

# Puntos de Referencia

EDICIÓN DIGITAL  
N° 545, septiembre 2020  
MR

## Una mirada al sistema de pensiones chileno

### Antecedentes y propuestas para el futuro

**Daniela Leitch, Rafael Sánchez y Mauricio G. Villena**

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

### I. Introducción

La pandemia del coronavirus ha convertido la reforma de los sistemas de pensiones en un imperativo urgente a nivel mundial, toda vez que ha aumentado el desempleo, caído el crecimiento económico y disminuido el retorno de las inversiones financieras, lo que amenaza la solvencia de los fondos de seguridad social en muchos países (Mitchell, 2020). Esto es consistente con lo planteado por la OECD en su reciente informe, *Pensions at a Glance 2019*, en el cual se señala la necesidad de realizar reformas a los sistemas de pensiones, que reduzcan sus debilidades estructurales, los hagan más resistentes a eventuales crisis económicas en el futuro, y les permitan atender de manera sustentable las necesidades de largo plazo causadas por el envejecimiento de la población (OECD, 2019).

En Chile, el tema de una reforma al sistema de pensiones ha estado muy presente en la discusión pública de los últimos años y más recientemente,

ha sido mencionada como una de las razones más importantes detrás del estallido social de octubre de 2019. En efecto, la encuesta CEP de opinión pública de diciembre 2019 señala “las bajas pensiones” como la segunda razón más importante detrás de las manifestaciones de 2019, y como el principal problema que debería solucionar el gobierno.

Este trabajo, busca contribuir a la discusión pública revisando el actual sistema de pensiones chileno y sus últimas modificaciones. En él, se repasan la composición del sistema y varias de las propuestas más importantes de los últimos años, entre ellas, las de la Comisión Bravo (2015), las realizadas durante el segundo mandato de Michelle Bachelet, el actual gobierno del Presidente Piñera y otras levantadas por parlamentarios, centros de estudios y entidades gremiales. Finalmente, se sugieren criterios generales para evaluar los cambios al sistema de pensiones chileno y una serie de propuestas consistentes con los criterios señalados.

---

**Daniela Leitch.** Investigadora asistente, Centro de Estudios Públicos.

**Rafael Sánchez.** Investigador, Centro de Estudios Públicos.

**Mauricio Villena.** Investigador y coordinador académico, Centro de Estudios Públicos.

Los autores agradecen a Leonidas Montes, Gonzalo Islas, Leonardo González, Adolfo Fuentes, Aldo Mascareño, Lucas Sierra, Alejandra Benítez, Álvaro Cordero, Bernardita del Solar y Carolina Velasco por sus comentarios y sugerencias a un borrador preliminar de este trabajo.

## II. El sistema de pensiones chileno

Hasta 1980, el sistema de pensiones chileno era de reparto, con aportes de los empleadores, trabajadores y el Estado, los cuales eran administrados por una serie de Cajas de Previsión, donde cada una de ellas tenía requisitos y características diferentes que determinaban el monto de la pensión.<sup>1</sup>

La magnitud de los beneficios previsionales, obligó a aumentar de forma sustantiva, tanto el porcentaje de cotización obligatoria<sup>2</sup>, como los aportes estatales para cubrir el gasto previsional, el cual alcanzó en 1971 un 21,4% del ingreso nacional (Von Gersdorff, 1984). Las altas tasas de cotización, también contribuyeron a incentivar la evasión del pago de cotizaciones. De hecho durante los últimos años del sistema de reparto la cobertura de afiliados activos respecto de los ocupados disminuyó sistemáticamente de más de un 90% en 1976 a un 75,5% en 1980.

Formalizada en el Decreto Ley 3.500<sup>3</sup>, en 1981 se realiza una reforma al sistema de pensiones que tiene como principal objetivo convertir el régimen de pensiones de reparto en uno de capitalización individual. Esta última, se lleva a cabo por medio del ahorro individual obligatorio en proporción a las remuneraciones hasta un límite máximo de ésta, y es contabilizado en una cuenta personal. La tasa de cotización se fija en un 10% de la remuneración imponible, lo que representa la mitad de la tasa de cotización del sistema de reparto.

Esta Ley estipula que el ahorro previsional deberá ser capitalizado en un fondo de pensiones que será

inembargable y sólo estará destinado a financiar las prestaciones. El fondo de pensiones será administrado por instituciones privadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensión (AFP), cuyo funcionamiento y atribuciones generales están establecidas en el título IV del DL 3.500. Las AFP recaudan las cotizaciones, invierten estos recursos y abonan a las cuentas individuales las cotizaciones y el producto de su inversión. Y, se financian con el cobro de comisiones como porcentaje de la remuneración<sup>4</sup>, las que son deducidas de las cuentas individuales de cada afiliado. El monto del ahorro previsional acumulado por el afiliado al momento de jubilar determinará el valor de su pensión de vejez. La edad de jubilación es de 60 y 65 años para mujeres y hombres, respectivamente, sin embargo, si se dan ciertas condiciones, es posible la jubilación anticipada.

Desde la reforma del año 1981, el pilar solidario quedó conformado por la Pensión Asistencial (PASIS) y la Pensión Mínima Garantizada (PMG). La primera, se focalizaba en personas carentes de recursos y era incompatible con cualquier pensión autofinanciada. Su monto alcanzaba hasta el 50% de la pensión mínima, se debía postular y se asignaba inicialmente según cupos. Posteriormente, se comenzó a focalizar en el 20% más vulnerable de la población. En tanto, la PMG aseguraba un piso, pero sólo para aquellos que cotizaban al menos 20 años. Esto último, buscaba incentivar las cotizaciones, sin embargo, una vez alcanzado dicho umbral, ya no había incentivos a seguir cotizando. Además, dejaba a muchas personas sin beneficios puesto que sus densidades de cotizaciones<sup>5</sup> eran menores a las requeridas.

Si bien, la estructura central del sistema de pensiones se ha mantenido hasta hoy, se le han realizado más de 40 ajustes al DL 3.500<sup>6</sup>. Entre ellos, cabe

<sup>1</sup> En total existían 35 cajas de previsión con distintos servicios previsionales a los afiliados. Von Gersdorff (1984) describe que esas 35 cajas tenían un sin número de condiciones especiales para diferentes grupos de afiliados lo que generó alrededor de 200 regímenes previsionales diferentes.

<sup>2</sup> Las tasas de cotización variaban según la Caja y según el año. A principio de los 80's el rango de cotizaciones estaba entre 16% y 23% aproximadamente. Sin embargo, con anterioridad se alcanzaron en ocasiones niveles muy elevados de cotización. Por ejemplo, la cotización en la Caja de Empleadas Particulares que comenzó siendo de un 10% llegó a alcanzar un máximo de 64,7% de la remuneración imponible en 1974.

<sup>3</sup> Para ver el DL 3.500 actualizado a diciembre del 2019, visite <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-articulo-3832.html>

<sup>4</sup> Hasta la reforma del 2008, se cobraban además comisiones fijas por cotización, retiros y transferencias de saldos de una AFP a otra (Clavero y González, 2013).

<sup>5</sup> Densidad de Cotización, se define como la proporción de periodos cotizados, respecto del número de periodos trabajados. Se calcula como: Número de Periodos cotizados / Número de Periodos desde la Afiliación.

<sup>6</sup> Para más detalles revisar el Informe de la Comisión Asesora Presidencial de 2006.

destacar la creación de los multifondos (2002), el sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP, 2004), y la reforma integral al sistema del año 2008 que abarcó a los 3 pilares (solidario, obligatorio y voluntario).

Además de las reformas a los 3 pilares, en 2008 se incorporaron una serie de cambios al sistema. Entre los más importantes destacan: i) se propuso la obligatoriedad de cotizar para los trabajadores independientes (la ley recién se aprobó a principios de 2019); ii) Se estableció un subsidio a la cotización y contratación de jóvenes; iii) se creó el bono por hijo<sup>7</sup>; iv) se estableció una licitación de los afiliados nuevos y se estipuló la obligación de que, la AFP que se adjudique la licitación de los nuevos afiliados, mantenga el precio licitado a los afiliados preexistentes y a los que voluntariamente se afilien durante el plazo de vigencia del mecanismo. Adicionalmente, en la reforma se incluyó: v) crear un fondo para la educación previsional (FEP), destinado a desarrollar iniciativas de promoción, difusión y educación del sistema previsional y; vi) institucionalizar el Consejo Técnico de Inversiones, que recomiende las modificaciones a los límites de inversión.<sup>8</sup>

Con todos esos cambios el sistema de pensiones chileno quedó compuesto de 3 pilares con la siguiente estructura:

**Pilar de ahorro obligatorio:** Corresponde a la capitalización obligatoria individual que todos los trabajadores deben realizar y que es administrada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las AFP invierten el dinero de los afiliados en mercados locales e internacionales a través de instrumentos de renta fija (bonos de empresas privadas y estatales, fondos mutuos, etc.) y renta variable (acciones), para lo cual ofrecen 5 fondos (A, B, C, D y E) cuyo

riesgo varía, siendo el A más riesgoso y el E el menos riesgoso. A partir de la rentabilidad generada por los fondos a largo plazo, los aportes de los trabajadores se capitalizan durante su periodo laboral y generan el monto sobre el cual se calcula cada pensión.

**Pilar de ahorro voluntario (APV):** Son aportes individuales que cada trabajador realiza para complementar su pensión y, a la vez, obtener un complemento estatal o beneficios tributarios, según el régimen que se elija<sup>9</sup>. Al igual que en el ahorro obligatorio, los fondos voluntarios son administrados por privados, sin embargo, el número de entidades autorizadas para ofrecer instrumentos de ahorro e inversión (y, por ende, la gama de instrumentos disponibles), es mucho mayor. En 2008, se introdujo la opción de ahorro voluntario colectivo (APVC), que funciona igual que el individual salvo que, en este caso, lo constituye la empresa para sus trabajadores.

**Pilar solidario (PBS y APS):** Reformado profundamente en 2008, se buscó unificar el esquema de protección previsional mejorando la cobertura, aumentando los montos de los beneficios y mejorando los incentivos. El objetivo era asegurar un ingreso mínimo para los pensionados cuya pensión autofinanciada es muy baja o nula, y que pertenecen al 60% más pobre de la población jubilada. El pilar solidario, se financia con impuestos y se compone de dos beneficios principales: la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). La PBS es un monto fijo que se le asigna a los trabajadores no afiliados al sistema de pensiones y que no tienen derecho a ningún tipo de pensión. Actualmente, corresponde a un monto de \$141.374, \$147.029 y \$169.649 para personas entre 65-74, 75-79 y 80 o más años de edad, respectivamente.<sup>10</sup> En tanto, el APS está dirigido a los pensionados del sistema de AFP o "autofinanciados", pero cuya pensión base sea inferior a \$417.764, \$434.474 y \$501.316 para personas entre 65-74, 75-79 y 80 o más años de

<sup>7</sup> Este beneficio incrementa el monto de la pensión de la mujer a través de la entrega de una bonificación por cada hijo nacido vivo o adoptado; éste no se paga al momento del nacimiento del hijo, sino que junto a su pensión. La bonificación, que se fija y comienza a generar rentabilidad desde la fecha de nacimiento del hijo y equivale al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales.

<sup>8</sup> Ver Berstein (2011) por detalles de los cambios de la reforma de 2008.

<sup>9</sup> Actualmente, la legislación especifica los regímenes A y B que otorgan el complemento estatal y el beneficio tributario, respectivamente.

<sup>10</sup> Ley 21.190 de diciembre 2019.

TABLA 1: El sistema de pensiones chileno

| Pilar               | Pilar Solidario  | Ahorro Obligatorio  | Ahorro Voluntario   |
|---------------------|--|---|---|
| Objetivo            | Cubrir al 60% más pobre de la población pensionada y evitar la indigencia en la tercera edad. Dirigido principalmente a personas con cotizaciones nulas o mínimas.                               | Asegurar un nivel de pensiones que permitan suavizar la caída en el ingreso post-jubilación.  | Complementar los ahorros derivados del pilar obligatorio. Dirigido principalmente a quienes han alcanzado el tope de cotización obligatoria máximo. |
| Administración      | Instituto de Previsión Social (IPS)  | AFP   | AFP, AGF, fondos de inversión, entre otros.   |
| Financiamiento      | Impuestos  | Cotizaciones individuales. 10% del sueldo imponible o hasta 80,2 UF.                          | Ahorro individual (APV) y/o ahorro colectivo de una organización (APVC).  |
| Monto del beneficio | PBS: Monto fijo de \$141.374, \$147.029 y \$169.649, según el tramo de edad.<br>APS: Progresivo, con tope máximo (pensión total + APS) de \$417.764, \$434.474 y \$501.316, según tramo de edad. | Depende del monto cotizado y régimen de retiro elegido (Retiro Programado o Renta Vitalicia). | Depende del monto ahorrado. Además, tiene complemento estatal o beneficio tributario según régimen de ahorro elegido (A o B).                       |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IPS, Superintendencia de Pensiones y Chile Atiende.

edad respectivamente (estos montos de pensión son llamados Pensión Máxima con Aporte Solidario - PMAS).<sup>11</sup> El APS subsidia la pensión base<sup>12</sup>, otorgando más a aquellos con pensiones más bajas hasta llegar a un máximo o PMAS. Los montos de los dos primeros tramos irán subiendo gradualmente hasta alcanzar los \$501.316 en 2022. En la Tabla 1 se resumen las principales características del actual sistema de pensiones actualmente vigente en Chile:

Si bien la reforma de 2008 apuntó en la dirección correcta, los diagnósticos al sistema sugieren que nuevas reformas son necesarias. En particular, a nivel internacional, el sistema chileno tiene tasas de reemplazo bajas que se explicarían básicamente por: i) baja tasa de cotización (13,2%<sup>13</sup> versus promedio OCDE de 18,4%), ii) baja densidad de cotizaciones

(alrededor de 50%) que en parte se explica por la baja participación laboral, iii) aumento de la expectativa de vida sin cambios en la edad de jubilación y, iv) baja cobertura en trabajadores independientes e informales, entre otros desafíos. A raíz de ello, diversas instituciones han planteado una serie de reformas adicionales.

### III. Propuestas y modificaciones al sistema de pensiones chileno post reforma de 2008

#### Comisión Bravo (2015)

La Comisión Bravo, concluyó con 3 opciones de reforma global, pero donde sólo 2 opciones recibieron apoyo mayoritario (opciones A y B con el 50% y 46% de los votos respectivamente).

La propuesta global A, 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 del 2% con cargo al

<sup>11</sup> Estos valores están actualizados al 1 de julio de 2020 por la Superintendencia de Pensiones.

<sup>12</sup> Pensión base se define como la pensión autofinanciada más pensiones de sobrevivencia u otras administradas por el IPS, y más el valor de la PBS, si aplica.

<sup>13</sup> Este 13,15% se compone de: 10% para las cotizaciones previsionales, 1,99% para el Seguro de Invalidez y Cesantía (SIS) y un promedio de comisiones para las AFP de 1,16% (Datos a agosto de 2020, según Previred).

empleador, destinado a un fondo solidario. También, introduce cambios sustantivos al componente de ahorro, añadiendo (5) una nueva contribución del 2% cargo del empleador, destinada a las cuentas de capitalización individual, (6) una AFP Estatal con estrictas reglas de gobernanza y (7) nuevas medidas para reducir las comisiones de las AFP. Asimismo, la propuesta 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, y (10) implementar tablas de mortalidad unisex.

La propuesta global B, transforma el esquema de pensiones solidarias en un seguro social que pasa a ser la parte central del sistema de pensiones con financiamiento tripartito. Se organiza a través de cuentas ciudadanas de seguridad social, que puedan 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, también permite elevar las pensiones de los actuales pensionados al construirse un fondo solidario con aportes de los trabajadores, empleadores y recursos del Estado y 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. Este nuevo componente, permite 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.

De manera complementaria a la formulación de propuestas globales, la Comisión trabajó en la elaboración de recomendaciones específicas, aprobando 58 propuestas de reforma resumidas en 11 grupos generales.<sup>14</sup> Respecto del pilar solidario,

planteó aumentar la cobertura desde el 60% a, al menos, el 80% de la población y aumentar el monto de la PBS y de la PMAS con APS en 20%. Respecto del pilar contributivo, se insistió en mantener la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes establecida en 2008 (y postergada hasta el 2019); aumentar gradualmente la cotización previsional de cargo del empleador en 4 puntos porcentuales y donde una fracción de esta mayor cotización se destinará a un fondo solidario; aumentar y equiparar la edad legal de jubilación e incentivar el trabajo de las personas mayores; revisar periódicamente la edad de jubilación; Incorporar un incentivo para quienes posterguen su edad de retiro entre los beneficiarios del sistema de pensiones solidarias.

Para reducir los riesgos de los afiliados, se sugirió eliminar la modalidad de pensión de retiro programado y revisar las actuales tablas de mortalidad, ajustándolas a las expectativas de vida publicadas por el INE.

En tanto, para aumentar la competencia, se planteó extender la actual licitación que incluye solo a los nuevos afiliados a una fracción de los antiguos afiliados, con un mecanismo por definir; crear una AFP estatal que compita con las mismas reglas que el resto de las AFP y permitir la entrada de entidades sin fines de lucro, pero con giro único, a la industria de administración de fondos de pensiones.

Para abordar el problema de las brechas de género, se propuso eliminar el cálculo de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo; establecer que la partición de los fondos de pensiones en caso de divorcio, al ser considerada por parte de un juez, sea en partes iguales; establecer fondos previsionales compartidos (i.e., se propone que el 50% de las cotizaciones previsionales obligatorias se depositen en la cuenta individual del cónyuge o pareja en relación de convivencia); incrementar la cobertura de educación inicial de calidad (salas cunas y jardines infantiles), facilitando la inserción laboral femenina.

Finalmente, dentro de la multiplicidad de propuestas adicionales que sugiere la Comisión Bravo, cabe

<sup>14</sup> Para revisar en detalle las propuestas, ver informe Comisión Bravo 2015.

destacar la idea de que las FF.AA., Carabineros, PDI, Gendarmería y asimilados, tengan, en general, igual trato de incorporación y cotizaciones que el resto de los trabajadores, debiendo atenderse a las características específicas de su ocupación.

### Propuesta segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)

El año 2017, el entonces Ministro de Hacienda Rodrigo Valdés, lideró una propuesta para mejorar el sistema de pensiones particularmente enfocado en fortalecer el pilar de ahorro obligatorio, mejorar la regulación de las AFP y reducir la brecha de género.

Específicamente, este proyecto implica un aumento gradual del 5% en la cotización obligatoria con cargo al empleador, donde 3% iría a las cuentas individuales de los afiliados, mientras que el 2% restante, a un fondo colectivo, todo administrado por un ente público. Los fondos colectivos ahorrados funcionan como lo hace un sistema de reparto intergeneracional, indicándose un aumento promedio del 20% sobre las pensiones autofinanciadas. También, se considera un componente de equidad de género, el cual propone aumentar la edad de jubilación de forma voluntaria para las mujeres hasta los 65 años, a partir de los cuales, las trabajadoras recibirán un aporte adicional en su pensión, sumado a un nuevo bono para la mujer, financiado con el fondo colectivo. Además, la propuesta considera un aumento del tope imponible con el objetivo de homologar el tope imponible al del seguro de cesantía, y establece la cotización obligatoria para trabajadores independientes en un 15%<sup>15</sup>.

En materia regulatoria, el segundo gobierno de la ex-presidenta Bachelet propuso otorgar participación directa de los afiliados en los directorios de las AFP, regular las comisiones por intermediarios y el cobro de comisiones de las gestoras en base al desempeño de los fondos.

<sup>15</sup> Esta medida fue finalmente aprobada con modificaciones y su implementación se inició recién en 2019 obligando a todos los trabajadores a honorarios (salvo excepciones específicas) a cotizar por el 10%, el cual irá en aumento gradual, hasta el 17% en 2028.

### Propuesta segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022)

El año pasado, el actual gobierno presentó un proyecto de reforma al sistema de pensiones cuyo enfoque principal está en la mejora del pilar solidario, en fomentar el ahorro en la clase media y en mejorar la fiscalización y regulación del sistema. Este proyecto, se separó en dos partes: un proyecto corto ya aprobado, y otro más largo aún en tramitación. El primero, incluye cambios al pilar solidario (aumento APS y PBS, entre otros), mientras que, el segundo contiene modificaciones al pilar contributivo, tales como, el establecimiento del 6% de cotización adicional y la reducción del encaje.

Para fortalecer el pilar solidario, se establece un aumento tanto de la PBS como de la PMAS de forma progresiva y creciente con la edad, lo cual fue aprobado en diciembre de 2019. Para fomentar el ahorro de la clase media se propone el aumento progresivo, hasta 2027, de las cotizaciones en un 6% (inicialmente era de un 4%) con cargo al empleador. De este 6%, la mitad sería administrado por el Consejo Administrador de los Seguros Social (CASS), una institución independiente e iría a cuentas individuales de cada trabajador. Del 3% restante, el 2,8% se destinará a un fondo solidario colectivo y el 0,2% será para un seguro de dependencia, ambos administrados por el CASS y con cargo al empleador. También, se establece la creación de un Aporte Adicional a la Clase Media (AACM), el cual otorgaría un aporte a las pensiones de trabajadores que cumplieran con un mínimo de años de cotización<sup>16</sup> de 0,15 UF por año para los hombres y 0,2 UF para las mujeres. Además, el AACM incluiría un incentivo a postergar el retiro mediante el incremento del 50% de las cotizaciones hechas pasada la edad legal de jubilación.

Finalmente, en términos regulatorios, la propuesta del gobierno del Presidente Piñera se enfoca en aumentar la competencia en la oferta de AFP, a través

<sup>16</sup> Este mínimo de años requeridos comenzaba en 26 años para los hombres y 20 para las mujeres en 2021, para luego ir reduciéndose gradualmente hasta 22 y 16 años, respectivamente en 2027.

**TABLA 2:** Resumen propuestas segundo gobierno Michelle Bachelet y segundo gobierno Sebastián Piñera

| Modificación   | Propuesta Michelle Bachelet   | Propuesta Sebastián Piñera  |
|--|---|---|
| Aumento de cotizaciones                                  | 5% gradual con cargo al empleador. Igualar el tope imponible al tope del seguro de cesantía.  | 6% de forma progresiva hasta 2027. Todo con cargo al empleador.   |
| Destino y administración del aumento de las cotizaciones | 3%: cuentas individuales de los afiliados, heredables.<br>2%: fondo colectivo.<br>Todo administrado por un ente público.  | 3%: cuentas individuales.<br>2,8%: fondo solidario colectivo.<br>0,2%: un seguro de dependencia.<br>Todo administrado por el CASS.  |
| Mejoras específicas al APS, PBS y PMAS                   | Convertir el APS en una pensión definida.   | Aumento gradual y según tramo de edad de la PBS y PMAS.   |
| Cambios a la edad de jubilación                          | Se aumenta la edad de jubilación de forma voluntaria para las mujeres hasta los 65 años.  | Incentivo a postergar el retiro mediante el incremento del 50% de las cotizaciones hechas después de pasada la edad legal de jubilación.  |
| Mejoras destinadas a grupos específicos                  | Aporte adicional en su pensión para mujeres que retrasen su retiro.<br>Bono para la mujer, financiado con el fondo colectivo.<br>Cotización obligatoria del 15% para trabajadores independientes.     | Aporte Adicional a la Clase Media (AACM) que otorga un aporte a las pensiones de trabajadores que cumplan con un mínimo de años de cotización. 0,15 UF por año para los hombres y 0,2 UF para las mujeres.<br>Subsidio y Seguro de Dependencia. |
| Financiamiento pensiones solidarias                      | Impuestos Generales + Fondo Colectivo   | Gasto fiscal + Fondo Solidario  |
| Medidas regulatorias                                     | Otorgar participación directa de los afiliados en los directorios de las AFP.<br>Regular las comisiones por intermediarios<br>Cobro de comisiones de las gestoras en base al desempeño de los fondos. | Reducción del encaje exigido a las AFP desde 1% hasta 0,5%.<br>Diferenciación de comisiones según permanencia del afiliado y según se incorpore en forma individual o como parte de un grupo.   |

FUENTE: Elaboración propia.

de una reducción del encaje exigido a las AFP desde 1% hasta 0,5%, entre otras medidas. En la Tabla 2 se resumen las propuestas de los gobiernos de ambos mandatarios.

### Propuestas parlamentarias

**Carolina Goic y Juan Pablo Letelier:** La propuesta de los Senadores Goic y Letelier surge como una alternativa a la propuesta realizada por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Esta alternativa, iguala el aumento de las cotizaciones presentado en la propuesta del gobierno y asigna en su totalidad la carga al empleador. No obstante, difiere de lo presentado por el gobierno en que, este 6% de cotización adicional, iría enteramente a un Fondo Colectivo Solidario (FCS), el cual sería administrado por un ente público, llamado Consejo de Ahorro

Colectivo Solidario (CACS). El FCS, financiará parte de las pensiones del presente, a cambio de un derecho a pensión en el futuro por parte del trabajador, es decir, un sistema de cuentas nocionales, además de entregar otros beneficios.

Esta propuesta, además contempla un aumento de los fondos destinados al pilar solidario de forma que, se pase de otorgar una pensión mínima, a garantizar una pensión básica universal (PBUG) que cubra al menos hasta el límite de la línea de la pobreza. Este proceso, sería gradual y comenzaría por ampliar el alcance de la PBS y el APS hasta el 95% de la población.

**Alejandro Navarro, Yasna Provoste, Carlos Bianchi, Alfonso de Urresti y Juan Ignacio Latorre (en conjunto con No + AFP):** Los Senadores proponen la vuelta a un sistema de reparto, la nacionalización

de las pensiones y la derogación del DL 3.500, el cual establece en la Constitución facultades exclusivas al Ejecutivo para proponer reformas al sistema de seguridad social.

El nuevo sistema de pensiones implicaría una transición desde el actual sistema de capitalización individual, hacia un sistema de reparto en donde los fondos serían administrados por un Instituto de Seguridad Social, una institución pública que aseguraría una Pensión Básica Universal (PBU) fijada al nivel del sueldo mínimo en un sistema general de Beneficio Definido. En el caso de los fondos que se encuentren bajo la administración actual de las AFP al momento de la implementación, el proyecto indica que estos seguirán siendo de propiedad exclusiva del trabajador y la pensión final de cada

individuo se complementará con el nuevo fondo solidario. Este fondo solidario sería financiado con un pilar contributivo por parte de los trabajadores y de los empleadores, en donde ambos, deberán ajustar de forma progresiva su aporte a la cotización hasta 2026, en donde cada uno aportaría un 9%. Además, se incluye un pilar no contributivo consistente en aporte fiscal.

El PBU implicaría un gasto fiscal de, al menos, un 8% del PIB, mientras que la reversión a un sistema de reparto podría tener altos costos fiscales al momento de su implementación y a futuro, de manera que quedan planteadas las dudas sobre la factibilidad y sostenibilidad económica de este proyecto.

A continuación, la Tabla 3 presenta un resumen de las propuestas parlamentarias.

**TABLA 3:** Comparación propuestas parlamentarias

| Propuesta  | Goic y Letelier   | Navarro et al.   |
|--|---|--|
| Aumento de cotizaciones                                  | 6% con cargo al empleador.  | Aumento gradual al 2026 de cotizaciones totales, de los cuales:<br>9% con cargo al empleador.<br>9% con cargo al trabajador.   |
| Destino y administración del aumento de las cotizaciones | Todo el 6% es destinado a un fondo solidario común administrado por ente público, el CACS.<br>El CACS será financiado con una porción de los fondos colectivos.<br>El fondo solidario actuará como un sistema de cuentas nocionales.  | Todos los fondos, incluidos los ya depositados en AFP, serán trasladados a una entidad pública, el Instituto de Seguridad Social.<br>Todas las nuevas cotizaciones van a un fondo común nacionalizado. El dinero acumulado previamente, irá a cuentas individuales de administración estatal y serán traspasado a valor libro. |
| Mejoras específicas al APS, PBS y PMAS                   | Se pasa de una pensión mínima a una pensión básica universal (PBUG) que cubra al menos hasta el límite de la pobreza.<br>Se amplían el alcance del APS y la PBS hasta el 95% de la población.   | Se asegura una Pensión Básica Universal (PBU) fijada al nivel del sueldo mínimo.<br>Se fija un sistema general de Beneficio Definido.  |
| Financiamiento pensiones solidarias                      | Impuestos generales.  | Aportes empleadores, trabajadores y Estado (tripartito).   |
| Medidas regulatorias                                     | Se separan funciones de administración de cuentas y fondos, AFP desaparecen en el largo plazo.<br>Limita utilidades y gastos de las AFP en el corto y mediano plazo. El exceso se destina al fondo solidario común.<br>Se crea un seguro de lagunas previsionales.<br>Se incluirá un representante designado por los afiliados en el directorio de las AFP. | AFP y capitalización individual se mantiene sólo para administración de APV.<br>Se vuelve a un sistema obligatorio de reparto con administración pública.  |

FUENTE: Elaboración propia.



## Otras propuestas recientes

### Confederación de la Producción y el Comercio

**(CPC):** En el año 2016, la CPC convocó a un Consejo Asesor de Pensiones para elaborar una propuesta que abordara las aristas principales del problema previsional de Chile<sup>17</sup>. Dicha propuesta, destaca por la gradualidad en la implementación de las sugerencias y por promover los incentivos al ahorro y tratar el problema de los desincentivos.

En particular se propone aumentar la tasa de cotización de un 10% a un 13% con cargo al trabajador y de forma gradual en un plazo de 6 años. Para complementar este ahorro, la propuesta incluye el fomento al ahorro previsional voluntario y la flexibilidad en la norma que rige los mismos para que se puedan ofrecer instrumentos de mayor simpleza y que no requieran tanta atención. Además, se establece la facultad de los trabajadores para obligar a los empleadores a proporcionar la opción de un fondo de APV, al cual se destinaría un 2% adicional del sueldo del trabajador, más un 1% con cargo al empleador para llegar a un 16% de cotización previsional.

En cuanto a la edad de jubilación, la CPC propone aumentarla hasta los 67 años para hombres y mujeres, pero gradualmente, 6 meses por año. De esta forma, en 10 años más, hombres y mujeres estarían jubilando a los 65 años y, en 14 años más, ambos sexos lo harían a los 67.

Asimismo, la propuesta plantea medidas tendientes a mejorar la cobertura y reducir la evasión de cotizaciones. Entre estas, se encuentran la obligación de cotizar para trabajadores independientes, partiendo en el 10,7% y llegando hasta el 21% en 2022, e incluir la extensión del beneficio de cotizaciones que posee el Fondo de Cesantía Solidario<sup>18</sup> (FCS) a todos

<sup>17</sup> Este comité asesor fue presidido por Alberto Salas, e integrado por los economistas Klaus Schmidt-Hebbel, Hernán Cheyre, Andrea Tokman, Sergio Urzúa, y la actual ministra María José Zaldívar, entre otros profesionales y académicos.

<sup>18</sup> Este beneficio es otorgado a los adscritos al seguro de cesantía cuyos fondos no son suficientes, y permite destinar parte de lo pagado a la cuenta de ahorro individual.

los beneficiarios del Seguro de Cesantía. Adicionalmente, se sugiere centralizar el sistema de pensiones para facilitar una mayor fiscalización de los empleadores y reducir los componentes del sueldo que constituyen remuneración no imponible.

Para mejorar el pilar solidario, el programa de la CPC sugiere el aumento de la PBS en un 15% y del PMAS en un 17% y revisar programas de subsidios sociales que generan desincentivos a la cotización, tales como, el Subsidio Único Familiar<sup>19</sup>, entre otras medidas. Además, se propone un seguro obligatorio de longevidad o “cuarta edad”, el cual tiene por objetivo asegurar el financiamiento de los adultos mayores desde los 85 años, beneficiarios del pilar solidario y que hayan optado por jubilar bajo la modalidad de retiro programado.

Finalmente, la propuesta hace hincapié en la necesidad de reformar el mecanismo de cobro de comisiones, desde uno basado en el salario, hacia uno basado en el saldo administrado, o una combinación de ambos.

**Centro de Estudios Horizontal:** Desde el centro de estudios, proponen aumentar la cobertura del pilar solidario hasta el octavo decil en donde, hasta el 70%, se otorgará un monto complementario a la pensión autofinanciada de \$200.000 para luego decrecer gradualmente hasta llegar al 80% más vulnerable. Posteriormente, la cobertura del pilar debería ampliarse hacia la universalidad, todo financiado vía impuestos generales.

En materia de edad de jubilación y cotizaciones, en Horizontal proponen aumentar la primera hasta los 67 años para luego indexarla a la esperanza de vida, mientras que, la segunda dice, debiera ser aumentada, por lo menos, en un 6% con cargo al empleador y que todo vaya a las cuentas individuales de los trabajadores. Luego de llegar al 6% de aumento en 6 años, se sugiere que la tasa de cotización se evalúe de acuerdo a la esperanza de vida. Adicionalmente,

<sup>19</sup> Este subsidio se otorga justamente a trabajadores de escasos recursos que no cotizan.

se plantea la implementación de la cotización a través del consumo, el cual contempla que el equivalente a un 1% del IVA de cada compra vaya a una cuenta de ahorro individual con un tope de \$20.000 mensuales.

En términos regulatorios, la propuesta incluye la creación de una AFP estatal sujeta a las mismas condiciones que todas las AFP privadas, de forma de aumentar el rango de opciones para los trabajadores, y el refuerzo de la educación financiera. Tam-

bién, se sugiere separar las labores administrativas y gestión de las AFP, siendo encargadas a una nueva institución estatal, la cual maneja los contratos y la entrega de beneficios, dejando a las AFP sólo las tareas de rentabilizar los fondos y captar afiliados, lo que reduciría los costos operativos y las barreras de entrada al sistema. Además, destaca su propuesta de crear un Consejo Consultivo Previsional para que evalúe técnicamente a las AFP, y el cambio en el modelo de cobro de comisiones hacia uno basado

**TABLA 4:** Comparación propuestas de la CPC y Horizontal

| Propuesta  | Horizontal   | CPC  |
|--|--|--|
| Aumento de cotizaciones                                  | Aumento de 6% con cargo al empleador y de forma gradual en un plazo de 6 años. Implantar un sistema de enrolamiento automático en APV por un 1% del sueldo con cargo al trabajador. Cotización a través del consumo con tope de \$20.000 mensuales para quienes posean menos de \$100 millones en su cuenta de ahorro previsional. | Aumento de 3% en cotizaciones individuales con cargo al trabajador y de forma gradual en un plazo de 6 años. Incentivos al APV: Posibilidad de obligar al empleador a utilizar APVC por un 3% (2% con cargo al trabajador y 1% con cargo al empleador) y flexibilización de la normativa sobre instrumentos destinados a APV.  |
| Destino y administración del aumento de las cotizaciones | Cuentas individuales de las AFP.   | Cuentas individuales de las AFP y APV, cuando corresponda.   |
| Mejoras específicas al APS, PBS y PMAS                   | Extensión del pilar solidario al 80% más vulnerable y tendiente hacia la universalidad. Entrega de \$200.000 hasta el séptimo decil, con una cotización mínima de 15 años para recibir el beneficio. Reducción gradual hasta el octavo decil. Si no cotiza el mínimo, se le entrega PBS.   | Aumento de la PBS en un 15% y del PMAS en un 17%. Bonificación para la mujer al 60% más vulnerable.  |
| Financiamiento pensiones solidarias                      | Impuestos generales.   | Impuestos generales y Fondo de reserva de pensiones.   |
| Edad de jubilación                                       | Aumento a 67 años para hombres y mujeres. Se considera una "cuarta edad" desde los 85 años en donde se activa un seguro de longevidad pagado con las remuneraciones del periodo laboral.   | Aumento a 67 años para hombres y mujeres. Para beneficiarios del pilar solidario, retirados bajo retiro programado, se considera una "cuarta edad" desde los 85 años en donde se activa un seguro de longevidad.   |
| Medidas regulatorias                                     | Cobro de comisiones basado en los activos administrados, en lugar de la base actual que es el sueldo. Crear una entidad separada para la administración de las cuentas y entrega de beneficios y otra para evaluar a las AFP. Creación de una AFP estatal regida por las mismas leyes que las AFP privadas.                        | Cobro de comisiones basado en los activos administrados, en lugar de la base actual que es el sueldo, o una combinación de ambos. Creación de comités de vigilancia de las AFP, compuestos por miembros elegidos por los cotizantes y la designación de una entidad encargada de revisar y definir los parámetros del sistema. |
| Otras propuestas   | Establecer con el Mineduc, una estrategia de educación previsional.  | Mejorar la educación previsional. Bonificación adicional para mujeres pensionadas.   |

FUENTE: Elaboración propia.

en los activos administrados. Esto último, implicaría que el valor nominal de las comisiones caiga si los fondos también lo hacen.

Finalmente, desde Horizontal también proponen un seguro obligatorio de longevidad o “cuarta edad”, al mismo tiempo que se reducen las tablas de mortalidad hasta 85 años para ambos sexos. De esta forma, las pensiones calculadas en base a las tablas aumentan sustancialmente, mientras que el seguro de longevidad permitiría al afiliado cubrir los años adicionales que viva, eliminando la selección adversa que se genera al elegir un plan de retiro producto de no saber cuánto más se vivirá.

La Tabla 4 presenta un resumen de las propuestas de la CPC y Horizontal.

#### **IV. Criterios generales para evaluar una reforma a las pensiones**

Dada la amplitud y variedad de las propuestas elaboradas para modificar el sistema de pensiones chileno, se plantean ciertos criterios generales que debe cumplir cualquier nuevo sistema para promover la seguridad social y el desarrollo equilibrado del país. Estos criterios, proveen de un marco de análisis sobre el cual es posible analizar las distintas propuestas revisadas.

##### **Respeto a los derechos de propiedad de los ahorros individuales personales**

Una de las instituciones más importantes para generar un clima propicio para el desarrollo y crecimiento de un país, es el respeto a los derechos de propiedad. La evidencia empírica comparada, muestra claramente que los países que exhiben mayor crecimiento económico son aquellos cuya institucionalidad garantiza y da seguridad sobre los derechos de propiedad (North & Thomas, 1973). El establecimiento de derechos de propiedad claros y que sean resguardados por el Estado es, por tanto, un punto esencial para el desarrollo (Rodrik, 2000).

En el caso particular de las pensiones, la actual legislación garantiza que los fondos de pensiones pertenecen a los afiliados y no tienen ninguna relación con el capital de la administradora de fondos de pensiones (AFP). La función de la AFP es sólo gestionar los ahorros previsionales de las personas, de manera que todas las ganancias que se producen por la inversión de esos recursos pertenecen a los afiliados y son destinados a aumentar los saldos de las respectivas cuentas individuales obligatorias.

Este es un precepto básico del sistema de capitalización individual. *Ninguna persona estará dispuesta a realizar ahorro previsional individual en el futuro si no tiene la certeza de que el producto de esa inversión le pertenece; que no le será expropiado o confiscado.* Es claro entonces, que una institucionalidad que defina y defienda correctamente los derechos de propiedad sobre el ahorro previsional individual es fundamental en el diseño de cualquier sistema de pensiones mixto.

##### **Libertad de elección sobre la administración de fondos individuales**

Una economía social de mercado es “descentralizada” por naturaleza, lo que significa que no hay una institución gubernamental que tome las decisiones de consumo e inversión por las personas, salvo que estas causen efectos negativos sobre las mismas personas o sobre terceros. En este caso, el Estado interviene validando o normando las acciones e implementado los incentivos adecuados, lo que genera ganancias en eficiencia, pero nunca toma la decisión final.

Consecuentemente, en el contexto de un sistema de pensiones mixto, la elección de dónde y cómo invertir los ahorros previsionales individuales debería recaer justamente en las personas que generaron dichos recursos con su trabajo, mientras que, el Estado debería limitarse a incentivar las acciones que resulten beneficiosas para la sociedad en su conjunto. El sistema de pensiones chileno ya ha avanzado en dicha dirección, permitiendo a los cotizantes elegir

la AFP que administre sus recursos, cambiarse de institución si así lo decidiera, y en qué fondos invertir sus ahorros dependiendo de su nivel de riesgo preferido (sistema de Multifondos). Inclusive, se permite que los saldos de las distintas cuentas que tenga un trabajador puedan permanecer hasta en dos tipos de multifondos distintos.

Estos avances en la libertad de elección individual, sobre cómo administrar los ahorros previsionales individuales, deberían mantenerse y profundizarse en una reforma futura al sistema de pensiones. Los destinos de cualquier nueva cotización previsional individual, ya sea con cargo a los individuos o a cargo del empleador, deberían ser decididos por las mismas personas cuyo trabajo generaron dichos recursos. Por tanto, cualquier elección de solidaridad con recursos provenientes del trabajo individual, debería ser decidida por los propios cotizantes, y el Estado debería trabajar para promover los incentivos a la solidaridad, no imponerla.

### **Más competencia y mejor regulación en los mercados de administración de fondos previsionales**

Los mercados no operan correctamente cuando los incentivos a competir son bajos y cuando hay asimetrías de información. Típicamente, incumbentes demandan protecciones, en especial contra competidores más eficientes. De aquí, que medidas destinadas a mejorar la competencia y reducir barreras a la entrada de nuevos participantes en el mercado de administración de fondos de pensiones sean necesarias, sobre todo en un contexto en que las barreras de entrada son principalmente legales (por ejemplo, el encaje de 1%).

Asimismo, es relevante la reducción de las asimetrías de información, lo cual se logra con medidas que simplifiquen el sistema de pensiones y mediante un amplio acceso a la educación previsional. Esto, facilitará la comprensión del sistema de pensiones por parte de los afiliados y su legitimidad.

Los mercados ganan cuando existen entidades reguladoras que velen por el buen funcionamiento y que protejan la competencia. En este sentido, es clave fortalecer la fiscalización del sistema de AFP. Medidas tendientes a reforzar la Superintendencia de Pensiones y mejorar la coordinación entre ésta y la Comisión para el Mercado Financiero van en la dirección correcta. De manera similar, aumentar la participación de los afiliados en la gobernanza de las AFP también va en la dirección de lograr una mayor fiscalización y competencia.

### **Incentivos dinámicos correctos para el ahorro individual y para el empleo**

La evidencia empírica respalda el importante rol de los incentivos en el correcto diseño de las políticas públicas. El considerar ex-ante los incentivos que generan políticas públicas específicas es clave para asegurar su éxito en el cumplimiento de los objetivos planteados. Por tanto, cuando se analiza una medida cualquiera, hay que considerar no sólo los efectos directos, sino también los indirectos que actúan a través de los incentivos.

En este contexto, es necesario incentivar las cotizaciones individuales en las personas que puedan hacerlo, ya que esto es clave para contar con un sistema previsional que sea financieramente sostenible en el tiempo. De la misma forma, aumentar las cotizaciones previsionales con cargo al empleador genera incentivos dinámicos a la no contratación formal, ya que, para todos los efectos prácticos, es un impuesto al trabajo. Por esto, aunque este tipo de propuestas sean inevitables para mejorar las pensiones en el mediano plazo, debe tenerse en cuenta este *trade-off* entre mejorar las pensiones a costa de un mercado laboral menos eficiente.

### **Solidaridad inter e intrageneracional: Asegurar pensiones dignas a todos los chilenos**

En general, las instituciones de seguridad social legitiman y favorecen el correcto funcionamiento de una

economía de mercado, ya que la hacen compatible con un grado de estabilidad y de cohesión social. Aquí, el rol del Estado es clave, por ejemplo, asegurando una mejor distribución del bienestar económico que la lograda a través del mercado, a través de políticas fiscales que pueden cambiar la forma en que se divide el “pastel” económico en un país.

Una iniciativa en esta línea es la reforma al pilar solidario, implementada por Ley el año 2008. Esta medida, focalizada en el 60% más pobre de la población, tiene por objetivo, prevenir la pobreza en la vejez e invalidez, siendo financiada a través de impuestos generales. No obstante, actualmente son necesarias nuevas propuestas que aumenten las pensiones de hoy y a futuro para los sectores más vulnerables y la clase media, perfeccionando los pilares solidario y contributivo. Esta mayor solidaridad puede realizarse por diversas vías: i) impuestos al trabajo (como varias de las propuestas vigentes) o ii) mediante impuestos generales. Creemos que la solidaridad debe seguir siendo financiada vía impuestos generales (tal como en 2008) pues es más eficiente y no distorsiona el mercado laboral.

### Reforma previsional con equidad de género

Dado que, la esperanza de vida a la edad de retiro ha aumentado considerablemente para las mujeres<sup>20</sup> y que, por una serie de variables, la densidad de cotizaciones es mucho menor para ellas que para los hombres en el país (46% versus 62% en el periodo Enero-Junio 2020), es importante incorporar un componente de Equidad de Género en una reforma al sistema de pensiones, así como incentivos al trabajo formal de la mujer.

### Sustentabilidad fiscal del país

La estabilidad en las “reglas del juego” a nivel de la política macroeconómica es un elemento esencial para el crecimiento (Rodrik, 2000). La inflación alta

e inestable desincentiva la inversión. En tanto, un sistema de pensiones desequilibrado puede tener un efecto nocivo en el déficit presupuestario del gobierno, con sus consecuentes costos sobre el crecimiento de la economía y de los niveles de vida de los ciudadanos.

Efectivamente, déficits presupuestarios sistemáticos, cuando los gastos son mayores que los ingresos del gobierno, implican que éste se ve obligado a pedir préstamos al sistema financiero para financiarlos, por lo que disminuyen los fondos disponibles para otros prestatarios. Esto puede llevar a una reducción de la inversión en capital humano y en capital físico de un país, lo que a su vez implica una menor productividad, y, por ende, un menor crecimiento económico y caída de los niveles de vida de un país. Un caso ya paradigmático de un sistema de pensiones insostenible fue la crisis en Europa del sistema basado en reparto (para detalles ver Casey, 2012).

Es por esto que, en un sistema de pensiones, es clave introducir cambios sostenibles en el tiempo cautelando los efectos sobre la economía e incentivos. Para ello, cualquier reforma que apunte a aumentar las pensiones de forma sostenible, debe combinar un mayor aporte estatal con un mayor aporte individual.

A modo de resumen, se presenta la Tabla 5 donde se destaca cuales de las propuestas de reforma presentadas previamente para Chile cumplen con los criterios que consideramos importantes para tener en consideración en una reforma al sistema de pensiones. En general, todas consideran algún elemento de solidaridad, si embargo existen diferencias en el mecanismo utilizado para lograrlo (reparto, fondo solidario, pensiones básicas, etc.). Asimismo, prácticamente todas consideran incrementar la competencia en el sistema y la equidad de género. El criterio menos considerado en las propuestas es la libertad de elección en el manejo de los fondos por parte de los afiliados, en el entendido que ninguna contempla la libertad de elección por parte del afiliado respecto de quienes quiere que administren la totalidad de su cotización obligatoria.

<sup>20</sup> A modo de referencia, en el año 2000, la esperanza de vida después de los 65 años para las mujeres era de 18,9 años. En el 2019, este indicador era de 21,9 años.

TABLA 5: Criterios versus Propuestas

| Criterio   | Comisión Bravo | Bachelet II | Piñera II | Goic y Letelier | Navarro et al. | CPC | Horizontal |
|--|----------------|-------------|-----------|-----------------|----------------|-----|------------|
| Respeto a los derechos de propiedad de los ahorros individuales personales                   | X              | X           | X         | X               |                | X   | X          |
| Libertad de elección sobre la administración de fondos individuales                          |                |             |           |                 |                | X   | X          |
| Más competencia y mejor regulación en los mercados de administración de fondos previsionales | X              | X           | X         | X               |                | X   | X          |
| Incentivos dinámicos correctos para el ahorro individual y para el empleo                    | X              | X           | X         |                 |                | X   | X          |
| Solidaridad inter e intrageneracional: Asegurar pensiones dignas a todos los chilenos        | X              | X           | X         | X               | X              | X   | X          |
| Reforma previsional con equidad de género  | X              | X           | X         | X               |                | X   | X          |
| Sustentabilidad fiscal del país  | X              | X           | X         |                 |                | X   | X          |

FUENTE: Elaboración propia.

## V. Propuestas y recomendaciones de política

En base a los criterios mencionados, y revisando algunas iniciativas anteriormente hechas, se presentan propuestas en distintas materias clave tendientes a mejorar el actual sistema de pensiones chileno. Con todo, las propuestas que se exponen a continuación responden a dos elementos que el nuevo sistema de pensiones debiera tener:

- i) Un sistema mixto, que combine adecuadamente un pilar solidario con un pilar contributivo y otro voluntario y,
- ii) Respeto irrestricto al derecho de propiedad sobre los recursos ahorrados.

### Extensión del período laboral activo

- i) Nivelar gradualmente la edad legal de jubilación a 65 años para mujeres y hombres en 1 año por cohorte desde el que nació en 1966 en adelante. Así, la cohorte de trabajadores que nació el año

1965, hoy tiene 55 años y jubilará con 60 años. La cohorte que nació en 1966, hoy tiene 54 años y jubilará con 61 años. Así sucesivamente hasta la cohorte que nació en 1970, que hoy tiene 50 años y que jubilará a los 65 años.

- ii) Luego de nivelar las edades de jubilación se propone indexar la edad de jubilación a la expectativa de vida a los 65 años con alguna regla (e.g., 6 meses más para jubilar por cada año extra de expectativa de vida a los 65 años, revisable cada 4 años, de forma que no coincida con años de elecciones presidenciales).
- iii) Establecer incentivos a postergar la edad de jubilación más allá de los 65 años con incentivos mayores para las mujeres, por ejemplo: abono fiscal de 0,15 y 0,2 UF por año cotizado para hombres y mujeres respectivamente, propuesto en el actual gobierno de Sebastián Piñera.
- iv) Reformar el mercado laboral de los adultos mayores mediante la flexibilización de jornadas, subsidio al empleo de adultos mayores u otros ajustes

que les permitan mantener el contacto con el mundo del trabajo, aunque sea de manera parcial.

- v) Generar condiciones que permitan un ingreso más rápido a la fuerza laboral, tales como, flexibilizar la jornada laboral, ampliar monto y cobertura del subsidio al empleo joven, reducción de la duración formal de las carreras e incentivos a la titulación oportuna. Esto es clave, pues las cotizaciones iniciales de los afiliados tienen un gran efecto en la pensión futura.

### Universalidad del Nuevo Sistema Previsional

- i) Implementación de un Ingreso Básico para la Vejez (IBV) que elimine la pobreza en los adultos mayores, es decir, que asegure, al menos, una pensión total equivalente a una línea de pobreza para todos (alrededor de \$171.000 por jubilado) y que, sobre dicho monto, se agregue la pensión autofinanciada. Este nuevo ingreso, se construye sobre la base de lo que hoy es el pilar solidario con la Pensión Básica Solidaria, representando una mejora en la cobertura y en el monto del actual mecanismo. La IBV, estaría disponible para aquellas personas que al momento de jubilar tengan ahorrado menos de \$100 millones, cubriendo aproximadamente, un 90% de las personas en edad de jubilar y excluyendo alrededor de 10% más rico. Su costo, rondaría el 2% del PIB para 2021.
- ii) Para ayudar a financiar el costo adicional del IBV, se propone aumentar el IVA en un 1% (aproximado), el cual irá hacia complementar el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), un fondo soberano que tiene por objetivo de servir como financiamiento de obligaciones en materia de pensiones<sup>21</sup>. Paralelamente, se debe definir una fórmula de retiro de fondos desde el FRP, los que irán a financiar el IBV, según se requiera. Esta propuesta, permitiría financiar parte del IBV de forma

responsable, toda vez que, el aumento del 1% del IVA recauda alrededor de US\$ 1.300 adicionales, es progresivo al no gravar el empleo y, además, implica un mayor aporte desde los sectores más ricos (Arellano, 2017). Por otra parte, la regla de retiros desde el FRP tiene por fin asegurar que los fondos se utilicen con criterio y de acuerdo a las necesidades de financiamiento, mientras que los fondos provenientes del IVA ayudan a la sustentabilidad del FRP, cuyo valor de mercado, a junio del 2020, alcanzaba los US\$ 10.786 millones.

- iii) Entregar un Aporte Previsional Solidario decreciente a aquellos que se encuentran con pensiones entre 1 y 3 líneas de pobreza (alrededor de \$171.000 y \$513.000 por jubilado).
- iv) Acotar el beneficio completo del IBV a ciudadanos chilenos y residentes extranjeros. Estos últimos deben haber vivido un mínimo de 40 años continuos o discontinuos en Chile, desde los 16 años de edad y haber pasado el año anterior a la fecha de solicitud del beneficio en Chile. En caso de contar con menos de 40 años en el país, pero más de 20 (incluyendo el año anterior a la solicitud), se otorgará una porción del IBV proporcional a los años pasados en Chile (1/20 del beneficio por cada año).
- v) Finalmente, eliminar la opción de retiro programado (tal como sugiere la Comisión Bravo). Ello debido a que esta opción no cumple con el objetivo central de un sistema de pensiones que es permitir suavizar el consumo inter-temporal, pues los montos que entrega van disminuyendo en el tiempo y traspasa al afiliado todo el riesgo de longevidad. Con esto además el sistema es más simple de entender y provee certeza de los montos a ser entregados en cada período de tiempo para el afiliado.

### Tasa y tope de cotización

- i) Aumentar gradualmente (ejemplo: en 1 punto al año) la cotización hasta un 16% de la remuneración, todo con cargo al empleador.

<sup>21</sup> Para ver detalles del FRP, visite: <https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/finanzas-internacionales/fondos-soberanos/fondo-de-reserva-de-pensiones>

- ii) Que el 6% adicional vaya por completo a la cuenta individual del trabajador.
- iii) Que cualquier elemento de solidaridad se implemente vía impuestos generales y no vía impuestos al trabajo.
- iv) Elevar gradualmente (ejemplo: en 6 años) el tope de cotización, desde las 80,2 UF actuales para pensiones, hasta 120,4 UF, que es el tope actual vigente para el seguro de cesantía.

## Cobertura

Si bien, el sistema previsional presenta una adecuada cobertura dentro de los trabajadores dependientes, el país cuenta con una baja cobertura en trabajadores independientes e informales. La cobertura de los independientes debería ir aumentando luego de la publicación de la Ley 21.133 que estableció la incorporación de los trabajadores independientes a la seguridad social. En cuanto a los trabajadores informales, éstos deberían ser cubiertos por el pilar solidario.

Adicionalmente, se propone el traspaso gradual al sistema mixto, de los trabajadores que actualmente se encuentran bajo esquema de reparto a modo de unificar sistemas y de darle legitimidad al sistema mixto (ejemplo: Fuerzas Armadas y de Orden). Esto se podría hacer por cohorte de entrada a las instituciones a partir del 2023.

## Equidad de género

- i) Unificar las tablas de mortalidad entre mujeres y hombres (Comisión Bravo y Horizontal).
- ii) Permitir la realización de aportes en el APV del cónyuge, conviviente civil o hijos (propuesto en actual mandato de Sebastián Piñera).
- iii) Establecer que la partición de los fondos de pensiones en caso de divorcio, al ser considerada por parte de un juez, sea en partes iguales (Comisión Bravo).

## Mayor competencia

- i) Separar la administración de las cuentas, y las consecuentes actividades administrativas asociadas, del manejo de inversiones, radicando lo primero en una sola institución (aprovechando economías de escala independientemente de si se concentra en un ente estatal o si se licita a una entidad privada distinta de las AFP) y permitiendo competencia en rentabilidad y comisiones por lo segundo. Aquí resulta muy importante que el administrador de cuentas provea información simple respecto de la rentabilidad y comisiones de los inversores de fondos, de forma que, los afiliados puedan comparar en base a esos dos elementos de información.
- ii) Que el afiliado decida qué institución gestiona las inversiones con los recursos de su 16% de cotización.
- iii) Una vez separadas las instituciones, reducir las barreras a la entrada en el mercado de inversión de fondos (e.g., reducir el encaje de 1% a 0,5%) (sugerido también actual mandato de Sebastián Piñera, segundo gobierno de Michelle Bachelet y Horizontal).

## Mercado laboral y densidad de cotización

La densidad de cotizaciones es actualmente uno de las mayores causantes de las bajas pensiones. De hecho, en el periodo Enero-Junio 2020, los nuevos pensionados poseían una densidad promedio de 53%. Para mejorar esto, se requieren reformas que eliminen las trabas a la participación en el mercado laboral, por lo que se propone:

- i) Una reforma que mejore el acceso a educación preescolar de calidad, desde sala cuna hasta kínder, lo cual facilitaría la participación laboral femenina.
- ii) Rediseñar y reestructurar el sistema de capacitación por uno de educación y perfeccionamiento



continuo que permita una fácil y transparente reconversión de los trabajadores, para lo cual es crucial la coordinación de las políticas educacionales y laborales, tanto en el área científico - humanista como técnico profesional.

## Educación previsional

- i) Crear una estrategia nacional de educación previsional, con el objeto de educar y difundir los derechos y obligaciones de las personas en el sistema de pensiones, y los demás beneficios de seguridad social que se relacionan con éste (actual gobierno de Sebastián Piñera).
- ii) Para apoyar en esta misión, es muy importante que: a) la educación previsional comience en la etapa escolar mediante, por ejemplo, un módulo incluido en el curso de formación ciudadana y, b) que además el sistema previsional sea lo más simple posible para facilitar su comprensión.

## Referencias

- Arellano, J. P. (2017). *Para Mejorar las Pensiones: Aportes al Debate*. CIEPLAN.
- Berstein, S. (2011). *Implementación de la reforma previsional en Chile*. Documento de Trabajo N°45, Superintendencia de Pensiones.
- Bravo et al. (2015). *Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.
- Casey, B. H. (2012). The implications of the economic crisis for pensions and pension policy in Europe. *Global Social Policy*, 12(3), 246-265.

Clavero, C. & González, M. (2013). *Estructura de comisiones de las AFP: alternativas de cobro y sus efectos*. *Estudios de Administración*, 20(2), 1-43.

Comisión Presidencial Pensiones (2015). *Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile*.

Horizontal (2020). *La necesidad de una reforma al sistema de pensiones: propuestas para mejorar sus resultados*. Mimeo.

Marcel, et al. (2006). *El Derecho a una Vida Digna en la Vejez: Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile*. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social (1980). *Fundamentos económicos, sociales y políticos del anteproyecto de reforma previsional*.

Mitchell, O. S. (2020). Building Better Retirement Systems in the Wake of the Global Pandemic (No. w27261). *National Bureau of Economic Research*.

North, D. C. & Thomas, R. P. (1973). *The rise of the western world: A new economic history*. Cambridge University Press.

OECD (2019). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing, Paris.

Rodrik, D. (2000). Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. *Studies in comparative international development*, 35(3), 3-31.

Salas, et al. (2016). *Informe de la Comisión Asesora de Pensiones de la CPC. Confederación de la Producción y el Comercio*.

Superintendencia de Pensiones (2018). *Determinantes del nivel de pensión*. Documento de Trabajo N° 59.

The World Bank Group (2019). *Early Access to Pension Savings: International Experience and Lessons Learnt*.

Von Gersdorff, H. (1984). El sistema previsional chileno durante los diez últimos años. *Estudios de Economía*, 11(1), 87-116. **PdR**