

## La Propuesta de Reforma Previsional del gobierno de Boric

*Klaus Schmidt-Hebbel D.  
Profesor Titular  
Universidad del Desarrollo (UDD), CIES*

*Este documento revisa hacia dónde van los sistemas previsionales en el mundo en contraste a la propuesta de reforma previsional del gobierno del presidente Boric. La propuesta del gobierno de Boric es una reforma radical, que va en sentido contrario a los sistemas previsionales en el mundo: pretende terminar con las AFP, implementar un sistema estatal de reparto (inicialmente desfinanciado) para las siguientes décadas, e implementar un sistema estatal de “capitalización colectiva”, para el muy largo plazo. Adicionalmente se discuten los efectos macroeconómicos de la propuesta de reforma y algunas limitaciones en las estimaciones presentadas por el gobierno.*

### ¿Hacia dónde van los sistemas previsionales?

Cada vez más el mundo está adoptando sistemas previsionales de capitalización individual. Desde 17 países con sistemas privados de pensiones en 1999 se ha pasado a 46 países en 2021. Los activos manejados por los sistemas privados han aumentado desde US\$ 12 billones en 1999 a US\$ 38,5 billones en 2021 (40% del PIB mundial).

Para lograr mejores pensiones, se deben aumentar las contribuciones a los programas privados de capitalización individual, tal como lo ha hecho AMLO, el presidente izquierdista de México.

## La reforma previsional del gobierno de Boric

En Chile el gobierno de Boric ha propuesto al Congreso una reforma radical, que va en sentido contrario. La propuesta pretende terminar con las AFP, implementar un sistema estatal de reparto (inicialmente desfinanciado) para las siguientes décadas, e implementar un sistema estatal de “capitalización colectiva”, para el muy largo plazo.

La propuesta aumentaría la tasa de cotización previsional en 6% del sueldo y destinaría estas cotizaciones a una nueva agencia pública monopólica (APA), que tomaría todas las funciones que hoy cumplen las AFP. La inversión del 10%, realizada hoy por las AFP, sería manejada por nuevos administradores privados (los IPP) o un nuevo y gigantesco inversionista estatal (IPPA). La parte del nuevo 6% que se destinaría a “capitalización colectiva con cuentas nocionales” (sin propiedad individual) también iría al monopolio IPPA. Los flujos futuros de 10,5% serían manejados por el mismo IPPA, por defecto, o por los IPP, solo por opción explícita.

La eliminación de las AFP contradice la evidencia que esta industria es razonablemente eficiente y aprovecha las economías de escala y de ámbito en el ejercicio de sus funciones. Destruir una industria privada que funciona y reemplazarla por una nueva industria predominantemente estatal y monopolista es muy ineficiente, porque implica gestión estatal con duplicación de costos, con contratación de miles de nuevos funcionarios públicos. Las AFP, en cambio, no cobrarían un peso adicional si administraran el 6% adicional.

El 6% que iría al Estado financiaría beneficios previsionales de reparto (muy dominantes entre 2024 y 2055) y de capitalización colectiva (más importantes después de 2055). La agencia APA llevaría “cuentas nocionales” del capital ficticio de cada contribuidor, que se acumularía con un 70% de la contribución y un 30% redistribuido desde los contribuidores con ingresos brutos mensuales mayores a \$ 1.130.000 hacia los de ingresos menores. Dicho “capital nocional” (sin propiedad ni control de afiliados) entregaría un retorno promedio de 2% anual, la mitad del retorno de mercado. La diferencia iría al Estado, para cofinanciar el reparto y la burocracia estatal.

### **Efectos macroeconómicos de la reforma previsional**

El Banco Central (BC, 2017) proyectó en 2017 los efectos macroeconómicos de muy largo plazo (hacia 2100) de una mayor tasa de cotización. Del estudio se infiere que si la mayor tasa de 6% fuera a las AFP con capitalización privada, el PIB de Chile aumentaría en 1,2%. Pero si fuera a un sistema de reparto estatal, el BC estima que el PIB disminuiría en 3,4%.

Usando un modelo similar, el gobierno de Boric presenta algunos efectos de su propuesta de reforma. Proyecta que el PIB al año 2100 aumentaría en solo 0,8% si el 6% adicional fuera a las AFP, mientras que aumentaría en un increíble 1,1% si se aprobara su propuesta. ¿Por qué no es creíble esta estimación del gobierno? Porque: (i) no incluye los efectos negativos del gran programa de reparto, (ii) supone erróneamente que los cotizantes al sistema estatal atribuirán el mismo valor a los saldos en sus cuentas nocionales del APA que el que hoy atribuyen a los saldos en sus cuentas individuales en las AFP, (iii) supone erróneamente que los trabajadores informales de bajos ingresos valorarían hoy su pensión futura en mucho, llevándolos a cambiarse al sector formal, (iv)

excluye todos los efectos que se producirían antes del año 2100, (v) no publica los supuestos, datos, modelos ni los resultados detallados de los efectos económicos, fiscales y distributivos de su reforma.

### **Conclusión**

En resumen, el proyecto de Boric es la peor propuesta de reforma previsional en medio siglo: es opaca, populista, ineficiente e injusta.

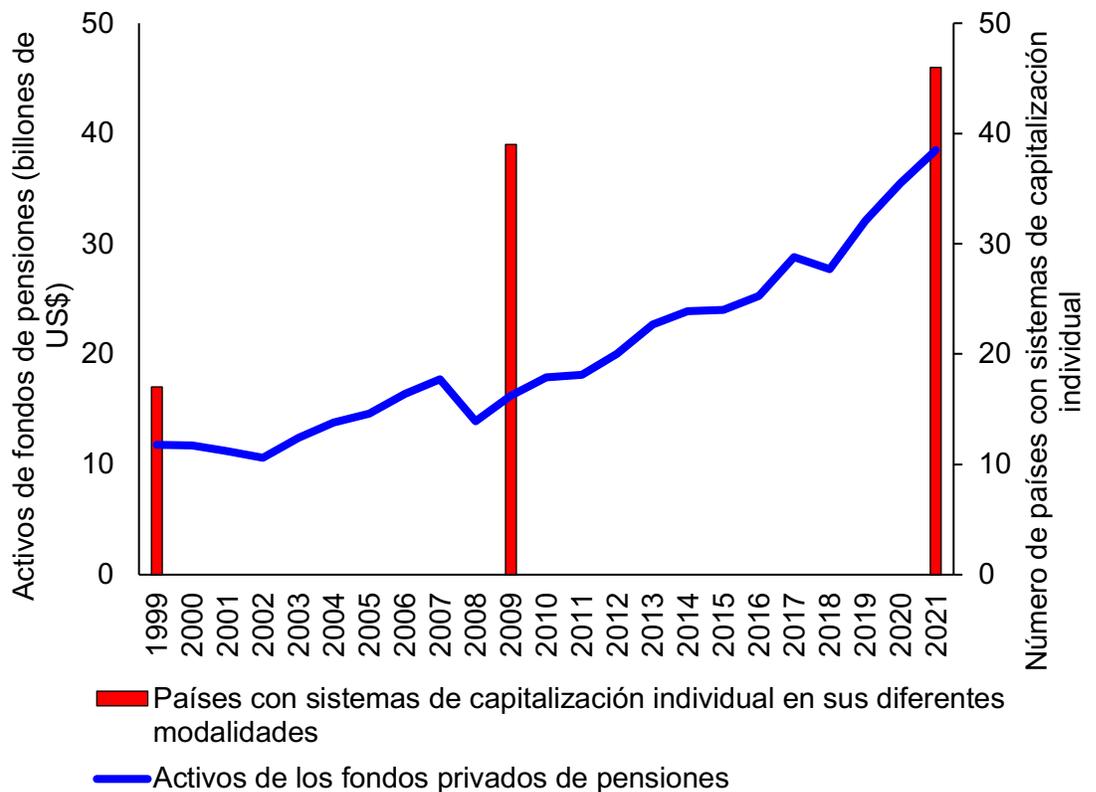
Sería mucho mejor un paquete de reformas propuestas desde la Comisión Marcel (2006) en adelante: un aumento gradual de las edades de jubilación (ya lo han hecho 27 países de la OCDE), un incremento gradual de la tasa de cotización en 6% destinado a las cuentas individuales en las AFP (lo ha hecho México) y la complementación de la actual Pensión Garantizada Universal por un Aporte Previsional Solidario, financiado por impuestos generales.

### **RESUMIENDO....**

- Cada vez más el mundo está adoptando sistemas previsionales de capitalización individual.
- Para lograr mejores pensiones, se deben aumentar las contribuciones a los programas privados de capitalización individual.
- El gobierno de Boric ha propuesto al Congreso una reforma radical, que va en sentido contrario: terminar con las AFP, implementar un sistema estatal de reparto (inicialmente desfinanciado) para las siguientes décadas, e implementar un sistema estatal de “capitalización colectiva”, para el muy largo plazo.

- El gobierno de Boric proyecta que el PIB al año 2100 aumentaría en solo 0,8% si el 6% adicional fuera a las AFP, mientras que aumentaría en un increíble 1,1% si se aprobare su propuesta.
- Esta estimación no es creíble debido a que no incluye los efectos negativos del gran programa de reparto, supone que los cotizantes al sistema estatal atribuirán el mismo valor a los saldos en sus cuentas nocionales del APA que el que hoy atribuyen a los saldos en sus cuentas individuales en las AFP, supone que los trabajadores informales de bajos ingresos valorarían hoy su pensión futura en mucho y además excluye todos los efectos que se producirían antes del año 2100
- El proyecto de Boric es la peor propuesta de reforma previsional en medio siglo: es opaca, populista, ineficiente e injusta.
- Una reforma previsional que genere un incremento gradual de la tasa de cotización en 6% destinado a las cuentas individuales en las AFP (lo ha hecho México) y la complementación de la actual Pensión Garantizada Universal por un Aporte Previsional Solidario, financiado por impuestos generales va en línea a donde van los sistemas previsionales en el mundo.

**GRÁFICO N° 1**  
**Tendencia mundial creciente hacia sistemas de capitalización individual**  
Activos de fondos privados de pensiones (billones de US\$) y número de países con sistemas de capitalización individual, 1999 - 2021



Fuentes: OCDE (2022) y FIAP (2022).

**CUADRO N° 1**  
**Efectos macroeconómicos hacia el año 2100 de un**  
**aumento de 6% de la tasa de cotización previsional en**  
**Chile, según el Banco Central y la propuesta de Boric**  
Variables afectadas en sistemas de capitalización individual,  
reparto y reforma de Boric (%)

Variables	Basado en proyecciones del Banco Central (2017)		Proyecciones de Gobierno de Boric	
	Capitalización individual (6% a AFP)	Reparto (6% a reparto estatal)	Capitalización individual (6% a AFP)	"Nuevo Seguro Social" Reforma Boric (6% al Estado)
PIB (variación del nivel)	+1,2%	-3,4%	+0,8%	+1,1%
Ahorro total (variación de la razón del PIB)	+1,4 pp	-1,6 pp	+0,9 pp	+1,3 pp
Empleo formal total (variación)	-0,6%	-2,6%	-1,2%	+2,0%
Monto total pensiones (variación)	+50,6%	+22,7%	nd	nd
Masa salarial líquida (variación)	-4,0%	-6,4%	-2,5%	-2,1%

Notas: (i) pp: puntos porcentuales; (ii) nd: no hay datos; (iii) los resultados originales del Banco Central (2017), para un aumento de 5% de la tasa de cotización, son multiplicados por 6/5, para hacerlos comparables con la reforma propuesta por Boric, de un aumento de 6%.

Fuentes: Banco Central de Chile: "Evaluación de impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones" (2017), Tabla 3. Ministerio de Hacienda: "Informe de Impacto Regulatorio: Proyecto de ley que crea un Nuevo Sistema Mixto de Pensiones" (2022), Tabla 7.