

CAPÍTULO 17

Consideraciones para la reforma del sistema de pensiones chileno

ESTEBAN CALVO

RESUMEN

Este capítulo discute consideraciones no pecuniarias en torno a la reforma del sistema de pensiones chileno. El diseño del sistema de pensiones ha sido poco sensible al contexto, lo cual ha resultado en recursos insuficientes para financiar periodos de jubilación más extensos. Aumentar la edad de jubilación puede tener un efecto perjudicial en la salud y bienestar psicológico si se sobrepasan las capacidades físicas que las personas tienen para trabajar o si están obligadas a trabajar pero no pueden en-

contrar empleo. Sin embargo, fortalecer los mecanismos solidarios de redistribución de recursos tiene un impacto emocional positivo sin requerir de un gasto público excesivo. El gran desafío que tienen los sistemas de pensiones para contribuir a la satisfacción de las personas mayores no es administrar el riesgo, sino mantener y fortalecer las redes de protección social. Tomando en cuenta este diagnóstico, se proponen propuestas para reformar el sistema de pensiones.

Palabras clave: pensiones, reforma, Chile, América Latina, salud

[1] INTRODUCCIÓN

Este capítulo discute los desafíos y propuestas de reforma del sistema de pensiones chileno tomando en cuenta factores no pecuniarios. El documento se divide en cuatro secciones. La primera sección realiza un diagnóstico del contexto del sistema de pensiones chileno, comparando los sistemas de jubilación en diversos países y luego caracterizando el contexto actual del sistema chileno. Se enfatizan los elementos históricos, culturales y estructurales que se asocian a su desarrollo y potencial éxito. La segunda sección explora la interacción del sistema de pensiones con el sistema de salud y resume evidencia empírica sobre los efectos que el sistema de pensiones puede tener en la salud y bienestar psicológico de las personas mayores. Tomando en cuenta este diagnóstico sobre factores no pecuniarios tanto en el contexto como en los resultados del sistema de pensiones, la tercera sección discute cinco propuestas de reforma para el sistema de pensiones.

La última sección cierra discutiendo brevemente algunas tendencias y desafíos en la reforma del sistema previsional chileno.

[2] DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO HISTÓRICO, CULTURAL Y ESTRUCTURAL

Esta sección realiza un diagnóstico del contexto en que se inserta el sistema de pensiones chileno, tomando primero una perspectiva histórica-comparada, para luego centrarse específicamente en el contexto actual de Chile. Desde una perspectiva histórica-comparada, Chile aparece en dos momentos como un líder mundial en reforma previsional (Betranou, et al, 2010). La primera ronda de reformas comenzó en la década de 1980. En 1981, Chile fue la primera nación en introducir un sistema obligatorio de capitalización con cuentas individuales, alejándose así del antiguo sistema público de reparto. Durante la década de 1990 y los años siguientes, varios países en el mundo entero siguieron este ejemplo. En muchos de los países que implementaron estas reformas existieron limitaciones en la cobertura y la densidad de las cotizaciones, junto con una pérdida de solidaridad

y redistribución en el sistema. Igualmente, emergieron múltiples problemas de regulación que siguen persistiendo hasta nuestros días.

En 2008, Chile nuevamente tomó una posición de liderazgo al comenzar una segunda ronda de reformas previsionales en respuesta a las limitaciones del sistema de capitalización individual. Estas reformas combinaron un fortalecimiento de los mecanismos públicos para garantizar ingresos en la vejez con un mejoramiento del sistema privado de capitalización individual en un intento por lograr un mejor balance entre riesgos sociales y ahorros individuales. En años recientes, muchos países han vuelto a seguir el ejemplo de Chile, implementando correcciones similares a sus sistemas de pensiones de vejez.

Cabe mencionar que no se pasa radicalmente de un modelo a otro, sino que son tipologías, y las realidades en las que se sitúan son mucho más complejas –incluso en los países más cercanos de la región se pueden apreciar la complejidad de las reformas. Ante estas primeras reformas, a partir de las cuales ciertos países reemplazan el sistema de reparto, otros países deciden en cambio implementar las cuentas individuales como una alternativa, u otros como un suplemento. En definitiva, esta primera ronda no posee un carácter único.

Como lo ilustra la Tabla 1, estas dos rondas de reformas a los sistemas de pensiones son fundamentalmente diferentes entre sí en lo que respecta al momento en que fueron implementadas, el tipo de política pública que impulsaron, la motivación para los cambios, la magnitud de las transformaciones introducidas, y el tipo de recomendaciones que siguieron. Contrariamente a la política de privatización que predominó en los años 1980s y 90s, la segunda ronda de reformas en los años más recientes, ha combinado la expansión del componente público con la mejora del componente privado del sistema de pensiones (para mayor detalle ver Calvo, et al., 2010). La expansión del componente público ha abarcado áreas como las siguientes: (1) permitir a los trabajadores volver al esquema de reparto –lo cual no sucede en Chile, pero sí en otros países–; (2) incorporar mecanismos de solidaridad y redistribución de ingresos; y (3) crear nuevos fondos públicos de reserva para pensiones. La mejora del componente privado ha abarcado áreas como las siguientes: (1) extender las cotizaciones obligatorias a los trabajadores que no están actualmente cubiertos; (2) bajar los costos para los que ya tienen cuentas; y (3) cambiar las reglas de inversión de los fondos de pensiones.

Tabla 1. Primera y segunda ronda de reformas a los sistemas de pensiones

	Primera ronda	Segunda ronda
Momento	1980s y 1990s	Presente
Política	Privatización	Combinación público-privado
Motivación	Presión fiscal	Cobertura, equidad, eficiencia
Transformación	Estructural	Gradual
Recomendación	Tres pilares	Pilares múltiples

Fuente: Adaptado por el autor a partir de Calvo, Bertranou y Bertranou (2010).

Mientras una motivación fundamental en la primera ronda de reformas fue reducir la presión fiscal de los sistemas de reparto, la segunda ronda de reformas ha incorporado motivaciones adicionales como aumentar la cobertura, la equidad, y la eficiencia del sistema a través de la expansión del componente público y el mejoramiento del componente privado. Con la excepción de Argentina, que renacionalizó su sistema de pensiones, la segunda ronda de reformas parece ser menos radical comparada con los cambios introducidos durante la primera ronda. También la profundidad de las reformas es distinta: en la primera vemos reformas estructurales y rupturistas, mientras que la segunda ha sido más gradual –al menos hasta la fecha.

Las recomendaciones dominantes de política pública en boga durante la primera ronda de reformas en América Latina han sido claramente reevaluadas. A medida que los países comenzaron la segunda ronda de reformas, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales que promovieron las reformas de pensiones que introdujeron cuentas individuales, han reconocido que se debe poner más atención a los mecanismos para reducir la pobreza durante la vejez, para expandir la cobertura y la igualdad, y para proteger a los participantes de los riesgos del mercado.

A pesar de las importantes diferencias entre las dos rondas de reformas a los sistemas de pensiones, en ambos casos los factores culturales que pueden incidir en su éxito han sido escasamente considerados. La Tabla 2 ilustra la relación entre tres desafíos transversales de los sistemas de pensiones y las orientaciones culturales que pueden influir en su éxito. Los desafíos considera-

dos versan en aumentar los niveles de cobertura y densidad de cotizaciones del sistema de pensiones. Si bien es posible identificar mejoras en varios países en estos aspectos, todavía existe amplio espacio para continuar mejorando los niveles de cobertura y densidad de las cotizaciones del sistema. La dificultad para cumplir con estos objetivos ha sido tradicionalmente explicada, haciendo referencia a factores estructurales del mercado laboral, la pirámide demográfica o el sistema político. Sin embargo, es probable que factores culturales también hayan influido en el éxito o fracaso relativo de los sistemas (Calvo & Williamson, 2008). Por lo mismo, si se van a dar explicaciones del éxito o fracaso de estas reformas a partir del contexto, debemos centrarnos primeramente en configurar un sistema que funcione para el contexto en el que opera. Es aquí donde se ubica la importancia de los factores culturales.

Las culturas latinoamericanas presentan una orientación más positiva hacia la familia, como principio de organización social que las culturas occidentales, lo cual legitima socialmente el que las personas recurran al apoyo informal de sus familiares para asegurar sus ingresos en la vejez, especialmente cuando no reciben cobertura de instituciones formales como el Estado o las Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile (AFPs). La baja densidad de cotizaciones alcanzada en muchos países latinoamericanos también podría explicarse por factores culturales, en particular por la orientación hacia la reciprocidad por sobre la maximización de la utilidad individual, al menos en comparación con las culturas occidentales. En las culturas de la región, el origen de la riqueza es frecuentemente atribuido a un don de los

padres, la naturaleza, el destino o alguna deidad, antes que al esfuerzo individual. Esto se verifica en la semántica donde la palabra “ganar” se puede aplicar a un sueldo como o una lotería, mientras que otros idiomas distinguen entre ambas situaciones (por ejemplo en inglés se distingue entre *earn a wage* y *win a lottery*). Cuando el origen de la riqueza se atribuye a un don de un tercero, se inicia un ciclo infinito de dar, recibir y devolver riqueza para mantener la reciprocidad. Este ciclo de reciprocidad se expresa en ritos tradicionales como sacrificios a la Pachamama o las vendimias, pero también se manifiesta al interior de la familia mediante inversiones en vivienda o educación de los hijos. Comparado a los ahorros en cuentas de capitalización individual, las inversiones en vivienda o educación de los hijos permiten mantener el ciclo de reciprocidad al interior de la familia. Por el contrario, la acumulación de ahorros en cuentas de capitalización individual rompe el ciclo de reciprocidad, lo cual

solamente alcanza amplia legitimidad cultural cuando el origen de la riqueza es atribuido cabalmente al esfuerzo individual y no lleva atada la obligación de gratitud y correspondencia hacia un tercero. Por lo tanto, no es solamente miopía de las personas o informalidad del mercado laboral lo que podría explicar la baja densidad de cotizaciones, sino también una identidad cultural orientada relativamente más a la reciprocidad que a la maximización de la utilidad individual.

En síntesis, el argumento es que los desafíos de aumentar los niveles de cobertura y densidad de las cotizaciones han sido problemáticos de lograr, en parte, porque han sido abordados asumiendo una identidad cultural occidental, que en comparación a una identidad cultural latinoamericana, le otorga relativamente más importancia a las instituciones formales que a la familia, y al cálculo individual de utilidad que a la reciprocidad entre personas.

Tabla 2. Desafíos de los sistemas de pensiones según identidad cultural

Desafío	Cultura latinoamericana	Cultura occidental
Nivel de cobertura	Familia	Instituciones formales
Densidad de cotizaciones	Reciprocidad	Utilidad individual

Fuente: Adaptado por el autor a partir de Calvo and Williamson (2008).

Otros factores contextuales con fuerte influencia en el sistema de pensiones son el mercado laboral informal y precario, el aumento de salarios y las bajas tasas de interés. Sin embargo, ninguna de las dos reformas le otorga suficiente importancia al contexto, lo cual es un grave error ya que el sistema de pensiones es inseparable al contexto en el que opera, y ese contexto posee factores históricos, culturales y estructurales que pueden tener una influencia decisiva.

Hasta aquí el contexto en que se inserta el sistema de pensiones ha sido caracterizado tomando una perspectiva histórica-comparada. En los párrafos que siguen la caracterización está centrada específicamente en el contexto actual de Chile. Lo primero que resulta evidente es que persisten numerosos desafíos para el sistema de pensiones que no han sido resueltos con las reformas ya implementadas, en la dirección de expandir el público y mejorar el privado. Estos desafíos pueden verificarse tanto en el discurso social de los actuales o

potenciales usuarios del sistema, como en el discurso de los técnicos y expertos que analizan el sistema.

El discurso social y el discurso técnico no siempre coinciden en los desafíos que identifican, siendo el primero más crítico del sistema y el segundo más crítico del contexto. El discurso social es mayoritariamente crítico frente al funcionamiento y resultados del sistema de pensiones. Los beneficios entregados son caracterizados como insuficientes e inequitativos y las comisiones cobradas por la administración de fondos es considerada excesiva e injusta. El discurso técnico en ocasiones reconoce estos problemas, pero tiende a desplazar las críticas desde el sistema hacia el contexto. En particular, el discurso técnico enfatiza el contexto estructural como una fuente de dificultades para el funcionamiento del sistema de pensiones. Por ejemplo, los desafíos del sistema son atribuidos a la estructura demográfica con una esperanza de vida cada vez mayor, a la estructura informal y precaria del mercado laboral, a la

estructura de los salarios que ha ido en aumento o a la estructura del mercado financiero que recientemente ha tenido tasas de interés más bajas de las esperadas. A pesar de las diferencias, el discurso social y el discurso técnico tienen puntos de encuentro. El sistema de pensiones, funcionando en el contexto en que está inserto, resulta en recursos insuficientes para periodos de jubilación cada vez más extensos. La insuficiencia de los recursos se expresa en tasas de reemplazo moderadas, que según la OCDE (2013) alcanzan el 54% para hombres y 44% para las mujeres, lo cual está muy por debajo de la recomendación del 70% de los ingresos finales recomendado. Si bien existen estimaciones más optimistas de las tasas de reemplazo, también existen otras más pesimistas que aquellas presentadas por la OCDE, y en la mayoría de los casos las mujeres alcanzan cifras entre 10 y 30 puntos porcentuales inferiores a los hombres.

Entre las distintas razones que explican las bajas tasas de reemplazo, el discurso técnico frecuentemente enfatiza la baja frecuencia de cotizaciones, que como se ha señalado arriba, resulta del contexto cultural y estructural en que se inserta el sistema de pensiones. La baja densidad de cotizaciones afecta de forma particularmente negativa a grupos específicos de la población

como los siguientes: mujeres, trabajadores informales y en empleos precarios, trabajadores independientes y del sector público, jóvenes, desempleados e inactivos. El discurso social destaca como otra razón para la baja tasa de reemplazo el nivel alto de las comisiones cobradas por las AFPs y su falta de alineación con los resultados del fondo. Una tercera razón para las bajas tasas de reemplazo, destacada tanto por el discurso social como el técnico, es el aumento de la esperanza de vida, que ha resultado en periodos de jubilación cada vez más largos.

La Figura 1 ilustra el aumento de los periodos de jubilación, realizando cálculos gruesos a partir de la edad legal y efectiva de jubilación para hombres y mujeres. El aumento en los periodos de jubilación ilustrado en la figura se debe principalmente al aumento de la esperanza de vida en la vejez y no a que las personas se estén jubilando más temprano. Es posible concluir esto ya que la edad legal de jubilación se ha mantenido constante durante las últimas décadas en 65 años para hombres y 60 para mujeres, mientras que la edad efectiva de jubilación ha tendido a fluctuar en torno a un promedio de 67 años y en cualquier caso a aumentar durante el periodo observado, especialmente para las mujeres.

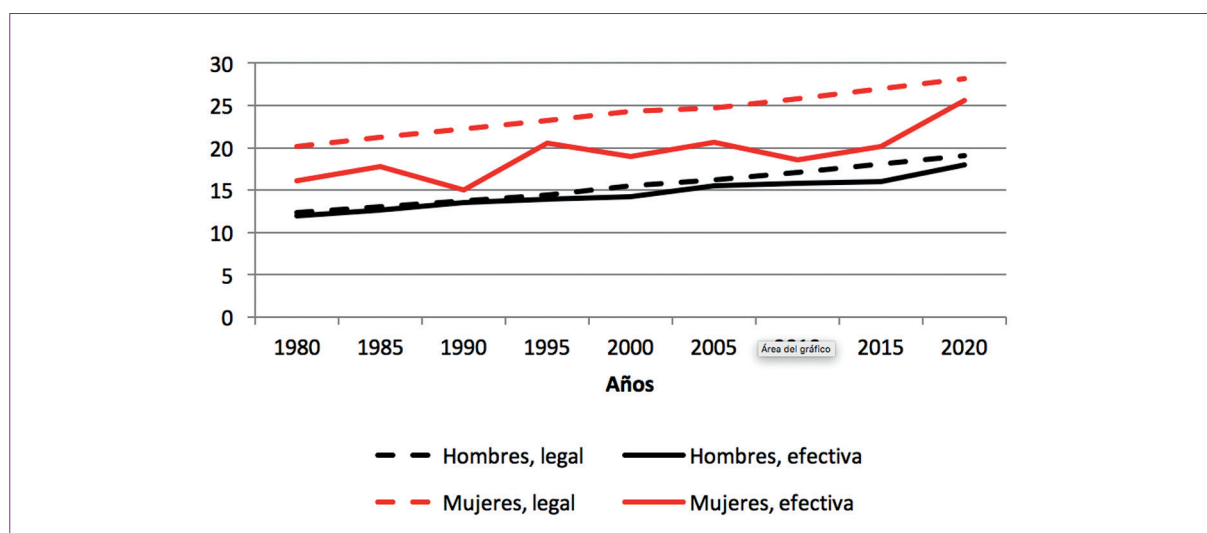


Figura 1. Periodos de jubilación en años

Fuente: Creado por el autor a partir de OCDE (2013), Health at a Glance and Pensions at a Glance.

Nota: Estimación gruesa restando la esperanza de vida en la vejez a la edad (legal o efectiva) de jubilación e interpolando quinquenios extremos.

[3] DIAGNÓSTICO DE LOS EFECTOS EN SALUD Y BIENESTAR PSICOLÓGICO

El diagnóstico de la sección anterior enfatizó aspectos no pecuniarios del contexto histórico, cultural y estructural que influyen en el funcionamiento de los sistemas de pensiones. En esta sección el foco está en la evidencia disponible sobre los resultados o efectos no pecuniarios del sistema de pensiones, específicamente en la salud y el bienestar psicológico.

Para una revisión más general de los efectos que tiene la participación laboral en la salud de las personas mayores, es recomendable leer el trabajo de Staudinger, Finkelstein, Calvo y Sivarama Krishnan.

Tomando en cuenta el diagnóstico sobre recursos insuficientes para financiar periodos de jubilación cada vez más largos, resulta particularmente importante comprender el efecto que tiene el momento de la jubilación en la salud y los comportamientos saludables de las personas mayores. Muchos países se han preguntado acerca de si valdrá la pena retrasar la jubilación y continuar trabajando, pregunta que también afrontan las mismas personas en edad de jubilación. Desde la perspectiva financiera puede tener sentido esto, pero también entran en consideración factores no pecuniarios importantes, como lo es la salud de los individuos y si éstos se encuentran en condiciones de trabajar, y de qué forma la extensión de los años laborales afectan la salud de las personas –pregunta crucial ya que si se piensa acerca del gasto público asociado al envejecimiento, en un escenario donde el sistema de pensiones impacta en la salud, modificaciones a la edad de jubilación irán en la dirección de aumentar el gasto público en salud. Por consiguiente, la edad de la jubilación puede tener impactos importantes en el gasto público en salud, ya que el riesgo de la dependencia funcional aumentará sustantivamente cuando las personas tienen 80 años o más. Para el año 2025 se espera que la población sobre 60 años supere a los menores de 15, disparándose de esta manera la población sobre 80 años.

Utilizando datos panel del Health and Retirement Study y representativos de los adultos mayores de Estados Unidos de América, Calvo, Sarkisian & Tamborini (2013) han testeado cuatro hipótesis sobre esta relación: que la jubilación maximiza la salud y los comportamientos saludables cuando sucede antes, después, en cualquier momento, o justo a tiempo. Aplicando modelos de efectos fijos y aleatorios

con variables instrumentales para testear estas hipótesis y estimar los efectos causales del momento de la jubilación, se concluyó que jubilarse muy temprano es problemático para la salud auto-reportada, la sintomatología depresiva y el consumo de alcohol. Sin embargo, trabajar más allá de los 65 años no necesariamente mejora la salud ni los comportamientos saludables. La Figura 2 ilustra este resultado para la salud auto-reportada. El panel superior indica los niveles de salud que el modelo predice para personas mayores jubiladas (línea negra) y no jubiladas (línea gris) a distintas edades, mientras que el panel inferior presenta la diferencia entre los dos grupos. En ambos casos se observa que jubilarse temprano es dañino para la salud, pero mantenerse trabajando más allá de los 65 años no reporta beneficios claros para la salud.

La edad de 65 años tiene un significado cultural e institucional en Estados Unidos, ya que corresponde a una edad frecuente de jubilación y a la edad de jubilación legal del sistema de Seguridad Social en la cual se pueden recibir beneficios completos. Por lo tanto, el resultado obtenido resalta el rol de las expectativas asociadas a las normas culturales y políticas institucionales en la reacción frente al momento de la jubilación. Dado que cambios institucionales como aumentar la edad legal de jubilación, pueden ser más rápidos que cambios en las normas culturales respecto al momento de jubilación, es probable que aumentar la edad de la jubilación tenga efectos perjudiciales en la salud de los mayores, al menos en el corto plazo.

Mientras que Estados Unidos ya aprobó un aumento gradual de la edad de jubilación, Chile recién comienza este debate. Ciertamente los resultados presentados demuestran que un cambio de este tipo puede tener un impacto causal en la salud y conductas saludables de las personas mayores. Sin embargo, dado que Chile tiene una cultura y sistema de pensiones diferente al de Estados Unidos, es muy probable que la edad óptima de jubilación en Chile sea distinta a los 65 años. Resultados preliminares sugiere que la edad óptima de jubilación podría ser levemente superior en Chile. Por esto, en futuros desarrollos de este proyecto es fundamental explorar la variabilidad de los efectos de la jubilación por país, además de género, raza/etnia y clase social. Además del momento de la jubilación, Calvo & Sarkisian (2011) han explorado otras características de la transición del trabajo a la jubilación que son importantes de considerar para comprender sus efectos en la salud y bienestar psicológico. En particular, las transiciones graduales y percibidas como voluntarias tienen mejores resultados de salud que aquellas abruptas y percibidas como forzadas.

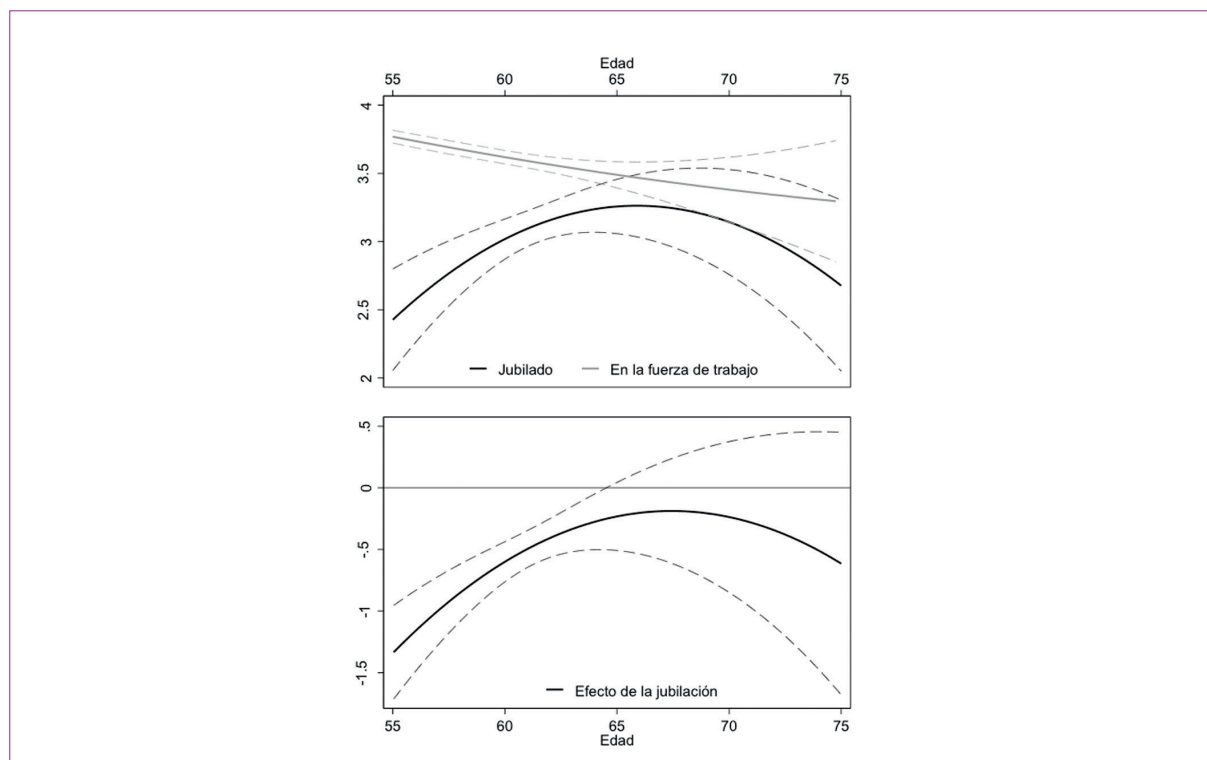


Figura 2. Efectos del momento de la jubilación en la salud

Fuente: Actualizado por el autor a partir de Calvo, Sarkisian y Tamborini (2013).

Más allá del momento en sí de la jubilación, hay otras características en torno a ésta que importan: la jubilación puede ser voluntaria o forzada, gradual o abrupta. En la Figura 3 el efecto del tipo de jubilación en la salud a través de un índice de salud física global de las personas. En la figura, la línea en 0 representa que no existen cambios, mientras que cuando los números son mayores a 0 significa una mejora o cambio positivo en la salud y los menores a 0 son los que significan un daño a la salud. Las barras coloreadas en gris poseen un efecto estadísticamente significativo ($p < .05$).

De la figura 3 anterior podemos concluir que todas las jubilaciones forzadas, independiente del resto de las características, resultan en una disminución de la salud, mientras que algunas combinaciones de jubilaciones voluntarias

pueden resultar en cambios positivos. Por consiguiente, la jubilación puede ser forzada cuando se aumenta la edad de jubilación y las personas no se encuentran en condiciones físicas para seguir trabajando.

Desafortunadamente las jubilaciones graduales son difíciles de implementar en la práctica, aunque existen países que las fomentan mediante la existencia de pensiones parciales para quienes siguen trabajando en jornada reducida más allá de la edad legal de jubilación. Además muchas jubilaciones son percibidas como forzadas, principalmente como resultado de problemas de salud y falta de oportunidades laborales. Esto último sugiere que un aumento obligatorio en la edad de jubilación podría ser riesgoso si supera la edad en que las personas tienen salud suficiente para trabajar o si las personas no pueden encontrar trabajo.

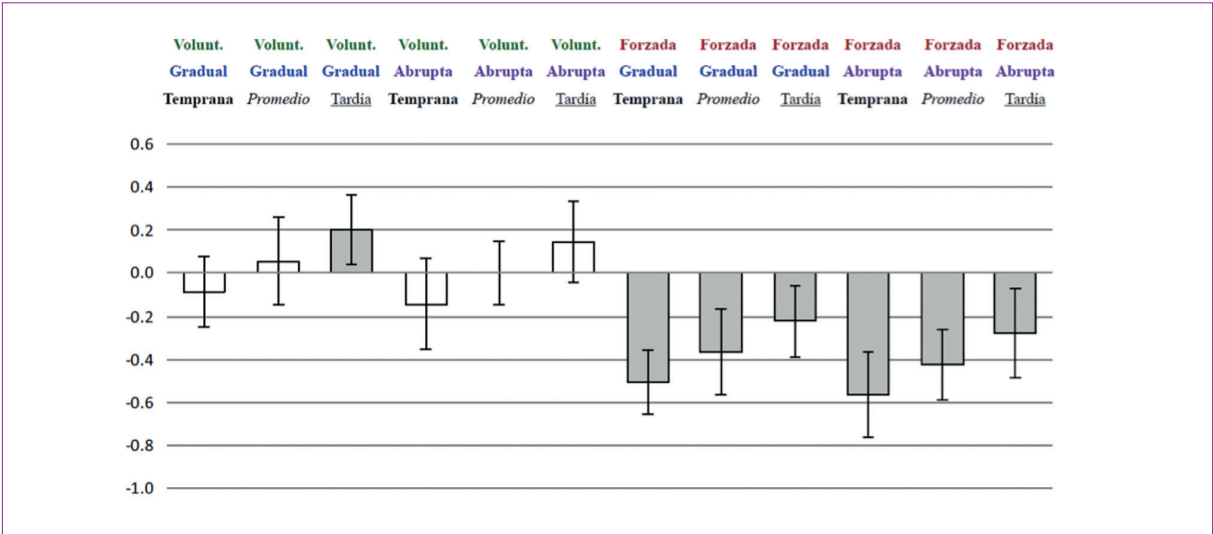


Figura 3. Efectos de las características de la jubilación en la salud
Fuente: Adaptado por el autor a partir de Calvo y Sarskisian (2011).

Otras características más globales de los sistemas de pensiones también están asociadas al bienestar psicológico de las personas mayores. Utilizando datos para más de 250.000 individuos, residentes de 90 países, observados entre los años 1981 y 2008, Calvo (2015) realiza un análisis longitudinal multinivel, del impacto del diseño institucional de los sistemas de pensión, en la satisfacción con la vida de las personas, así como de los factores agregados que agravan o suavizan este impacto. La primera conclusión de este estudio es que la individualización del riesgo y la redistribución de los recursos son dimensiones distintas de variación en el diseño de los sistemas de pensiones.

La Figura 4 muestra el resultado de un análisis de componentes principales, en que los seis indicadores utilizados para caracterizar a los sistemas de pensiones, tienden a agruparse en las dos dimensiones mencionadas. Los sistemas altamente individualizados en el manejo del riesgo se caracterizan por la presencia de cuentas individuales (IRAs), el cierre del seguro social (SICL) y por contribuciones del asegurado superiores al 33% del total de contribuciones, mientras que los sistemas que socializan el riesgo tienen las características opuestas. La redistribución de recursos aparece como una segunda dimensión de variación en los sistemas de pensiones y es alta cuando existen pensiones no contributivas de tipo focalizada o universal (MTUN), cuando esta pensión sea totalmente financiada por el gobierno (GNC), y cuando existen sub-

sidios sistemáticos del gobierno al sistema de pensiones más allá de déficits esporádicos (GTC). El que la individualización y la redistribución sean dos dimensiones distintas de variación en los sistemas de pensiones, quiere decir que aumentar la individualización (o socialización) del riesgo no implica un cambio en los niveles de redistribución como podría pensarse de forma más intuitiva. La segunda conclusión del estudio es que la individualización del riesgo tiene menos impacto emocional que la redistribución de los recursos. Si bien la individualización ha sido el objeto de mayor debate, pareciera ser que el gran desafío que ponen las reformas previsionales para la satisfacción vital no es vivir en una sociedad del riesgo, sino vivir en un mundo donde las redes de protección social están debilitadas, erosionadas o desmanteladas. La tercera conclusión es que las políticas de pensiones se encajan en un contexto cultural y económico que ayuda a explicar las reacciones subjetivas a estas políticas. Por un lado, el compromiso gubernamental con la seguridad social (medido como porcentaje del gasto total del gobierno destinado a seguridad social) y la afluencia económica (medido con el PIB per cápita, PPP) amortiguan el potencial efecto dañino de la individualización en la satisfacción vital. Por otro lado, las culturas tradicionales (medidas como aquellas que enfatizan la religión, valoran la autoridad, son nacionalistas y presentan baja tolerancia al aborto, eutanasia y divorcio) hacen que los efectos de la redistribución sean todavía más beneficiosos.

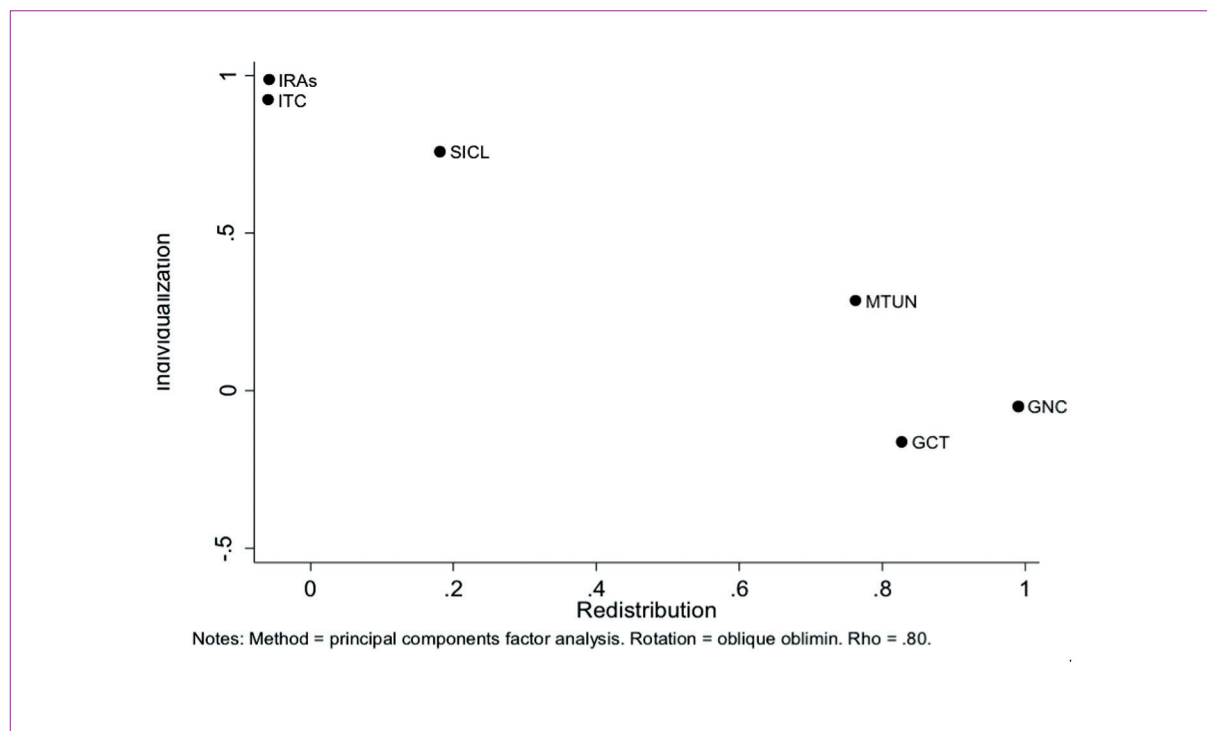


Figura 4. Dimensiones de variación en el diseño institucional de los sistemas de pensiones
Fuente: Adaptado por el autor a partir de Calvo (2015).

Tomando en cuenta los resultados anteriores, es posible concluir que la redistribución es un camino más eficiente para aumentar la satisfacción que la individualización. La individualización es más costosa, ya que para tener efectos positivos requiere redistribución en paralelo, afluencia económica y alto compromiso gubernamental. Por el contrario, la redistribución aumenta la satisfacción vital, puede ser todavía más beneficiosa en culturas tradicionales, y no por ello requiere de afluencia económica o un compromiso gubernamental excesivo.

[4] PROPUESTAS DE REFORMA

Tomando en cuenta el diagnóstico realizado arriba sobre factores no pecuniarios tanto en el contexto como en los resultados del sistema de pensiones, esta sección discute cinco propuestas de reforma. En primer lugar, se propone ampliar el foco desde la AFP estatal hacia un paquete comprensivo de medidas para continuar expandien-

do el componente público y mejorando el componente privado del sistema. La AFP Estatal es una promesa de campaña y entrega una señal al sector privado que podría afectar su eficiencia, pero no se hace cargo de otros problemas importantes identificados en el diagnóstico como la baja densidad de cotizaciones, producto de una cultura y factores estructurales, o los periodos cada vez más largos de jubilación. Por el contrario, se propone que esto se complemente con una expansión integral del componente público y mejoramiento del componente privado del sistema de pensiones. Además cabe preguntarse si una AFP estatal podría introducir incentivos al “descreme” de los afiliados por parte de las AFPs privadas, tal como sucede entre las ISAPREs y FONASA. En segundo lugar, se propone específicamente reducir las comisiones de las AFPs y alinearlas mejor con resultados y rentabilidad del fondo administrado. Este tipo de cambios están alineados con las críticas del discurso social al componente privado del sistema de pensiones, por lo que esta medida puede darle mayor legitimidad al sistema y hacerlo más viable. Al mismo tiempo, expe-

riencias como las de las AFPs Modelo y Plan Vital sugieren que estos cambios son técnicamente viables, ya que obtienen rentabilidad con comisiones más bajas.

En tercer lugar, se propone fortalecer los mecanismos de solidaridad y equidad del componente público del sistema de pensiones, como forma de aumentar la satisfacción vital. Dado que los que no cotizan lo hacen en gran medida por factores culturales y estructurales del contexto en que se inserta el sistema de pensiones, se sugiere que antes de aumentar el monto de las cotizaciones se busque generar incentivos y subsidiar contribuciones de grupos específicos cuyas densidades de cotizaciones son particularmente bajas. Por ejemplo, podrían aumentarse el subsidio a las contribuciones de los jóvenes y tope del ahorro previsional solidario para mujeres, así como incluir a otros grupos específicos como los trabajadores en empleos precarios. Dadas las interacciones del sistema de pensiones con el sistema de salud, también se propone evaluar la implementación de un seguro social para la dependencia, que probablemente beneficiará a los grupos de niveles socioeconómicos más bajos donde la dependencia es más prevalente.

En cuarto lugar, se propone promover participación laboral de las personas mayores, yendo más allá del aumento en la edad de jubilación, pero tomando en cuenta que un aumento podría tener efectos no deseados en la salud y bienestar psicológico de las personas mayores. De especial importancia es que la edad de jubilación no supere la edad en que distintos grupos de personas todavía son aptos para trabajar y que vaya acompañada de incentivos fuertes a los empleadores para contratar y retener a los trabajadores mayores. Entre los posibles incentivos, cabe considerar subsidios a las contribuciones de los empleadores que sean proporcionales a los años adicionales de trabajo por sobre la edad actual de jubilación, así como regulación laboral que prohíba de forma más estricta la discriminación por edad. En paralelo, podrían eliminarse los posibles cobros que realicen las AFPs una vez cumpli-

da la edad actual de jubilación.

En quinto y último lugar, se propone explorar medidas adicionales que sean sensibles al contexto cultural y estructural en que se inserta el sistema. Dado que el pilar solidario ayuda al 60% de menores recursos, pero no resuelve sus problemas ni beneficia al 40% de mayores recursos, se propone utilizar defaults con contribuciones voluntarias adicionales para grupos específicos de mayores ingresos. También se propone facilitar el uso de hipotecas inversas para generar recursos adicionales para financiar las jubilaciones de personas que son dueñas de su vivienda (Calvo, et al., 2009). Por último, se propone fomentar evaluaciones de las políticas implementadas en el contexto chileno mediante la producción de datos panel, comparables internacionalmente, que integren mediciones sobre ingresos, salud y otras dimensiones relevantes sobre el bienestar multidimensional de las personas mayores.

[5] TENDENCIAS

Chile ha sido pionero en dos rondas de reformas previsionales a nivel mundial y está en buena posición para liderar una tercera ronda que corrija las deficiencias del sistema actual, cuyo diseño ha sido poco sensible al contexto en que está inserto y ha resultado en recursos insuficientes para financiar jubilaciones que son cada vez más largas. Aumentar la edad de jubilación puede tener un efecto perjudicial en la salud y bienestar psicológico si se sobrepasan las capacidades físicas que las personas tienen para trabajar o si están obligadas a trabajar pero no pueden encontrar empleo. Sin embargo, fortalecer los mecanismos solidarios de redistribución de recursos tiene un impacto emocional positivo sin requerir de un gasto público excesivo. El gran desafío que tienen los sistemas de pensiones para contribuir al bienestar de las personas mayores no es administrar el riesgo, sino mantener y fortalecer las redes de protección social.

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece el financiamiento de FONDECYT #1140107 y los aportes de Maureen Berho, Francisca Castro y José Tomás Medina en la preparación de este capítulo. Las opiniones aquí expresadas son estrictamente personales y no representan a las instituciones o personas aquí mencionadas.

LECTURAS SUGERIDAS

Bertranou, F. M., Calvo, E. & Bertranou, E., 2010. ¿Está Latinoamérica Alejándose de las Cuentas Individuales de Pensiones?, Chestnut Hill, MA: Center for Retirement Research.

Calvo, E., 2015. Does the Chilean Pension Model Influence Life Satisfaction? A Multilevel Longitudinal Analysis. En: M. Rojas, ed. Handbook of Happiness Research in Latin America. s.l.:Springer.

Calvo, E., Bertranou, F. M. & Bertranou, E., 2010. Are Old-Age Pension System Reforms Moving Away from Individual Retirement Accounts in Latin America? Journal of Social Policy, 39(2), pp. 223-243.

Calvo, E., Haverstick, K. & Zhivan, N., 2009. Older Americans on the Go: Financial and Psychological Effects of Moving, Chestnut Hill, MA: Center for Retirement Research.

Calvo, E. & Sarkisian, N., 2011. Retirement and Well-Being: Examining Characteristics of Life Course Transitions, Santiago, Chile: Documento de Trabajo #2 Instituto de Políticas Públicas UDP.

Calvo, E., Sarkisian, N. & Tamborini, C., 2013. Causal Effects of Retirement Timing on Subjective Physical and Emotional Health. 2013, 68(1), pp. 73-84.

Calvo, E. & Williamson, J. B., 2008. Old-Age Pension Reform and Modernization Pathways: Lessons for China and Latin America. Journal of Aging Studies, 22(1), pp. 74-87.

OCDE, 2013. Health at a Glance, s.l.: OECD Publishing.

OCDE, 2013. Pensions at a Glance, s.l.: OECD Publishing.

REFERENCIA

Staudinger, U.M., Finkelstein, R., Calvo, E. & Sivaramakrishnan, K., en prensa 2016. The Effects of Work on Health in Later Life Around The World. The Gerontologist.