



Entrevista a **David Bravo**, presidente de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones en Chile:

“El diálogo social es un camino para legitimar las instituciones”

Metzi Rosales Martel, Coordinadora de la Unidad de Comunicaciones de Fundaungo¹.

David Bravo presidió la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones en Chile de abril de 2014 a septiembre de 2015, cuando entregó el informe final a Michelle Bachelet, presidenta de Chile. La Comisión, creada por Bachelet, estuvo conformada por 24 personas, 15 chilenas y nueve extranjeras, en su mayoría economistas, entre ellos el Dr. Carmelo Mesa-Lago, especialista en pensiones en América Latina.

Chile pasó de tener un sistema de pensiones público a uno privado en 1981. Desde entonces, Chile ha modificado su legislación para mejorar las condiciones de ahorro de los trabajadores y diversificar las inversiones que hacen las Administradoras de Fondos de Pensiones para mejorar la rentabilidad de los ahorros de los cotizantes, entre otras.

Bravo fue miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006) y presidió la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones en Chile (2014-2015). Es profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Director del Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales en la misma. Es economista, ingeniero comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Máster en Economía de la Universidad de Harvard; e investigador asociado al Population Studies Center (U. Pennsylvania).

Fundaungo invitó al Dr. Bravo a la conferencia: “Diálogo sobre las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina”. En esta, el economista presentó la “Experiencia de reforma del sistema de pensiones

en Chile” a funcionarios, representantes de centros de pensamiento, de sindicatos, de las administradoras de pensiones, de organismos nacionales e internacionales no gubernamentales y de la empresa privada; economistas, académicos y representantes de los medios de comunicación.

La actividad realizada por Fundaungo el 3 de noviembre de 2015, y que contó con el apoyo financiero de la International Budget Partnership (IBP), buscó generar un espacio de discusión sobre las experiencias en América Latina en reformas previsionales, con el objetivo de conocer posibles opciones para una reforma salvadoreña integral.

Fundaungo consideró oportuno entrevistar al Dr. David Bravo, durante su estadía en El Salvador, para profundizar en el trabajo que realizó la Comisión Asesora Presidencial durante los 16 meses que funcionó. En esta entrevista el economista explica este proceso, las tres propuestas globales y menciona algunas de las 58 recomendaciones especiales que presentó la Comisión en su informe final.

¿Existe en el mundo otra experiencia similar de otro país en el que se haya creado una comisión similar o Chile ha sido pionero en este tipo de instancia?

Yo por lo menos conozco una iniciativa equivalente que se hizo en Estados Unidos en donde una de las integrantes de nuestra comisión, Olivia Mitchell, participó; también entiendo que en Inglaterra se ha trabajado con mecanismos de comisiones; y que en Suecia ocurrió algo

similar. Como los problemas de las pensiones trascienden los gobiernos y son más bien un tema de Estado, y se deben mirar con una visión de largo plazo, puede ser un buen mecanismo para trabajar un tema complejo, aunar distintas visiones y dejar los desafíos puestos para que puedan ser examinados desde las distintas visiones.

¿En el caso de Chile, ¿esta comisión estaba integrada solo por personas de la sociedad civil o también había funcionarios del gobierno?

La comisión estuvo integrada por un conjunto de personas reconocidas por su experticia técnica tanto nacional como internacional y del ámbito civil. No eran funcionarios públicos. La mayoría eran académicos de distintas universidades o personas que tenían un reconocimiento en el área.

¿En qué consistió el trabajo de la comisión? Es decir, ¿cuál era su rol específico?

El decreto presidencial básicamente es un decreto que estableció como mandato hacer un diagnóstico sobre el sistema de pensiones, sus limitaciones, sus atributos, sus falencias, sus potencialidades, y al mismo tiempo ofrecer un conjunto de recomendaciones para corregir esos problemas. Junto con ese mandato, el decreto le entregó a la comisión un conjunto de facultades, entre esas facultades, pedir cualquier tipo de información a los organismos públicos. Se establecía que los organismos públicos debían cooperar con la comisión.

También le entregó a la comisión unas herramientas. Por ejemplo, la posibilidad de nombrar una Secretaría Técnica, nombrar una Secretaría Ejecutiva, grupo de apoyo para poder llevar adelante la tarea; y también un conjunto de recursos para poder apoyar a las unidades que la comisión establecía. Junto a lo anterior, estableció que los integrantes de la comisión harían su trabajo de manera ad honorem, es decir, sin remuneración, no obstante el apoyo que se establece en el decreto para su logro.

¿Sigue funcionando la comisión?

La comisión empezó a funcionar el 29 de abril de 2014 y culminó sus labores el 14 de septiembre de 2015,

el día en que nosotros pudimos entregarle el informe a la presidenta. Terminamos el informe y esperamos a que la presidenta nos pudiera ofrecer una hora para poder hacer una audiencia pública, entregamos el informe el 14 de septiembre y ese día la comisión se disolvió, culminó su trabajo. Lo que viene ahora es más bien un trabajo del gobierno con ese informe o de otras instancias.

¿Cuáles fueron los mecanismos para coordinarse con la Superintendencia?

Desde el principio tuve reuniones con las autoridades máximas de los ministerios para coordinar el trabajo y el apoyo que nos darían. Nosotros funcionamos como comisión en las dependencias del Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Previsión Social. Tuvimos reunión y apoyo permanente del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Trabajo, de la Dirección de Presupuesto, que es siempre del Ministerio de Hacienda.

“El decreto (presidencial) le entregó a la comisión un conjunto de facultades, entre esas facultades, pedir cualquier tipo de información a los organismos públicos. Se establecía que los organismos públicos debían cooperar con la comisión”.

En materia de información -que nosotros utilizamos bastante- fue crucial contar con el apoyo de la Superintendencia de Pensiones. De hecho, por ejemplo, tuvimos a un profesional muy calificado que la Superintendencia destinó de manera permanente a nuestro equipo y adicionalmente la Superintendencia de Pensiones nos entregó el apoyo de su unidad de estudios para que estuviera a disposición para lo que la comisión le pidiera en los análisis. Tuvimos bastante colaboración, no siempre es fácil esta colaboración en

los organismos del Estado porque cada cual es celoso de los datos que maneja y, creo que, lo que ocurrió acá, en la comisión, fue un ejercicio que pienso va a quedarle al sector público porque tuvieron que compartir información distintas entidades y creo que esa información quedó disponible y la va a poder utilizar el mismo sector público.

¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados para coordinarse con la presidencia? ¿Hubo reuniones a lo largo del trabajo de la comisión con la presidenta Bachelet?

Nosotros mantuvimos informados a la ministra de trabajo y al ministro de hacienda permanentemente, pero en definitiva nuestra relación era con la presidenta. Le hicimos entrega de un informe de avance, incluimos una audiencia a mediados del camino en diciembre de 2014. En esa audiencia estuvieron presentes los ministros de



Fundaungo invitó al Dr. David Bravo, en noviembre de 2015, para que presentara la “Experiencia de reforma del sistema de pensiones en Chile” a funcionarios, representantes de centros de pensamiento, de sindicatos, de las administradoras de pensiones, de organismos nacionales e internacionales no gubernamentales y de la empresa privada; economistas, académicos y representantes de los medios de comunicación salvadoreños.

hacienda y de trabajo, pero la relación la coordinamos directamente con ella. Siempre mantuvimos al tanto a los respectivos ministros; pero la presidenta siempre consideró que se debía acordar esto de manera directa por la naturaleza del encargo.

Ella fue muy explícita en establecer el grado de autonomía con el que funcionaría la comisión, los ministros de hacienda y de trabajo, que estuvieron muy involucrados en el diseño de la comisión, le entregaron a dicha comisión el respaldo necesario y en todo momento nos dieron mucha autonomía. De hecho no tuvimos ninguna agenda marcada respecto a lo que la comisión debía hacer, cómo conducir su trabajo, el hecho que nosotros decidiéramos establecer, por ejemplo, primero el proceso de diálogo regional, el proceso de audiencia, el cómo lo estructuramos, el cómo ordenamos la discusión, fueron materia de total decisión de la comisión y fueron respetadas por las autoridades públicas.

Es más, cuando fue necesario que el gobierno nos informara sobre algunos proyectos de ley y, por ejemplo,

quiero mencionar algo, la presidenta también haciendo uso de sus atribuciones y de sus compromisos con el programa de gobierno, mandó un proyecto de ley para crear una AFP estatal. En Chile eso era parte de su programa de gobierno. La tramitación de ese proceso de ley, sin embargo, el gobierno la suspendió. No tenía por qué hacerlo; sin embargo, lo dejó congelado hasta que el informe de la comisión estuviera entregado. Ese gesto de respeto del trabajo de la comisión, de celo por la autonomía que teníamos, para que no nos sintiéramos presionados en caso de que la comisión quisiera dar una opinión distinta, eso es algo que yo solo puedo agradecer y que por cierto para nosotros significó un doble compromiso y responsabilidad por el trabajo que estábamos haciendo.

¿Esa AFP estatal ya está funcionando?

No. Esa AFP estatal es un proyecto de ley que se mandó a congreso. La comisión dentro de sus 58 medidas se pronuncia al respecto, le da un fuerte respaldo a esa medida; pero lo que viene ahora es en parte una decisión

del gobierno: retomar la tramitación de este proyecto y salir adelante.

¿Por qué es importante una AFP estatal y qué lo haría diferente de una AFP privada?

En teoría, tal como el proyecto del gobierno lo establece y tal como nosotros también lo recomendamos, no se diferenciaría de una AFP privada en términos de que no contaría con subsidios ni con ningún tratamiento especial, y que debería constituirse de la misma manera como se constituye una AFP privada.

Como una autónoma (una AFP más)...

Exactamente. ¿En qué diferenciaría? Se diferenciaría en su carácter estatal, que la llevaría a atender a una población que debería tener un interés público, en particular los trabajadores independientes, trabajadores que no tienen afiliación regular; pero también nos parece que es muy relevante el impacto que puede tener en la competencia en el sistema privado. En el sistema privado hay seis AFP, un número pequeño, y nos parece que una AFP estatal puede introducir dosis de competencia muy relevante, le va a poner mucha presión a las AFP privadas para competir, y puede generar movimientos de afiliados que genere que las AFP hagan mejor su trabajo o reducir su comisión.

“No tuvimos ninguna agenda marcada respecto a lo que la comisión debía hacer, cómo conducir su trabajo. El hecho que nosotros decidiéramos establecer, por ejemplo, primero el proceso de diálogo regional, el proceso de audiencia, el cómo lo estructuramos, el cómo ordenamos la discusión, fueron materia de total decisión de la comisión”.

LA HOJA DE RUTA DE LA COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL

Este equipo multidisciplinario –economistas, abogados (algunos especialistas en derecho laboral), ingenieros comerciales, una doctora, politólogos, y sociólogos- elaboró un diagnóstico del sistema previsional y presentó el informe final, que contiene 58 propuestas técnicas. Para ello, la Comisión realizó 65 sesiones de trabajo interno, incluyendo 10 reuniones ampliadas, hizo 78 audiencias públicas en la capital, 30 diálogos regionales y una encuesta de opinión y percepción de las que extrajo la opinión de los ciudadanos para elaborar sus conclusiones.

Retomando los mecanismos con los que ustedes trabajaron y con quienes tuvieron que reunirse, ¿cuál fue el rol que jugaron otros sectores –como sindicatos, los empresarios, centros de pensamientos, las AFP y la ciudadanía- en el trabajo de la comisión?

La comisión desde un inicio estableció que su primera tarea para iniciar el proceso para abordar el mandato que le otorgó la presidenta sería hacer ese trabajo, pero en primer lugar la comisión iba a escuchar. Antes de hablar, íbamos a escuchar. Este fue el primer acuerdo operativo de la comisión. Y por lo tanto lo primero que hicimos fue preparar ese trabajo de escucha ciudadana y lo hicimos a través de tres mecanismos:

1) Un proceso de audiencias públicas. Se comunicó que la comisión iba a desarrollar audiencias públicas, para lo cual a través de la página web existió un proceso de inscripción y por tanto un llamado a todas las organizaciones, centros de estudios, académicos individuales, que quisieran hacer una presentación a la comisión, podían hacerlo inscribiéndose y con el compromiso de entregar un documento con anticipación y entregar su presentación a la comisión. El proceso fue muy intenso pues se hizo en tres meses; aproximadamente fueron 78, la mayoría instituciones, agendadas.

Además, la comisión invitó de manera particular a la Asociación Nacional de Empleados Fiscales que es un organismo de la Asociación de Trabajadores Públicos, a la Central Unitaria de Trabajadores, la Asociación de Empleadores y la Asociación de AFP. Esas cuatro audiencias fueron invitadas por la comisión. El resto fue solicitar las audiencias, entre las cuales se recibieron a organismos académicos, organizaciones laborales, y organismos internacionales (tuvimos presentaciones del BID, OIT). Incluso tuvimos presentaciones de académicos individuales que pidieron presentar algunos de sus resultados. Las 78 audiencias quedaron plasmadas en video.

2) El segundo mecanismo fue el inicio de un diálogo regional, en 15 regiones del país. En primer lugar se hizo un proceso, que lo llamamos encuentro previo, que fue

Cuadro 1. Integrantes de la Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema de pensiones

» David Bravo	Presidente de la Comisión. Economista. Profesor, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Director Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC.
» Cecilia Albala	Médico Cirujano. Profesora Titular Universidad de Chile, INTA (Instituto de Nutrición y Tecnología de Alimentos).
» Orazio Attanasio	Economista. Profesor Departamento de Economía, University College London.
» Nicholas Barr	Economista. Profesor de Economía Pública, London School of Economics.
» Fabio Bertranou	Economista. Director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur.
» Hugo Cifuentes	Abogado. Profesor de Derecho de la Seguridad Social, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Diego Portales.
» Regina Clark	Abogada. Coordinadora de Gestión Institucional y profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Central de Chile.
» Martín Costabal	Economista. Miembro del Consejo Asesor Financiero del Ministerio de Hacienda y ex integrante del Consejo Técnico de Inversiones.
» Carlos Díaz	Economista. Director y Profesor de la Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile.
» Christián Larraín	Economista. Socio Fundador de CL Group y Director del Sistema de Empresas Públicas.
» Costas Meghir	Economista. Profesor del Departamento de Economía, Yale University.
» Carmelo Mesa-Lago	Abogado y Economista. Profesor Emérito, Universidad de Pittsburgh.
» Olivia S. Mitchell	Economista. Directora del Boettner Center on Pensions and Retirement Research, y profesora titular, Wharton School de la Universidad de Pensilvania.
» Verónica Montecinos	Socióloga. Profesora de Sociología, Penn State University.
» Leokadia Oreziak	Economista. Profesora y académica, Warsaw School of Economics (SGH– Szkoła Główna Handlowa).
» Joakim Palme	Sociólogo y Cientista Político. Profesor en el Departamento del Gobierno, Universidad de Uppsala, Suecia.
» Ricardo Paredes	Economista. Profesor Titular, Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile y Director DUOC UC.
» Marcela Ríos	Cientista Política. Oficial responsable área de Gobernabilidad Democrática del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile (PNUD).
» Claudia Robles	Socióloga. Oficial de Asuntos Sociales, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
» José Luis Ruiz	Economista. Profesor y Director Magíster de Finanzas, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
» Claudia Sanhueza	Economista. Profesora Asociada del Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales.
» Jorge Tarzuján	Economista. Profesor Titular de la Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile.
» Sergio Urzúa	Economista. Profesor del Departamento de Economía, University of Maryland.
» Andras Uthoff	Economista. Profesor Facultad Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Fuente: Resumen Ejecutivo de la Comisión Asesora Presidencial, 2015.

organizado con el apoyo de la Subsecretaría de Previsión Social de las distintas regiones. Se convocó a un encuentro ciudadano para poder discutir sobre los temas de pensión, hacer un diagnóstico, y al final se preparó un material que sería expuesto a la comisión en una audiencia; y eso se hizo en un segundo encuentro, al cual fueron dos miembros de la comisión con la finalidad de escuchar lo que la ciudadanía estaba planteando.

3) La tercera instancia que la comisión estableció como mecanismo para poder recoger apreciaciones ciudadanas fue a través de una encuesta de opinión, representativa (cerca de 4,000 personas fueron encuestadas) y eso nos permitió contrastar las opiniones que recibimos en los diálogos con la opinión de esa muestra representativa.

Adicionalmente, nosotros tuvimos, durante todo el proceso, abierto un mecanismo de diálogo a través de la página web en donde cualquier persona nos podía mandar un mensaje y documentos. Recibimos más de 700 mensajes y documentos a lo largo del trabajo de la comisión, los cuales también fueron incorporados en el material que trabajamos durante todo este tiempo (los 16 meses).

LAS 58 PROPUESTAS ESPECÍFICAS

Una de las 58 propuestas que hizo esta comisión fue la coexistencia del sistema de capitalización individual con uno de reparto así como la creación de un fondo solidario. ¿Cómo considera usted el paso de un sistema de capitalización individual a uno mixto y qué implicaciones positivas y negativas tiene esto?

La comisión trabajó en dos tipos de propuestas. Unas se llamaban propuestas globales y otras son las 58 propuestas específicas. Las propuestas específicas fueron hechas tratando de llegar a un acuerdo en la comisión, independientemente de cuál fuera la postura que tuviéramos los distintos integrantes de la comisión sobre la naturaleza del sistema: si prefería una reforma más estructural, pasar a un sistema mixto. Esa discusión la concentramos en lo que llamamos la discusión de las propuestas globales.

Sobre esta materia la comisión concluyó: que la alternativa de volver a un sistema de reparto puro como el que tuvo Chile anteriormente, eliminando el sistema de capitalización, era una propuesta que tenía que rechazarse. Nosotros explicitamos eso de manera muy clara y cuáles son los argumentos, el porqué del inconveniente. Básicamente es una propuesta que daña profundamente el ahorro de pensiones y el ahorro nacional. Es una propuesta que introduce mucha incertidumbre a los ahorros de las personas; es una propuesta que no se sostiene de manera fiscal, no se justifica desde el punto de vista de lo que Chile ya ha hecho y el costo que pagó de su transición desde un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual en el año 81; es una propuesta que tiene problemas debido al perfil y al envejecimiento demográfico acelerado al que Chile está entrando y por lo tanto en la práctica es una propuesta que va a requerir fuertes incrementos de cotización y muchos recursos fiscales. Esta propuesta fue elaborada por un miembro y el resto de los integrantes de la comisión destacó claramente que la rechazaba.

Sin perjuicio de eso, el resto de los integrantes de la comisión nos dividimos en dos grupos: 12 integrantes —yo estoy entre ellos— pensamos que el sistema de pensiones que tenemos en Chile hoy en día, donde hay un pilar de capitalización individual y, a partir de 2008, un sistema de pensiones solidario que interactúa virtuosamente con el sistema individual, es la estructura correcta que deberíamos profundizar. Por supuesto, no es suficiente lo que tenemos hoy en día porque se ha demostrado que las pensiones que se están entregando son bajas; entonces ese sistema (esa estructura) es la que deberíamos reforzar. Hay que hacer cambios profundos al interior para que el sistema pueda estar a la altura de los desafíos que tiene.

Once integrantes de la comisión piensan que lo anterior no es suficiente y consideran que en particular para abordar el desafío de la legitimidad hay que avanzar hacia un sistema mixto incorporando un nuevo pilar de reparto, desviando una parte de los ahorros que van hacia el sistema AFP a las cuentas individuales de las personas, a un sistema de reparto. Entonces en esta nueva propuesta

Comisión Bravo.

La Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema de pensiones fue constituida el 29 de abril de 2014 por medio del Decreto Supremo N° 718 del Ministerio de Hacienda, suscrito por la presidenta, Michelle Bachelet, el Ministro de Hacienda y la Ministra del Trabajo y Previsión Social de Chile. Terminó sus funciones en septiembre de 2015.



David Bravo presidió la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones en Chile de abril de 2014 a septiembre de 2015, cuando entregó el informe final a Michelle Bachelet, presidenta de Chile.

“B” existiría, desde un cierto nivel de ahorro hacia arriba, el sistema de cuentas individuales, se le adicionaría un pilar de reparto de ahorro privado y habría un pilar público que sería la pensión solidaria.

Once integrantes de la comisión consideraron que ese era el camino, doce integrantes de la comisión pensamos que ese camino tenía riesgos; y por tanto nosotros concluimos que lo que podíamos hacer de la manera más honesta como comisión era dejar los argumentos ahí establecidos y le entregamos ese tema a la presidenta. Dejamos los argumentos, los contraargumentos y presentamos esa discusión. En consecuencia, la comisión no llegó a un acuerdo sobre ese tema y acordamos dejar establecido nuestro desacuerdo.

Sin perjuicio de eso, los integrantes de la comisión dijimos: 'Bueno, podemos ponernos de acuerdo en un conjunto de medidas que innegablemente pueden mejorar las condiciones que tenemos hoy en día y que pueden ser compatibles tanto con el modelo A como con el modelo B'. Y ahí están las 58 medidas que propuso la comisión, entre ellas fortalecer el pilar solidario, incrementar la tasa de cotización, aumentar la edad de jubilación de las mujeres,

medidas para mejorar la equidad de género, medidas para incrementar la competencia al interior del sistema.

UNIFICACIÓN DEL SISTEMA

¿Cree que en los demás países de América Latina en donde el sistema de pensiones tiene un trato diferenciado para sus fuerzas armadas debería revisarse?

A nosotros nos preocupa –y esto también lo ha enfatizado la OIT– que el trato uniforme debería ser una característica común de todos los sistemas de pensiones y en muchos de nuestros países este es un problema. No quisiera dar cátedra de distintos países, cuya historia no conozco, y que pueden tener explicaciones distintas. El principio ahí es relevante. Yo pienso que en el caso de Chile, por distintas razones, por el tema militar, por la recuperación de la democracia, es un tema delicado. Yo creo que esa etapa de transición hacia la democracia ha terminado y es fundamental normalizar las instituciones y por eso pensamos que este era el momento oportuno para

Chile de ponerse en día en esta materia. Cada país debe considerar cuándo es pertinente actualizar su legislación.

Chile amplió la pensión básica solidaria. ¿Cómo hace un país para que esto sea sostenible en el tiempo y no tenga un impacto fiscal negativo?

El diseño de los sistemas de pensiones requiere mucha responsabilidad fiscal. Cuando nosotros, por ejemplo, recomendamos en el informe una de las medidas que la pensión básica solidaria aumente en un 20 %, conversamos con la dirección de presupuesto del Ministerio de Hacienda para que costee esa medida, el Estado saca las cuentas de lo que significa ese aumento, que no es solamente el aumento de este año, del siguiente, sino que en realidad ese costo se traslada por más de 80 años, porque es la base posterior sobre la cual se hacen otros reajustes. Por lo tanto, es fundamental a cada propuesta sobre esta materia tenerla bien costeadas en el tiempo, eso es clave, de manera que el

sistema se pueda financiar no hoy día ni mañana sino por largo tiempo.

Esa mirada de largo tiempo junto con esa necesidad de responsabilidad fiscal es fundamental. Se puede hacer mucha política con las pensiones, como incrementos no responsables en pensiones, pero en definitiva se puede generar una presión fiscal muy compleja. Chile ha tenido por largo tiempo una tradición de responsabilidad fiscal, cuando hizo la reforma absorbió el costo enorme que significó pasar de un sistema de reparto a un sistema de capitalización, todavía lo sigue pagando y lo seguirá pagando por mucho tiempo; pero ha ido disminuyendo ese costo anual y, por lo tanto, en Chile es factible hacer esta discusión con esa instancia (Ministerio de Hacienda).

Sin perjuicio de ello, nosotros hemos propuesto también que la institucionalidad se fortalezca. A nosotros nos parece muy importante que haya instituciones que no son públicas, por ejemplo a partir de 2008 se incluyó el Consejo Consultivo Previsional, son consejos externos formados no por funcionarios públicos

“Están las 58 medidas que propuso la comisión, entre ellas fortalecer el pilar solidario, incrementar la tasa de cotización, aumentar la edad de jubilación de las mujeres, medidas para mejorar la equidad de género, medidas para incrementar la competencia al interior del sistema”.

Cuadro 2. Descripción breve de los elementos clave de la propuesta global “A”

<p>Propuesta Global A</p>	<p>La propuesta global “A” aborda el mandato presidencial construyendo a partir de la Reforma de 2008 por medio de políticas que se refuerzan mutuamente, se introducen gradualmente y están diseñadas para perdurar en el tiempo, a fin de que el sistema entregue mayores pensiones hoy y pueda, al mismo tiempo, mantener sus promesas a los futuros pensionados. La propuesta fortalece el Sistema de Pensiones Solidarias, al (1) aumentar significativamente la pensión solidaria y (2) universalizar su cobertura. Financia este aumento (3) a través de impuestos y (4) de una nueva cotización de 2 % de cargo del empleador destinada a un Fondo Solidario. Introduce cambios sustantivos al componente de ahorro, introduciendo (5) una nueva contribución de 2 % de cargo del empleador destinada a las cuentas de capitalización individual y (6) una AFP Estatal con estrictas reglas de gobernanza y (7) nuevas medidas para reducir las comisiones de las AFP. Mejora la equidad de género, al (8) compartir las contribuciones de las parejas año a año, (9) equiparar las edades legales de jubilación entre hombres y mujeres en el tiempo e (10) implementar tablas de mortalidad unisex.</p>	<p>La propuesta global “A” fue apoyada por 12 comisionados: Orazio Attanasio, Nicholas Barr, David Bravo, Martín Costabal, Carlos Díaz, Costas Meghir, Olivia Mitchell, Carmelo Mesa-Lago, Ricardo Paredes, José Luis Ruiz, Jorge Tarziján y Sergio Urzúa.</p>
----------------------------------	---	--

Fuente: Resumen Ejecutivo de la Comisión Asesora Presidencial, reproducción literal de las páginas 19 y 20.

y cuyas nominaciones son ratificadas por el senado. Ese consejo es un grupo de cinco personas. Consideramos que entre las funciones de esas personas debería estar la de monitorear el sistema y hacer estudios actuariales independientes, de manera tal que este organismo que no es público le esté diciendo al país y a los gobiernos de turno, les esté llamando la atención o levantando alertas cuando hay temas que se deben considerar. Por ejemplo, si en el futuro es necesario incrementar la edad de jubilación o si se hace necesario incrementar la tasa de cotización, o si se está poniendo en peligro la sustentabilidad fiscal.

Por supuesto que los gobiernos tienen que ir generando mecanismos que mejoren su sustentabilidad. En el caso de Chile, por ejemplo, a partir de 2007-2008 se constituyó un fondo de reserva de las pensiones que es un fondo soberano donde se pusieron ahorros fiscales y estos ahorros están en el exterior, sirven de respaldo de los compromisos que el Estado va tomando en materia de sistema solidario, por ejemplo.

¿Cómo es que Chile ha logrado estimular la competencia entre las AFP? ¿Esto guarda relación con que la población es mayor, es decir, es un mercado más grande?

Chile es un mercado más grande tanto porque hay una población mayor como también porque hay una mayor afiliación al sistema. La cobertura del sistema es mayor, hay una mayor proporción de los trabajadores ocupados que está cotizando de manera regular comparado, por ejemplo, con El Salvador. Por supuesto que eso afecta en el número de AFP.

En Chile siempre hemos tenido la preocupación de los costos administrativos, las comisiones; y pensamos que las comisiones pueden seguir bajando. Lo que atenta contra ese problema es que las personas en general no estamos preocupadas de nuestros ahorros previsionales. Tampoco nos cambiamos de AFP para elegir aquella que tiene los costos más baratos porque en realidad no nos preocupamos del tema.

Propuestas y recomendaciones.

Los 24 integrantes de la Comisión Asesora Presidencial sobre el sistema de pensiones presentaron tres propuestas globales y 58 recomendaciones específicas. Estas últimas fueron aprobadas con la mitad más uno de los comisionados, es decir por 13 personas.

Cuadro 3. Descripción breve de los elementos clave de la propuesta global “B”

<p>Propuesta Global B</p>	<p>La propuesta global “B” transforma el actual esquema de pensiones solidarias en un seguro social que pasa a ser la parte central del Sistema de Pensiones con financiamiento tripartito. Se organizará a través de cuentas ciudadanas de seguridad social (que podrán tener la forma de cuentas nocionales), y se mantienen tanto la pensión básica solidaria como el componente de capitalización individual para los ingresos más altos de aproximadamente el 50 % de los trabajadores. La propuesta permitirá elevar las pensiones de los actuales pensionados al construirse un fondo solidario con aportes de trabajadores, empleadores y recursos del Estado. Se universaliza la cobertura de la pensión básica solidaria, excepto para aquellos de muy altos ingresos. El nuevo seguro social se financia con la contribución del 10 % de todos los cotizantes, con un tope de \$350 mil, un 3 % a 4 % de incremento en la cotización de cargo de los empleadores, y complementado por aportes fiscales. El nuevo componente de seguro social permitirá facilitar la inclusión de trabajadores independientes, aliviar las desigualdades de género, mejorar la solidaridad intra e intergeneracional del sistema, diversificar la exposición al riesgo y centralizar la administración de cuentas.</p>	<p>La propuesta global “B” fue apoyada por 11 comisionados: Cecilia Albala, Fabio Bertranou, Hugo Cifuentes, Regina Clark, Christian Larraín, Verónica Montecinos, Joakim Palme, Marcela Ríos, Claudia Robles, Claudia Sanhueza y Andras Uthoff.</p>
----------------------------------	--	--

Fuente: Resumen Ejecutivo de la Comisión Asesora Presidencial, reproducción literal de las páginas 19 y 20.

Lo que se hizo en el año 2008 fue establecer un sistema de licitación de afiliados. Todos los nuevos afiliados entran de manera directa a la AFP que gana la licitación, se licitan esos nuevos afiliados que en el caso de Chile son aproximadamente 200,000 afiliados por año y esas personas cuando empiezan a trabajar pasan de manera directa a la AFP que gana la licitación, la cual puede ser una de las antiguas o una nueva. Si es una antigua, esta debe aplicarle la misma comisión a todos sus afiliados. El efecto de eso fue que efectivamente las comisiones bajaron mucho. Los nuevos afiliados tienen comisiones que son del orden de 0.5 % de la remuneración imponible, que representa aproximadamente 1/3 de la comisión más cara que tiene otra AFP.

¿Cuál es el problema? El problema es que solamente un 20 % de los afiliados en Chile están en esa AFP más barata. Lo que esperábamos que ocurriera es que las personas se cambiaran a esa AFP más barata, pero eso no ocurrió. Nosotros estamos muy preocupados

por la competencia, pensamos que se puede seguir mejorando y por eso incorporamos estas dos medidas:

1) La creación de una AFP estatal, podemos inducir a muchos afiliados a moverse a una AFP estatal y para evitar eso las AFP privadas van a tener que competir y hacer su mejor esfuerzo.

2) Proponemos que la licitación incluya también a una fracción de los antiguos afiliados, un grupo aleatorio de afiliados que van a ser sorteados y van a ser parte de la licitación y van a ir de manera directa, salvo que digan lo contrario, a la AFP que gane la licitación. Las personas siempre van a poder decir: 'No, yo no quiero'. Pero esa inercia queremos que juegue a favor de la AFP que gane la licitación. Así que esperamos que esa medida también pueda implementarse, pues pensamos que podría tener efectos muy importantes en las

comisiones que se pagan.

“Se puede hacer mucha política con las pensiones, como incrementos no responsables en pensiones, pero en definitiva se puede generar una presión fiscal muy compleja. Chile ha tenido por largo tiempo una tradición de responsabilidad fiscal, cuando hizo la reforma absorbió el costo enorme que significó pasar de un sistema de reparto a un sistema de capitalización, todavía lo sigue pagando y lo seguirá pagando por mucho tiempo”.

Cuadro 4. Descripción breve de los elementos clave de la propuesta global “C”

<p>Propuesta Global C</p>	<p>La propuesta global “C” sugiere reemplazar el sistema actual, convirtiéndolo en un esquema de reparto y asume que los afiliados actuales del sistema de AFP son transferidos a este, junto a sus contribuciones y fondos, a cambio de una pensión mejor, definida, de por vida y no discriminatoria. La PBS y las pensiones muy bajas del sistema de reparto antiguo serán incrementadas de forma inmediata en al menos un 100 %. El monto completo de contribución será usado como ingreso para pagar las pensiones contributivas, sin usar subsidios estatales. La edad de retiro efectiva (actualmente en 70 años) se reduce a sus límites legales (65/60), y se mantiene así (en un escenario alternativo se aumenta gradualmente por dos años desde 2030). En promedio, los beneficios de pensión se incrementarán en un 75 % - 100 %. Las tasas de contribución no se aumentan hasta el año 2035, y luego se incrementan a un 25 %. No se requiere de impuestos adicionales, todo lo contrario, como se pone fin a los subsidios monetarios directos e indirectos, se genera un ahorro fiscal anual del orden del 1,8 % del PIB.</p>	<p>La propuesta global “C” fue apoyada por una comisionada, Leokadia Oreziak.</p>
----------------------------------	---	---

Fuente: Resumen Ejecutivo de la Comisión Asesora Presidencial, reproducción literal de las páginas 19 y 20.

¿Cree que el éxito de la re-reforma en Chile es que esta proviene del diálogo social?

La re-reforma, como ha llamado Carmelo Mesa-Lago a la reforma de 2008, fue precedida de un proceso de diálogo menos intenso que el que tuvimos en esta oportunidad, tuvo el sustento de una mayoría parlamentaria que la aprobó, y que atacaba un problema muy fundamental que era establecer el pilar solidario chileno. Creo que las medidas que vienen y espero que vayan hacia la dirección de fortalecer esa re-reforma, pueden efectivamente materializarse a través de este mayor diálogo social que ha habido. En particular, creo que es fundamental que uno de los aspectos claves sea ese diálogo social y que quedó plasmado en nuestro diagnóstico. Nosotros dijimos: ‘Esto es un dato que las autoridades deben tomar en cuenta y ese dato es la desconfianza que hay en el sistema privado de pensiones y cierto cuestionamiento a su legitimidad’. Por lo tanto, consideramos que el diálogo social es un camino para legitimar las instituciones.

Usted mencionaba algunas lecciones aprendidas desde la comisión relacionada con aspectos metodológicos que pudieron haber hecho de distinta manera. ¿Podría hacer una reflexión sobre qué cambiaría del trabajo? Ya que imagino que al ser la primera experiencia hubo cosas que los tomaron por sorpresa. ¿Cuáles fueron las lecciones aprendidas y qué cambiaría del proceso?

Siempre hay aprendizaje. En el caso nuestro, creo que un acierto fue realizar un proceso de diálogo. Creo que por la importancia que tuvo el proceso, tal vez lo hubiéramos podido hacer si nos hubiéramos preparado con más tiempo, le habríamos dado cobertura regional; tal vez hubiéramos podido extenderlo en el tiempo y geográficamente de mejor modo.

Yo pienso que tampoco se contempló un periodo posterior a la comisión. Esta comisión se autodisolvió el mismo día que entregamos el informe. Yo creo que eso es correcto, pues la comisión no tiene un mandato posterior. Pero a lo mejor se podría haber contemplado un proceso de diálogo posterior, ya no con nosotros los miembros de la comisión, pero sí a lo mejor con el gobierno. Si el gobierno hubiera tomado el informe de la comisión como un instrumento de diálogo.

Creo que también hay una obligación de parte de la ciudadanía de leer el informe, tratar de asimilarlo, no solamente de hablarlo a la comisión sino también en este proceso de vuelta, siento que es como escuchar lo que la

comisión dijo. Creo que ahí podríamos cerrar muy bien el círculo y recibir un feedback de la ciudadanía. Esta parte no se contempló tampoco. No digo que no se vaya hacer, podría ser que el gobierno haga algo de esto, pero tampoco fue planificado. El haber pensado en esto del diálogo social vigente a este proceso desde un principio nos habría podido permitir planificar etapas bien precisas y tenerlas ya programadas. Eso es algo que yo cambiaría o que incluso recomendaría si es que en otro país se implementara algo de esta naturaleza.

Dr. Bravo, ¿quisiera agregar algo más para esta entrevista?

Quisiera agradecer a Fundaungo por la invitación que me hiciera para poder compartir con el seminario que organizaron el día de ayer (3 de noviembre de 2015) con académicos, representantes de AFP, sector público, también con trabajadores. Yo quisiera enfatizar la importancia que tiene este tipo de instituciones como la de ustedes, instituciones académicas independientes orientadas al diseño de políticas públicas, es muy relevante. Cuando se está en el sector público se requiere de este tipo de organizaciones que tengan fortaleza, análisis independiente. Los aliento a que puedan tomar un papel muy importante en el proceso de discusión de pensiones que viene para El Salvador.

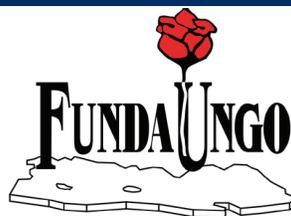
Nota

¹ Agradecimientos especiales a María Elena Rivera y a Carlos Argueta, coordinadora e investigador del Programa Estudios de Políticas Públicas, respectivamente, por la revisión y sugerencias para la edición de la entrevista.

Bibliografía

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones en Chile (2015). *Informe final*.

_____ (2015). *Resumen Ejecutivo*.



FUNDACIÓN DR. GUILLERMO MANUEL UNGO

Avenida La Revolución, pasaje 6, casa N° 147, Colonia San Benito,
San Salvador, El Salvador, C.A.

Teléfonos: (503) 2243-0406 y 2243-7816

Fax: (503) 2243-8206

Escríbanos a: contacto@fundaungo.org.sv <http://www.fundaungo.org.sv>

Fotografías:

Ernesto Segovia Prado.

Redacción, diseño y diagramación:

Metzi Rosales Martel, coordinadora de la Unidad de Comunicación Institucional.

Esta entrevista y su publicación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del International Budget Partnership (IBP).

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de la persona entrevistada, y no reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo), ni del International Budget Partnership (IBP).

Esta publicación ha contado con el apoyo de:

