



Propuesta reforma de Pensiones Fundación Jaime Guzmán Por Guillermo Ramírez¹ y Julio Pertuzé²

I. Introducción

En Chile se ha generalizado la percepción de que las pensiones son bajas. Citando a la presidenta “las pensiones no están a la altura de lo que esperarían los trabajadores y trabajadoras” (Bachelet, 2014). Para elaborar un diagnóstico preciso del funcionamiento del sistema de pensiones, se requiere tomar en consideración las cifras concretas sobre rentabilidad, cobertura y tasas de reemplazo, además de los aspectos cognitivos que afectan la percepción sobre el funcionamiento del sistema y cómo cada individuo enfrenta sus decisiones de previsión. La siguiente presentación tiene ese objetivo y está estructurada de la siguiente forma: en primer lugar se revisarán algunos datos objetivos sobre el sistema de pensiones en Chile, destacando lo positivo y lo negativo. En segundo lugar, se definirán los aspectos cognitivos relevantes a tomar en consideración para una reforma previsional. En tercer lugar, se hará una crítica a los sistemas de reparto para finalizar con propuestas concretas para mejorar el sistema de capitalización individual.

RESUMEN EJECUTIVO

En Chile se ha generalizado la percepción de que las pensiones son bajas. Para elaborar un diagnóstico preciso del funcionamiento del sistema de pensiones, se requiere tomar en consideración las cifras concretas sobre rentabilidad, cobertura y tasas de reemplazo, además de los aspectos cognitivos que afectan la percepción sobre el funcionamiento del sistema y cómo cada individuo enfrenta sus decisiones de previsión. El siguiente documento analizará todos estos antecedentes y entregará propuestas concretas para mejorar el sistema.

II. Situación actual del sistema de pensiones en Chile

A continuación se enumeran algunos datos objetivos sobre el sistema de pensiones en Chile, en comparación con los sistemas de otros países miembros de la OECD.

a) La tasa de cotización de Chile (10%) es la más baja de los países miembros de la OCDE (OECD, 2012)

b) El sistema de AFP en Chile exhibe de los retornos más altos comparados a nivel mundial (8.7% de rentabilidad anual entre 1981 y 2012). De acuerdo a la OECD, entre los años 2002-2010, Chile lideró en comparación con los otros países miembros (OECD, 2012). Además, a pesar de la peor crisis económica mundial desde 1929, los fondos se vieron menos afectados que otras naciones de la organización.

c) Las edades de jubilación en el país son bajas. Las mujeres, en particular, representan el porcentaje más bajo de las naciones integrantes de la OECD y exhibiendo también un promedio de vida superior, estando sobre el promedio.

d) El sistema de capitalización individual ha contribuido al desarrollo económico del país. Diversos estudios han encontrado que el actual sistema de pensiones ha favorecido al ahorro e inversión, el empleo, y también la profundización del mercado financiero en Chile. El estudio de Corbo y Schmidt-Hebbel (2003), por ejemplo, estimó que aproximadamente un 20% del crecimiento del PIB entre 1982 y 2001 se debe al cambio en el sistema de pensiones. Otros autores han encontrado resultados similares, tanto para Chile en el período post 2001, como para otros países latinoamericanos (Acuña, 2013).

La pregunta de fondo es ¿por qué un sistema que es sustentable y que objetivamente ha generado beneficios tanto para los afiliados como para el país es considerado malo? Para responder esta pregunta es necesario entender la forma en que se suelen tomar las decisiones en materia previsional

III. Aspectos cognitivos de la toma de decisiones previsionales

Existen tres factores necesarios para entender cómo las personas toman decisiones sobre material previsional. Estos elementos son el “descuento hiperbólico del tiempo”, “el efecto magnitud” y la “trampa del anclaje”.

1 Director de Políticas Públicas, Fundación Jaime Guzmán. Profesor de Derecho Económico, Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile

2 Doctor en Ingeniería de Sistemas, MIT. Profesor Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile.

El “descuento hiperbólico del tiempo” se refiere a cómo las personas procesan temporalmente las recompensas. La teoría dice que dadas dos ganancias similares, las personas elijarán la que ocurre antes (Ainslie, 1975). Por lo mismo, cuando se evalúa el monto futuro de pensión, se tiende a descontar esa información por un factor que aumenta en función de los años que quedan para la jubilación.

El problema es que los humanos no suelen ser muy consistentes en la forma en que descuentan el tiempo. Por ejemplo, dada la opción de recibir 90.000 pesos hoy versus 120.000 en un año, la mayoría de las personas prefiere lo primero. Sin embargo, si se cambia la formulación de la pregunta y ofrecemos recibir 90.000 en 7 años o 120.000 en 8 años (nótese que la diferencia temporal sigue siendo un año), las personas eligen la segunda opción (Prelec, 2004). Esta inconsistencia temporal implica que las personas exhiben un sesgo por lo inmediato, y que descuentan el tiempo no de manera compuesta (como los intereses bancarios), sino que de manera hiperbólica³. En otras palabras, la tasa de descuento disminuye en función del tiempo (ver Frederick et al., 2002 para una revisión crítica de la literatura).

El descuento hiperbólico del tiempo tiene dos implicancias para las decisiones sobre pensiones:

3.1 Factibilidad de aumentar la edad de jubilación

Para los más jóvenes, dado que la tasa de descuento disminuye en función del tiempo, no debiese ser un mayor problema el aumentar la edad de jubilación. Empíricamente, esto se podría testear mediante encuestas. Por ejemplo, si el cotizante tiene 30 años, se le puede preguntar: “¿usted prefiere recibir una pensión de 20 UF en 35 años, o una de 26 UF en 38 años⁴?” De acuerdo a la teoría, la mayoría de las personas deberían optar por lo segundo, por lo que sería factible subir las edades.

Los cotizantes que están próximos a jubilar, sin embargo, pueden exhibir un comportamiento distinto. En ese caso, las personas tienden a elegir lo inmediato, por lo que un aumento en la edad de jubilación para ese grupo etario sería poco factible.

Propuesta 1: Aumento de la edad de jubilación para las personas más jóvenes, a 67 años para los hombres y 65 años para las mujeres. Estudios de la Superintendencia de Pensiones han calculado que esto aumentaría un 17% en las pensiones de los hombres y un 48% las pensiones de las mujeres (SP, 2012).

3.2 Implicancias sobre la “educación previsional”

La forma en que se descuenta el tiempo implica que la efectividad de una campaña de educación será

³ El descuento hiperbólico del tiempo también ha sido observado en animales (ej. palomas, monos) ya que tiene una raíz neurológica: los neurotransmisores (dopaminas) exhiben un descuento temporal del tiempo (Shultz, 2010).

⁴ De acuerdo a la Superintendencia de Pensiones, postergar la edad de jubilación en tres años más allá de la edad legal tiene un retorno de un 30% por sobre la pensión a la edad legal (Miranda, 2013).

inversamente proporcional a la cantidad de años que le quedan para jubilar al cotizante. Es decir, éstas serán poco efectivas para modificar el comportamiento de los más jóvenes.

Para las personas que están próximas a jubilar, sin embargo, estas iniciativas pueden ser efectivas, como lo ha demostrado el envío de información sobre la proyección de pensión personalizada (PPP) a los afiliados de los fondos de pensiones. Un reciente estudio de la Superintendencia de Pensiones encontró que la gente cercana a la edad legal de jubilación⁵ que recibió información periódica (al menos durante 2 años) sobre las implicancias de postergar su retiro en 3 años, eran más susceptibles a retrasar el proceso (Miranda, 2013).

Propuesta 2: Focalización de la educación previsional en la población próxima a jubilar. Se sugiere aumentar la tasa de envío de información sobre la proyección de pensión personalizada (PPP), pasando de cartolas cuatrimestrales a bimestrales para todas las personas que estén a 10 años de jubilar.

La pregunta es ¿por qué una persona que está a menos de 10 años de jubilar podría no privilegiar la inmediatez, como indica la teoría? Para contestar, hay que tomar dos factores en consideración. El primero es que la evidencia empírica ha encontrado que la tasa de descuento varía fuertemente con el tiempo. Sin embargo, como se muestra en la Figura 1, este aumento en la tasa tiende a ocurrir sobre todo cuando el horizonte de evaluación es corto (menor a un año), luego del cual la tasa de descuento permanece más estable (Frederick, 2002). Es decir, a menos que el individuo esté a uno o dos años de jubilar, este preferirá postergar su edad de jubilación.

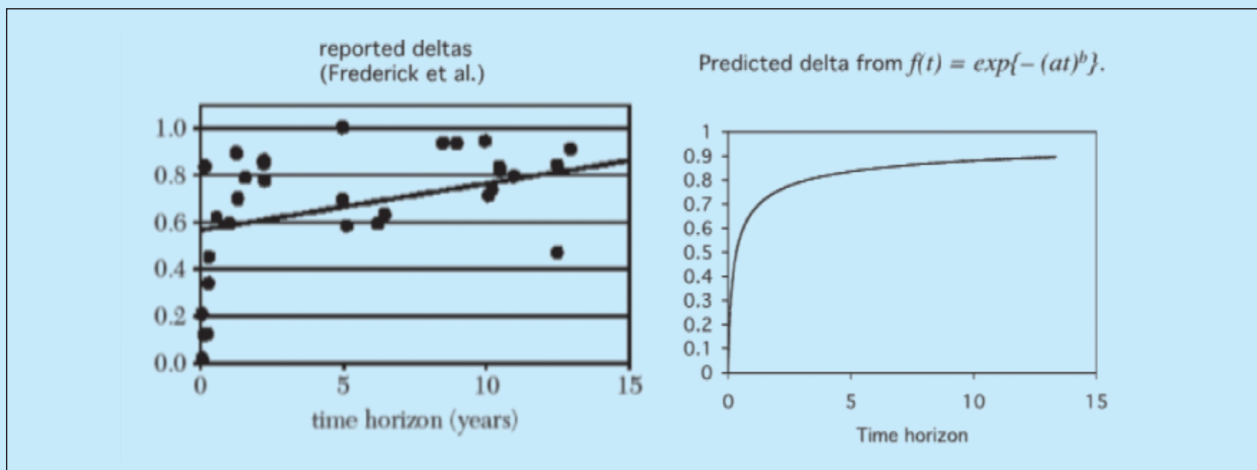


Figura 1: Tasas de descuento en función del tiempo (Frederick et al., 2002)

Un segundo factor cognitivo que explica porque las personas que están próximas a jubilar estarían dispuestas a postergar esta decisión se refiere al “efecto magnitud.” De acuerdo a la literatura, la

⁵ Hombres desde 56 hasta 63 años de edad, y mujeres desde 51 a 58 años de edad.

gente tiende a descontar montos mayores a una tasa menor que cifras pequeñas (Frederick et al., 2002). En el clásico estudio de Thaler (1981), las personas mostraron, en promedio, ser indiferentes en recibir \$15 ahora o \$60 en un año; \$250 o \$350 en el mismo periodo; y \$3.000 de forma inmediata o \$4.000 en doce meses, lo que implica una tasa de descuento de 139%, 34% y 29% respectivamente (Thaler, 1981). Es decir, mientras más grande sea el fondo de pensión individual, menor será la tasa a la que la persona descontará la decisión de postergar la edad de jubilación. Esto es consistente con los resultados del estudio de la Superintendencia de Pensiones, que encontró que quienes más aplazan el proceso son los afiliados de alto ahorro acumulado en su cuenta de ahorro obligatoria, de mayores pensiones proyectadas a la edad legal y de mejores habilidades cognitivas y no cognitivas (Miranda, 2013).

Finalmente, un tercer aspecto que afecta nuestra percepción sobre el sistema de pensiones son las “trampas de anclaje”. Diversos estudios han encontrado que los humanos tendemos a ponderar más la información que se nos presenta primero, que sirve como ancla al momento de tomar decisiones (Tversky y Khaneman, 1974).

En Chile existe la percepción que las pensiones son bajas y esa sensación está anclada con respecto al último salario de la persona. Es decir, mentalmente tendemos a calcular la tasa de reemplazo del sistema con respecto a nuestra liquidación más reciente, y no consideramos el promedio de los sueldos durante nuestra vida laboral.

Hay varios factores que contribuyen a aumentar la impresión negativa sobre la tasa de reemplazo de las pensiones. Estos son:

- a) Rápido crecimiento económico, sobre todo el experimentado en los últimos años, que hace que el sueldo de la gente en edad de jubilar sean más altos que los que anteriormente habían obtenido durante su vida laboral.
- b) La presencia de lagunas previsionales.
- c) La crisis económica mundial influyó negativamente en los fondos de pensiones (sobre todo los más riesgosos), afectando distintas variables macroeconómicas. Actualmente nos encontramos en un período histórico donde hay abundante liquidez en los mercados y las tasas de interés son bajas. Esto último afecta la rentabilidad de los fondos más conservadores, con el consiguiente impacto en las personas que están cerca de jubilar.
- d) El aumento de la longevidad de los chilenos ha provocado que el monto de las pensiones disminuya, por lo tanto hay que hacerlo rendir más años.

IV. Sistemas de reparto y justicia intergeneracional

Ante la propuesta de volver a un sistema de reparto, es necesario primero clarificar algunos datos objetivos:

- a) Los sistemas de reparto requieren una tasa de cotización mayor a la actual. Es decir, conservando el 10% las pensiones promedio serían más bajas.
- b) Estos métodos son proclives a ser capturados por grupos organizados con capacidad de lobby.
- c) Volver a este régimen tiene consecuencias para el crecimiento del país porque el sistema actual de capitalización individual contribuye a aumentar el ahorro e inversión. Hay diversos estudios que muestran la contribución de lo mencionado (Corbo y Schmidt-Hebbel, 2003; Acuña, 2013). En consecuencia, si la nación deja de crecer, un sistema de reparto demandará tasas mayores por parte de los cotizantes (ver punto a)
- d) En situaciones de envejecimiento de la población (como es el caso de Chile donde la tasa de natalidad está por debajo de la reposición (1,89 hijos por mujer durante su vida fértil, INE 2011), los sistemas de reparto se hacen insostenibles, lo que requiere volver a aumentar las tasas de cotización (ver punto a) o disminuir el monto de las pensiones o la cobertura (ver punto b)
- e) En situaciones de aumento de la expectativa de vida de la ciudadanía, los sistemas de reparto demandarán tasas mayores de cotización por parte de la población laboralmente activa (ver punto a).

En consecuencia, es evidente que los sistemas de reparto no son sostenibles en el tiempo, dadas las características demográficas, económicas y políticas de Chile. Incluso, podrían no ser justos, sobre todo tomando en consideración a las futuras generaciones.

4.1. Aspectos legales y de justicia

Hay aspectos tanto legales como de justicia atinentes a la instalación de un eventual sistema de reparto que conviene considerar.

Los Estados deben ser responsables respecto a las cosas que le prometen y ofrecen a las personas. En este sentido, durante los últimos 34 años se ha dicho que los fondos de pensiones son de capitalización individual, es decir, lo que acumula un trabajador es de su propiedad. Por consiguiente, desde un punto de vista legal, se pueden considerar las actuales cotizaciones como parte del patrimonio de los individuos. La primera pregunta, entonces, es si ¿es legal y justa una posible expropiación de estos

recursos para volver a un sistema de reparto? Al respecto, hay que tener en consideración que el derecho de propiedad no solo está consagrado en la Constitución de Chile, sino que también en el Pacto de San José de Costa Rica. En consecuencia, la posibilidad de tomar los recursos existentes para financiar lo antes mencionado, podría afectar el derecho de propiedad y eventualmente dar causa a demandas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Existen precedentes sobre pronunciamientos de esta entidad en asuntos de pensiones. En particular, el caso de los “Cinco Pensionistas vs. Perú”, que si bien es un ejemplo diferente a la hipotética expropiación de los fondos de las AFP en Chile, ha hecho que la corte se pronuncie sobre el derecho de propiedad en materia de jubilación (Corte IDH, 2003).

Pero más allá de las consideraciones legales, el problema subyacente de los sistemas de repartos es de justicia. Todos los sistemas previsionales merecen ser revisados cada 30 o 40 años, porque los cambios sociodemográficos son gigantescos. En Chile, el aumento de la longevidad y la baja tasa de natalidad demandarán contribuciones cada vez mayores para mantener a los pensionados bajo una lógica de reparto. Entonces, reinstaurar un sistema de este tipo no solo es irresponsable, ya que es poco sustentable, sino que también es injusto para las generaciones que vendrán.

La única forma de que esta propuesta no sea injusta, desde la óptica de la justicia intergeneracional, es que a los cotizantes actuales se les exija una tasa de cotización mayor de manera de no recargar a las generaciones futuras (ver Cui et al., 2011). Es decir, dadas las proyecciones actuales y las tasas de reemplazo de la población, cada persona en edad laboral debería provisionar un porcentaje adicional de su sueldo de manera de alivianar las cotizaciones de las generaciones venideras. De no tomarse en cuenta esta provisión, se podría estar incentivando a que los afiliados actuales tomen riesgos innecesarios (ej. subcotizar y no ahorrar) a sabiendas que los costos de esta decisión serán pagados más adelante.

La propuesta de generar un fondo de compensación para el futuro es técnicamente factible (Valdés, 2014). Sin embargo, desde la perspectiva de la ciencia política, es posible inferir que esta propuesta será frágil porque esas personas carecen de articulación o representación política. Entonces, cualquier tipo de compensación tenderá a ser capturado por las generaciones actuales, de modo que lograr una justicia intergeneracional a través de este mecanismo será en la práctica inviable.

4.2. Ineficiencia de sistemas híbridos

Este punto se refiere a la existencia de sistemas híbridos de pensiones, donde coexisten la cotización individual y de reparto. Lo primero que debe preguntarse es ¿cuál es el objetivo de un sistema de pensiones? Si el objetivo es lograr las pensiones más altas al menor costo posible, entonces está claro que el sistema de AFP es más eficiente que un sistema de reparto, por cuanto las tasas de retorno al capital (r) crecen más rápido que la economía (g), de acuerdo a la tesis de Piketty (2014).

¿Por qué, entonces, podría quererse un sistema híbrido? Si se deja de lado la eficiencia de éste, la pregunta sería si las personas estarían voluntariamente dispuestas a optar por un sistema de reparto a sabiendas que 1) es menos eficiente y 2) que se les exigiría una tasa de cotización mayor a la de uno de capitalización individual (esto para compensar la ineficiencia y además para compensar a las futuras generaciones). La respuesta, desde un punto de vista racional, es que nadie debiese elegir un sistema de reparto bajo estas condiciones. Por consiguiente, es mejor enfocarse en cómo mejorar el sistema de pensión actual.

V. Sistemas de capitalización individual: propuesta de mejoras

a) Propuesta para mejorar la información del sistema

Las encuestas indican que existe poca información por parte de los cotizantes sobre el sistema de pensiones (ver tabla 1). Esta falta tiene dos causas, la primera es que se tiende a poner poca atención sobre eventos futuros (recordar sección 3 sobre sesgos cognitivos) y la segunda es que la forma en que se presentan los datos sobre el sistema hace difícil la comparación. Al respecto se propone:

Propuesta 3: Cambiar la forma en que se cobran las comisiones de administración. En vez de que sea un porcentaje del sueldo, se podría recaudar un porcentaje sobre el monto administrado. Esto permitirá comparar a las AFP no sólo entre sí, sino que también con respecto a otras administradoras de fondos. Para evitar que esta propuesta afecte negativamente a los cotizantes que tienen lagunas previsionales (como no generan flujo, una comisión sobre el fondo administrado disminuiría su patrimonio) se propone pagar estas comisiones, a través, del seguro de cesantía de los cotizantes.

Tabla 1: Conocimiento del sistema de pensiones (Miranda, 2013)

Edad	Resp	Ha recibido alguna Cartola de su AFP		Ha realizado APV		Conoce las distintas modalidades de pensión		Sabe que cumpliendo ciertos requisitos puede pensionarse anticipadamente	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Grupo 1: hombres y mujeres 20-30 años	sí	64.63%	66.37%	9.82%	5.90%	1.77%	3.38%	28.46%	33.45%
	no	35.37%	33.63%	90.18%	94.10%	98.23%	96.62%	71.54%	66.55%
Grupo 2: Hombres 30-55, 30-50 mujeres	sí	68.78%	63.78%	12.20%	9.04%	5.46%	4.98%	38.15%	33.66%
	no	31.22%	36.22%	87.80%	90.96%	94.54%	95.02%	61.85%	66.34%
Grupo 3: Hombres 56-63, 51-58 mujeres	sí	64.21%	66.39%	8.21%	11.05%	12.22%	7.64%	46.39%	37.50%
	no	35.79%	33.61%	91.79%	88.95%	87.78%	92.36%	53.61%	62.50%

Fuente: Encuesta protección social (EPS) 2009

b) Propuestas para aumentar eficiencia del sistema

Si se analizan los cobros de comisión de las AFP, es posible ver que existe mucha más variabilidad en

las comisiones que estas cobran a los cotizantes, pero esta varianza disminuye en el mercado de los pensionados (ver tabla 2). Esto sucede por dos factores: el primero es que éste es más competitivo, ya que las AFP luchan con las compañías de seguro que ofrecen rentas vitalicias. El segundo elemento es cognitivo, y se refiere a la inercia que exhiben las personas que tienden a permanecer con su opción inicial, lo que se conoce en la literatura como el “default effect” o la “opción por defecto” (Choi et al, 2004; Beshears et al., 2009).

Tabla 2: Comparación de cobros de comisión AFP

	% de la remuneración o renta imponible	% sobre la pensión
CAPITAL	1.44	1.25
CUPRUM	1.48	1.25
HABITAT	1.27	0.95
MODELO	0.77	1.2
PLANVITAL	0.47	1.25
PROVIDA	1.54	1.25
Varianza	0.16	0.01

No se trata de que existan grandes costos de transacción asociados a cambiarse de AFP. De hecho, uno puede migrar fácilmente a través de internet. El problema es el esfuerzo cognitivo para comprender el funcionamiento del sistema. Además, las personas tienden a ser adversas al riesgo y castigan más las pérdidas que las ganancias (Khaneman & Tversky, 1979). En consecuencia, a pesar de que una AFP cobre una comisión menor (con el consecuente premio por liquidez en el sueldo), el temor a que ésta ofrezca una menor rentabilidad tiende a reforzar el status quo.

La estructura del sistema de pensiones, sin embargo, hace que la posibilidad de perder sea acotada. En efecto, las rentabilidades de los fondos administrados por las distintas AFP tienden a ser parecidas. Esto sucede porque éstas comparten las mismas opciones de inversión y además porque existe un “comportamiento de rebaño” o “herding effect” en el cual las instituciones tienden a copiar los portafolios de inversión de su competencia (Raddatz, 2013). Este efecto ocurre porque existen penalizaciones para las organizaciones que tengan fondos con rentabilidades por debajo del promedio de la industria⁶. Es decir, los administradores de pensiones son adversos para invertir en activos que, aunque sean potencialmente rentables, sean muy diferentes a los que poseen sus competidores (ver el estudio de Raddatz, 2013, sobre el “efecto rebaño” en las AFP chilenas).

⁶ Las AFP deberán responder con su patrimonio en caso de que la rentabilidad de su fondo (A o B) sea inferior en 4 puntos porcentuales a la rentabilidad real anualizada de los últimos treinta y seis meses promedio de la industria. Este rango se reduce a 2 puntos porcentuales para los fondos C, D, y E.

Propuesta 4: Para disminuir la inercia de la “opción por defecto” y para aumentar la competencia del sistema, se propone crear un protocolo que permita automatizar, a través de un mandato a la Superintendencia de Pensiones, el cambio de AFP de acuerdo a criterios objetivos tales como:

- Cambiar a la AFP que ofrezca los costos de administración más bajos (la ganadora de la licitación de la cartera de clientes nuevos).
- Cambiar a la AFP que haya obtenido la mejor volatilidad en el fondo elegido por el cotizante en los últimos 36 meses (se pueden estudiar otros rangos temporales).
- Cambiar a la AFP que ofrezca la mejor calidad de servicio.

Lo importante es que las personas puedan estar siempre en la institución que cumpla de mejor manera con los criterios que el cotizante establezca. Hay que recalcar que este mandato debe ser voluntario, que los criterios a privilegiar deben ser objetivos y que la orden sea revocable, ya que la gente puede escoger distintas estrategias a lo largo de su vida (es posible que los más jóvenes prefieran AFPs con comisiones bajas, mientras que los próximos a jubilar privilegien tener una menor volatilidad).

c) Aumento de la tasa de cotización en función de la edad del cotizante

Como se vio anteriormente, la tasa de cotización de Chile (10%) es la más baja de los países miembros de la OCDE (OECD, 2012). Con el objetivo de aumentar las pensiones, se propone:

Propuesta 5: Aumentar la tasa y estudiar si este aumento puede ser variable en función de la edad. Para los más jóvenes, por ejemplo, se puede estudiar un monto bajo (ej. 3-5%) de manera de no afectar la contratación de esta gente. Esta propuesta también permitiría aumentar la liquidez de sus sueldos, bajo el entendido que cuando una persona es joven es también más pobre, términos comparativos, que cuando es adulto. Con posterioridad esta cifra puede ir subiendo, por ejemplo, hasta aproximadamente un 20% para los mayores de 60 años. Los valores específicos deberán ser optimizados en función de las proyecciones de vida y tasas de reemplazo esperadas por los cotizantes, pero el punto central de la propuesta es que el aumento de las pensiones no tiene que ser uniforme, sino que puede variar en función de la pobreza relativa del cotizante y de su edad. Adicionalmente, se propone establecer premios para quienes coticen más cuando jóvenes (en forma voluntaria), para que eventualmente ellos puedan descontar estos ahorros de su tasa de cotización posterior. Similarmente, se puede estudiar el impacto de reducir los costos por hijo menor de 18 años, siempre y cuando este sea carga del titular. Propuestas similares han sido presentadas por otros expositores (ej: Salvador Valdés, 2014) y cuentan con respaldo en la literatura especializada.

7 Asumiendo una tasa de impuesto de un 25% más el 10% de retención propuesto en el proyecto de reforma tributaria presentado por el gobierno.

d) Propuestas para aumentar el monto de las pensiones

Las siguientes propuestas ya han sido presentadas por otros expositores ante la comisión, por lo que no se profundizará en detalle su justificación. Algunas de las iniciativas que permiten aumentar el monto de las pensiones son:

Propuesta 6: Devolver el impuesto de primera categoría correspondiente a los fondos que invierten en acciones nacionales. Esta idea ya fue propuesta por la Comisión Marcel (2009) y cobra particular relevancia a la luz de la reforma tributaria que aumentará sustantivamente el gravamen. No aprobar esta propuesta, en consecuencia, puede significar un deterioro en las pensiones de entre un 6-11%⁷ (Schmidt-Hebbel, 2014)

Propuesta 7: Aumentar del tope imponible.

Propuesta 8: Reembolsar de las comisiones cobradas por las AFP cuando los fondos obtienen rentabilidad negativa (esta propuesta ha sido elaborada en extenso por AFP Habitat).

Finalmente, dado a que las propuestas antes descritas tardarán en manifestarse, se propone mejorar el pilar solidario del sistema de pensiones:

Propuesta 9: Aumentar la Pensión Básica Solidaria a \$100.000 y ampliar el aporte previsional solidario hasta los que reciban \$350.000.

e) Disminuir incentivos a la evasión y elusión previsional

Aproximadamente un 25% de los trabajadores en Chile no declaran o subdeclaran el monto de sus sueldos (Schmidt-Hebbel, 2014). Muchas veces la causa de esta situación corresponde a programas sociales mal diseñados que incentivan a las personas a subdeclarar para no perder beneficios sociales (ej: salud, subsidios, etc). Al respecto se propone:

Propuesta 10: Revisar el diseño de los distintos programas sociales de manera de proveer transiciones menos abruptas, entre las personas que acceden a los beneficios.

Propuesta 11: Aumentar la fiscalización y las sanciones al empleador en el caso de que se detecten subcotizaciones.

En Chile, aproximadamente un 18% de las remuneraciones de los trabajadores no son imponibles (Schmidt-Hebbel, 2014), con el consecuente perjuicio en las pensiones. En relación a esto se sugiere:

Propuesta 12: Hacer imponibles los bonos y gratificaciones, por cuanto esto podría aumentar las

pensiones aproximadamente en un 20% promedio (Schmidt-Hebbel, 2014).

f) Mejora de pensiones para las madres

Finalmente, no se puede dejar de considerar que las mujeres chilenas tienen menor pensión que los hombres. Esto se debe a varios motivos. Primero, las mujeres exhiben una baja densidad de cotizaciones (en promedio 6.2 años) y existe un grupo importante de ellas que tienen menos de un año de pagos, que se asocian principalmente al bono por hijo nacido vivo. Si se excluye este grupo, el promedio aumenta a 15.7 años, que es significativamente inferior a los 19.8 años que cotizan en promedio los hombres (Paredes, 2012). Para mejorar la jubilación de las mujeres se propone:

Propuesta 13: Aumentar el monto del beneficio por hijo nacido. La cifra específica de este aumento, deberá ser calculado en función del resultado de la propuesta 1 (aumento de la edad de jubilación).

VI. Propuestas complementarias

Las siguientes ideas pueden complementar las anteriores, pero no tienen mayor valor para mejorar las pensiones por sí mismas.

La primera propuesta complementaria, se refiere a la creación de un nuevo multifondo para ser incorporado como opción dentro del ahorro previsional voluntario. Este deberá invertir sólo en empresas que sean social, económica y ambientalmente sustentables (Multifondo S). La creación de éste complementa los esfuerzos de la Bolsa de Comercio de Santiago por crear un índice de sustentabilidad. Al respecto, dependiendo de la preferencia (demanda) de los cotizantes y de la rentabilidad, se puede estudiar a futuro la incorporación al portafolio actual de las AFP (Fondos A,B,C,D,E y S). El objetivo de esta iniciativa es testear si a futuro las personas estarían dispuestas a invertir en este tipo de fondos, asumiendo que la rentabilidad de estos es adecuada en función del riesgo. La idea sirve, además, como válvula de escape, de manera que las personas que están realmente interesadas en promover la sustentabilidad puedan hacerlo contribuyendo con sus fondos.

Propuesta 14: Creación de un Multifondo sustentable (Fondo S) a ser incorporado como una opción dentro del ahorro previsional voluntario.

La segunda proposición guarda relación con las características que debiese tener una AFP estatal, en el caso de que esta idea prospere. Al respecto, parece necesario resguardar la competencia del sistema y evitar la competencia desleal. Esto último podría llevar a disminuir la competencia del sistema, si es que ésta incurre en prácticas predatorias. Al respecto:

Propuesta 15: En caso de que prospere la idea de una AFP estatal, esta tendrá que ser autónoma al estilo del Banco Estado. Deberá tener un patrimonio propio y ser responsable de cuidarlo, compitiendo en igualdad de condiciones con el resto de las AFP, teniendo un giro único, es decir, deberá tener prohibido invertir en empresas del Estado.

Existe claridad que una AFP estatal no resuelve el problema de fondo, que son las lagunas previsionales y la precariedad del empleo en Chile. Al respecto, habría que tomar en consideración la legislación laboral, como material de apoyo.