



► Nota informativa

Julio de 2020

Consideraciones sobre seguridad social, seguridad de ingresos, pensiones y el 10% de ahorros de los trabajadores en las AFP en el contexto de la COVID-19 en Chile¹

Principales puntos

- La crisis sanitaria provocada por la COVID-19 ha afectado severamente la seguridad económica de los hogares, requiriendo una respuesta oportuna y de envergadura por parte de la seguridad social.
- La necesidad de reemplazar la importantísima caída en los ingresos laborales de los hogares ha puesto en tensión los principios sobre los cuales operan los distintos componentes para la seguridad de ingresos y revela la necesidad de repensar el futuro de la seguridad social.

Para analizar las políticas de ingresos y pensiones para los trabajadores ante la pandemia de la COVID-19, debemos realizar dos constataciones iniciales. En primer lugar, estamos frente a una crisis económica de proporciones extraordinarias tanto por su velocidad como por su amplitud y profundidad. En segundo término, desde hace varios años y en particular a partir de octubre 2019, la sociedad chilena debate sobre la legitimidad del sistema de pensiones basado en la capitalización individual y complementado por un pilar solidario con prestaciones financiadas a través de impuestos.

En este debate, en el que han participado el gobierno, los actores laborales y sociales, el Congreso y

también el Tribunal Constitucional, se observa una tensión entre el principio de la propiedad privada (“los fondos son de los trabajadores”) y el principio de la seguridad social (“los fondos son para brindar adecuada seguridad de ingresos en la vejez”). Ambos principios sobre los cuales se funda el componente contributivo del sistema de pensiones chileno.

El retiro de hasta el 10% del saldo acumulado en los fondos de pensiones se debe entender tanto desde la urgencia de los hogares de asegurar ingresos para mitigar los efectos de la crisis por la COVID-19, como desde el debate más amplio del sistema y el futuro de las pensiones en Chile.

¹ Esta nota ha sido preparada por Fabio Bertranou y Guillermo Montt, Oficina de la OIT para los Países del Cono Sur de América Latina.

► Nota de la OIT

Consideraciones sobre seguridad social, seguridad de ingresos, pensiones y el 10% de ahorros de los trabajadores en las AFP en el contexto de la COVID-19 en Chile

El retiro del 10% en el contexto del debate de la seguridad de ingresos y la COVID-19

La seguridad social debe ser entendida como un conjunto de programas prestacionales para atender diferentes riesgos sociales. En las actuales circunstancias de la crisis por la COVID-19, en el corto plazo, existe un impacto muy importante en la seguridad económica de los hogares por la caída de los ingresos laborales y la incapacidad o limitaciones de las prestaciones por cesantía y otras asignaciones de naturaleza no contributiva para compensar dichos efectos. De esta forma, los actores de la política pública han estado debatiendo, acordando e implementando otros instrumentos, entre los que se encuentra más recientemente utilizar 10% de los ahorros de los trabajadores en las AFP.

En un contexto de crisis acotada en tiempo y extensión, las instituciones laborales han desarrollado los seguros de cesantía para dar respuesta a la seguridad de ingresos. Sin embargo, estos resultan insuficientes en situaciones de crisis sistémicas y de alto alcance, debiendo otras instituciones ofrecer dicha seguridad. Por ejemplo, al aumentar la desocupación considerablemente, y cuando los seguros de cesantía son limitados en sus coberturas, los sistemas de pensiones enfrentan generalmente un aumento de las solicitudes de prestaciones por invalidez u otras prestaciones de naturaleza no contributiva o semicontributiva, como también la demanda por utilizar los ahorros en los fondos de pensiones.

En la crisis actual, idealmente, la pérdida de ingresos laborales debería compensarse a través de instrumentos como el seguro de cesantía y otros que permitan dar protección a los trabajadores formales e informales, como es el caso de transferencias no contributivas. Al ser estos instrumentos insuficientes, con brechas en su cobertura o tardíos en su implementación, y dada la naturaleza del sistema de ahorro individual para las pensiones de vejez, diversos actores han propuesto la posibilidad de retiro hasta el 10% de los fondos que gestionan las Administradoras de Fondos de Pensiones.

¿Es esta una “buena” política de seguridad de ingresos? Más allá de las dificultades para definir en este contexto lo que es una buena o mala política, es importante destacar que la mejor política en una crisis sanitaria, económica y social, es la política de lo “posible” para atender las necesidades de ingresos de los hogares chilenos de manera rápida y amplia para toda la población afectada.

► ¿Es esta una “buena” política de seguridad de ingresos? Más allá de las dificultades para definir en este contexto lo que es una buena o mala política, es importante destacar que la mejor política en una crisis sanitaria, económica y social, es la política de lo “posible” para atender las necesidades de ingresos de los hogares chilenos de manera rápida y amplia para toda la población afectada.

Dado que los ahorros previsionales fueron establecidos para atender los riesgos de vejez, en tiempos normales, sería deseable que sólo atendieran las prestaciones que requerirá el trabajador o la trabajadora en su vejez.

Sin embargo, ante la emergencia, podría utilizarse una modesta parte de los ahorros previsionales para dar respuesta a la necesidad de seguridad económica de los hogares, principalmente en los estratos medios que no son cubiertos por las políticas

► Nota de la OIT

Consideraciones sobre seguridad social, seguridad de ingresos, pensiones y el 10% de ahorros de los trabajadores en las AFP en el contexto de la COVID-19 en Chile

focalizadas de mitigación de la crisis y presentan una gran heterogeneidad.

Además, estos recursos, como en cualquier sistema de seguridad social, pueden cumplir un papel anticíclico evitando que la economía entre en una recesión más profunda y prolongada, condicionando la recuperación de la actividad y el empleo, y por lo tanto limitando las posibilidades de generar una base contributiva para asegurar un futuro del sistema de pensiones.

Asimismo, como los ahorros para un número importante de los trabajadores son relativamente escasos dado el bajo nivel de cotizaciones, su baja densidad y baja base contributiva, el monto que podrían retirar estos trabajadores y trabajadoras será probablemente insuficiente para hacer frente a la contingencia actual, en particular para trabajadores más jóvenes. La ejemplificación del posible impacto realizada por algunos actores e instituciones en base a “trabajadores con ingresos promedios”, incurre en el mismo error que cuando se introdujo la capitalización individual. Esto es, prever comportamientos regulares y uniformes en las trayectorias laborales siendo que el mercado de trabajo es sumamente heterogéneo, inestable y con alta rotación, generando desigual distribución de las remuneraciones y bajas densidades de cotizaciones para una importante proporción de la fuerza de trabajo.

El retiro del 10% en el contexto del debate del sistema de pensiones en Chile

El pilar contributivo del sistema de pensiones en Chile fue diseñado con un componente principal de ahorro individual basado en la premisa de asegurar que el trabajador es el “propietario” de sus ahorros. Dicha premisa se contrapone con el principio de seguridad social que supone asegurar ingresos en la vejez distribuyendo el riesgo socialmente. El componente contributivo del sistema de pensiones chileno, al basarse en la capitalización individual con cotizaciones sólo de los trabajadores para el “riesgo de vejez” carece de solidaridad y arreglos inter e intra generacionales que distribuya este riesgo social. El componente no contributivo (pilar solidario) suple

parcialmente estas carencias a través de rentas generales, aunque con efectos distributivos inciertos.

En relación al efecto del retiro de hasta el 10%, como los ahorros de una parte importante de los trabajadores son relativamente bajos – más del 60% de los pensionados recibe subsidios a su pensión a través del Pilar Solidario – el impacto en el menor monto que tendrán los flujos de pensiones futuras pareciera ser de una cuantía menor, aunque puedan incrementar la futura carga de dicho pilar, Pilar Solidario.

Desde un punto de vista del sistema de pensiones, sería deseable que los fondos destinados para la seguridad económica en la vejez se utilicen para dicha contingencia social, en lugar de hacer frente a otras como la desocupación o la salud. Sin embargo, ante la carencia de coberturas de estas contingencias, la seguridad social como un todo, debería dar algún tipo de respuesta a estas contingencias.

La crisis de la COVID-19 es una situación que amerita la inyección de recursos para sostener tanto los ingresos de los hogares como los equilibrios macroeconómicos para una recuperación más efectiva y duradera. El retiro de hasta el 10%, desde un punto de vista anticíclico, podría ser positivo, aunque es preciso considerar sus efectos financieros. Dado que los fondos de pensiones están invertidos, su desinversión rápida podría generar volatilidad en los mercados y, consiguientemente, afectar el valor de las carteras de inversión de todos los trabajadores. El diseño y la gestión de la desinversión de fondos requeriría coordinación con otras políticas macroeconómicas.

► Nota de la OIT

Consideraciones sobre seguridad social, seguridad de ingresos, pensiones y el 10% de ahorros de los trabajadores en las AFP en el contexto de la COVID-19 en Chile

La COVID-19 y el futuro de la seguridad social

La crisis de la COVID-19 nos ha enfrentado a numerosas encrucijadas en lo político, económico y social. Una de ellas refiere al camino a seguir en materia de desarrollo sostenible y cohesión social donde las pensiones y la seguridad de ingresos son un ámbito crucial y representativo del tipo de decisiones que se tomen colectivamente. Desde su creación a partir de fines del siglo XIX, los sistemas de seguridad social han brindado mayor bienestar a las sociedades, una gran mayoría de los mismos surgieron luego de crisis económicas profundas como la Gran Depresión o de guerras con consecuencias sociales enormes como las primera y segunda guerras mundiales.

Si la propuesta de utilizar hasta el 10% de los fondos previsionales es aprobada para avanzar en la mitigación de los severos efectos de la crisis, dado el porcentaje del retiro, no afectaría en forma relevante el futuro del componente de capitalización del sistema. La legitimidad de la capitalización pareciera depender de otras variables relacionadas con la mayor cobertura del sistema, su financiamiento, prestaciones adecuadas y equidad.

En el marco de los principios de la seguridad social, los efectos económicos y sociales de la pandemia constituyen una oportunidad para refundar un pacto social en el que converjan las distintas visiones en materia de pensiones. Incluir un componente de seguro social, financiado tripartitamente, legitimado por empleadores y trabajadores, con solidaridad intra e intergeneracional es una oportunidad, y una necesidad, más urgente que nunca.²

Ello no implica eliminar o cambiar completamente los componentes actuales del sistema, sino pensar en su reconfiguración. Implica generar un camino de consenso para construir un sistema que transite de uno centrado en la “capitalización individual subsidiada por recursos estatales” hacia un sistema de “seguridad social complementado por la capitalización individual”, lo que permitiría aprovechar las ventajas de ambos componentes en un auténtico sistema mixto en el que participen plenamente en su gobernanza, junto al Estado, tanto empleadores como trabajadores. Los intereses de los administradores del sistema, ya sean públicos, privados o instituciones sin fines de lucro no deberían primar sobre la voluntad de los actores laborales que realizan las cotizaciones y aportes fiscales al mismo.

Los efectos económicos y sociales de la pandemia son una oportunidad para refundar un pacto social en el que converjan visiones y aspiraciones en materia de pensiones.

Los efectos de la pandemia también han puesto el foco en la importancia de la seguridad de ingresos para la estabilidad económica y social.

² Los principios que rigen a un sistema de pensiones en el marco de la seguridad social están amparados en las normas internacionales del trabajo adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo como son el *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (Núm. 102)* y la *Recomendación sobre pisos de protección social, 2012 (Núm. 202)*.

► Nota de la OIT

Consideraciones sobre seguridad social, seguridad de ingresos, pensiones y el 10% de ahorros de los trabajadores en las AFP en el contexto de la COVID-19 en Chile

El desarrollo de instrumentos de protección ante la desocupación como la Ley de Protección al Empleo, el Ingreso Familiar de Emergencia y otras medidas pueden generalizarse en el tiempo, estableciendo mecanismos de activación ante crisis económicas, ambientales o terremotos y evitar así demoras en la tramitación e implementación de programas de seguridad de ingresos. Se avanzaría así en la

construcción de un piso de protección social para garantizar una base de seguridad económica a los chilenos y chilenas a lo largo del ciclo de vida, junto a los componentes contributivos de la seguridad social.

Contacto

Organización Internacional del Trabajo
Oficina de la OIT para el Cono Sur de
América Latina.
Santiago de Chile

T: (56-2) 2580-5500
E: santiago@ilo.org
W: ilo.org/santiago