PL quedan de cargo del Estado, el grupo no se manifestó por cuanto éstas deben asignarse una vez se resuelva la organización final de la industria, aunque se deben transparentar.

En resumen, respecto a la separación de la industria y la administración del sistema, el grupo cree que la propuesta del gobierno no tiene justificación técnica concluyente.

---

<sup>28</sup> Una propuesta específica que se discutió en una de las mesas de trabajo, relativa a los servicios de inversión de los fondos provistos por los IPP e IPPA, es una licitación periódica y rotativa para bloques de afiliados antiguos con saldo bajo un cierto umbral, de resultado no obligatorio, por un plazo de entre 6 y 8 años y con relicitación.

<sup>29</sup> Existe amplia literatura y evidencia que el paradigma de consumidores informados y activos no se cumple en muchos productos financieros y en particular en este mercado.

### C) Consideraciones complementarias

En la discusión surgieron preocupaciones sobre el efecto de los cambios propuestos sobre algunas variables importantes, como son la formalidad en el mercado del trabajo, la rentabilidad de las inversiones y los impactos sobre las finanzas públicas, especialmente dado el aumento de la longevidad de la población. La conclusión fue que estas variables deben ser incorporadas en el análisis de todos los componentes de la reforma, ya que, entre otras cosas, están en el centro el problema de los bajos valores de las pensiones autofinanciadas.

- C.1. Respecto de la informalidad se coincidió que la combinación de una PGU elevada y con mayor cobertura puede desalentar la participación laboral en los segmentos más pobres de la población. Ampliaciones en cobertura y aumentos de montos de pensión garantizada incrementan ese riesgo, lo que debe ser incorporado en el análisis.
- C.2. Algo similar ocurre con el aumento de la tasa de cotización, especialmente en la medida que ella se destina en parte a redistribución, lo que en este caso desalienta la formalidad en los quintiles de mayores ingresos, lo que podría tener un impacto relevante sobre el financiamiento del Seguro Social.
- C.3. La demografía presenta desafíos relevantes para el diseño de la reforma. Por una parte, las mujeres tienden a vivir entre 4 y 5 años más que los hombres, se pensionan antes y, por asumir labores de cuidado, presentan mayores lagunas previsionales. El proyecto del gobierno propone compensar esto aplicando la misma esperanza de vida de los hombres para el cálculo de la pensión de las mujeres. Una alternativa más eficiente sería que las pensiones de hombres y mujeres se calcularan con la tabla de mortalidad promedio. El tema de la mayor longevidad general sólo se aborda con premios marginales a la postergación de la edad de jubilación. Introducir un mecanismo gradual de incremento de todos los beneficios de la Seguridad Social asociado a una jubilación más tardía, podría ser un mecanismo más potente para lograr este objetivo, sin forzar un aumento en la edad de jubilación.

El grupo estuvo integrado por, Patricio Arrau, Iris Boeninger, David Bravo, Elisa Cabezón, Cecilia Cifuentes, Karol Fernández, Hermann González, Leonardo Hernández, Soledad Hormazábal, Ingrid Jones, Felipe Larraín, Guillermo Larraín, Alejandro Micco, Juan José Obach, Salvador Valdés, Rodrigo Vergara, Guillermo Tagle, Joaquín Vial y Mauricio Villena.
---



 [clapesuc](#)

 [@clapesuc](#)

 [clapes\\_uc](#)

 [clapesuc](#)