

# PARA MEJORAR LAS PENSIONES: APORTES AL DEBATE

José Pablo Arellano Marín

Para mejorar las pensiones: aportes al debate

Primera edición: mayo de 2017

© 2017, José Pablo Arellano Marín

© 2017, Cieplan

Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura

Santiago - Chile

Fono: (56 2) 2796 5660

Web: [www.cieplan.org](http://www.cieplan.org)

Edición: Cecilia Barría

Diseño de portada y Diagramación: Triángulo / [www.triangulo.co](http://www.triangulo.co)

ISBN: 978-956-204-068-6

Queda autorizada la reproducción parcial o total de esta obra, salvo para fines comerciales, con la condición de citar la fuente.

Impreso por: LOM Ediciones

Impreso en Chile / Printed in Chile

**PARA MEJORAR LAS PENSIONES:  
APORTES AL DEBATE**

**José Pablo Arellano Marín**



## Para mejorar las pensiones: aportes al debate

*José Pablo Arellano Marín*<sup>1</sup>

### Resumen ejecutivo

En el último tiempo se ha instalado un debate para responder al reclamo por mejores pensiones.

Para poder dar una respuesta correcta a esta demanda es indispensable determinar cuáles son las causas raíces de las bajas pensiones. Solo así se podrá dar una respuesta que se sostenga en el tiempo y que no cree otros problemas iguales o mayores con el paso del tiempo. Esto es particularmente importante en el caso de las pensiones, donde los cambios de política por definición logran resultados y tienen consecuencias de muy largo plazo.

El documento concluye que la insuficiencia actual de las pensiones, medida como la tasa de reemplazo de las remuneraciones imponibles sobre las cuales se cotizó, obedece a tres causas principales.

En primer lugar, el 56% de los actuales pensionados por vejez del sistema de AFP cotizó durante menos de 20 años. En rigor, con ello no cumplen con el requisito mínimo para ser consideradas pensiones contributivas. En el sis-

---

1 Agradezco la colaboración de Andrés Leslie.

tema antiguo de pensiones, sin ese requisito, en muchos casos ni siquiera se recuperaban los fondos ahorrados durante la vida activa. Es imposible lograr, independiente de si el sistema es estatal o privado, de capitalización o reparto, pensiones contributivas adecuadas con menos de 20 años de cotización.

La segunda causa de insuficiencia de las pensiones es el aumento de la esperanza de vida al momento de pensionarse. Actualmente para los hombres es de 20,3 años a partir de los 65 años y para las mujeres es de 30,4 a partir de los 60 años. Este aumento se ha producido en los últimos 40 años, fruto de las mejoras en las condiciones de vida y la atención de salud. Las proyecciones indican que la esperanza de vida seguirá subiendo en los próximos años. Solo para compensar el aumento de la esperanza de vida que se ha registrado desde 1981 y así evitar que las pensiones sigan disminuyendo, la tasa de cotización debería elevarse en 2,5%. Este también es un factor común a cualquier sistema de pensiones, ya que, en cualquier sistema, el aumento de la esperanza de vida se traduce en menores pensiones y/o en mayores cotizaciones obligatorias.

En tercer lugar, el 10% de cotización obligatoria resulta insuficiente para lograr una tasa de reemplazo adecuada. En la OECD la tasa de cotización promedio para pensiones es del orden del 18%. En el sistema antiguo chileno supera el 19%.

Pueden hacerse distintas proyecciones y los resultados dependerán de la rentabilidad, el crecimiento de las remuneraciones imponibles y la densidad de cotizaciones. Es difícil proyectar, con una rentabilidad del 5%, después de 40 años de cotizaciones y con la actual esperanza de vida, tasas de reemplazo por

encima de 63% para los hombres, a los 65 años, y de 31%, a los 60 años, para las mujeres con 35 años de cotizaciones.

Todos los factores anteriores se agravan en el caso de las mujeres. Dada la edad de retiro a los 60 años y la mayor esperanza de vida, ellas cobran pensiones durante 10 años más que los hombres y con menos años de cotización. La consecuencia es una tasa de reemplazo mucho menor.

Los bajos niveles de las pensiones provocan mayor malestar y frustración debido a las desmedidas expectativas que las propias AFP y los promotores del sistema han creado de manera sistemática durante las últimas décadas. La competencia por afiliados ha llevado a las AFP a hacer publicidad y acciones comerciales que han creado expectativas que no guardan relación con las pensiones que se pueden lograr en este o en cualquier otro sistema bajo las condiciones descritas más arriba.

Propuestas a partir de este diagnóstico

1. Para reducir las lagunas es urgente hacer efectiva la cotización obligatoria de los independientes, tal como dispuso la reforma de 2008 y la cual, lamentablemente, se ha postergado. Junto con la obligatoriedad es conveniente facilitar y hacer automático el pago de la cotización para los trabajadores independientes que, por la naturaleza de su trabajo, no descansan en que el empleador haga los pagos como en el caso de los dependientes.
2. Elevar gradualmente la edad de jubilación o la edad a la cual se puede empezar a cobrar pensiones de vejez de acuerdo a la mayor expectativa de vida.

El aumento de la expectativa de vida de los últimos 30 años se ha traducido en una reducción de las pensiones por este efecto de cerca de 25%, ya que ni se ha postergado el retiro ni han aumentado los años de cotización ni la tasa de cotización. Para evitar que ello siga ocurriendo a futuro, cuando se revise la esperanza de vida para fines del cálculo de pensiones habría que revisar de manera automática la edad de retiro para todos quienes tengan en ese momento menos de 50 o 55 años.

Se puede ofrecer como alternativa para todos aquellos que no quieran ver postergada su edad de jubilación un aumento de la tasa de cotización que compense el efecto de la mayor esperanza de vida.

3. Elevar la tasa de cotización obligatoria gradualmente para llegar a los niveles promedio del 18% en la OECD. El gobierno ya ha anunciado un aumento de 5 puntos. Respecto del uso de estos 5 puntos es necesario que 2,5 vayan a las cuentas individuales para compensar el aumento de esperanza de vida ya registrado y así evitar que sigan cayendo las pensiones. Un punto de cotización adicional sería para igualar las condiciones de mujeres y hombres. Se propone igualar la edad a la que pueden empezar a cobrar pensiones hombres y mujeres y compensar a las mujeres por la mayor esperanza de vida. Esto generaría un importante aumento de las pensiones de las mujeres. Se propone destinar 1,5 puntos a financiar un seguro de longevidad para la cuarta edad y a elevar las tasas de reemplazo actuales. El seguro de longevidad tiene el mérito de corregir la rebaja en el monto de las pensiones y la incertidumbre que afecta a los pensionados que optan por el retiro programado. Ellos son prácticamente la mitad de los actuales pensionados.

El aumento de la tasa de cotización sería gradual, lo mismo que sus efectos. Solo después de varios años de cotizaciones bajo las nuevas condiciones se empezaría a materializar el aumento de las pensiones.

4. Continuar con las políticas que han logrado bajar las comisiones que pagan los afiliados a las AFP. Para ello se propone ampliar las licitaciones y aumentar la transparencia del sistema.

Crear un sistema de cuentas individuales paralelo –estatal o privado– para administrar el aumento de cotización solo encarecería los costos del sistema. Esto haría perder lo logrado en reducción de costos, restando recursos para mejorar las pensiones.

5. Mejorar las pensiones actuales y de los que están próximos a jubilar.

El mecanismo para mejorar las actuales pensiones es el Pilar Solidario. Sobre la base del diagnóstico anterior, se propone mejorar gradualmente los beneficios del actual Pilar Solidario y complementarlo con dos elementos nuevos.

Un APS Complementario dirigido a elevar el APS y, por tanto, mejorar las actuales pensiones de todos aquellos que tienen pensiones insuficientes y cotizaron más de 20 años.

Un APS Cuarta Edad para quienes tienen más de 80 u 85 años, no cuentan con un seguro de longevidad y cotizaron más de 20 años.

Para financiar estos mejoramientos de las actuales pensiones el mecanismo técnicamente recomendable es el presupuesto fiscal. Así se ha hecho invariablemente en todos los mejoramientos legislados desde 1990 a la fecha, incluyendo el Pilar Solidario establecido en el 2008.

El aumento de cotizaciones propuesto más arriba es para evitar que los actuales cotizantes lleguen al momento de jubilar y se encuentren con que las pensiones no alcanzan al monto esperado.

Si se financiaran los actuales pensionados con las mayores cotizaciones, el Estado debería responder, con cargo a futuras cotizaciones, al pago de los actuales trabajadores cuando ellos jubilen. Este es el mecanismo llamado de reparto, el cual tiene efectos económicos y políticos que lo hacen inconveniente en las actuales condiciones del país.

El actual es el peor momento histórico para usar un mecanismo de reparto. La proporción de personas mayores a 65 años en relación a los de 25 a 64 años se proyecta que se multiplicará por 2,5 veces en los próximos 35 años. Por lo tanto, el mismo beneficio que hoy se financie con 5% de cotización requerirá 13% para financiarse en el 2050.

Lo recomendable es recurrir al presupuesto nacional para financiar a los actuales pensionados y los que están próximos a pensionarse.

Como durante los últimos cinco años el presupuesto fiscal ha registrado un déficit y las proyecciones oficiales muestran que la situación deficitaria se mantendrá en los próximos años, la única forma para elevar las pensiones actuales es recurriendo a mayores impuestos.

En las actuales condiciones, el IVA es el impuesto que genera menos efectos negativos. Un punto más de IVA equivale a 1,7% de cotizaciones. El IVA es más progresivo que las cotizaciones de cargo de la empresa porque no grava el empleo y porque lo pagan todos en proporción a lo que consumen, a diferencia de las cotizaciones que solo afectan a los que trabajan en forma asalariada y con un tope de \$2.000.000 (75 UF). Además, el IVA no perjudica nuestras exportaciones, como sí ocurre con las cotizaciones.

Esto, además, tiene la virtud de preservar un sistema contributivo donde la ley define las contribuciones y no los beneficios. Las pensiones son fruto de las cotizaciones acumuladas a lo largo de la vida, poniendo un límite a las presiones de grupos de interés que se multiplican y facilitan en un sistema de beneficios definidos por ley. Esa fue la experiencia en nuestro antiguo sistema de beneficios definidos por ley que originó graves inequidades, las que hasta hoy se mantienen en el sistema de las Fuerzas Armadas y las policías. Esta realidad ha llevado a que los países con sistemas maduros estén transformando los sistemas donde la ley define beneficios a uno donde la ley define las contribuciones.



## Introducción

Se ha instalado un debate sobre nuestro sistema de pensiones. La demanda, más allá de las consignas, es por mejores pensiones.

El debate está ampliamente justificado porque la vejez y la protección que ofrece la seguridad social es un tema cada vez más relevante. Son cada vez más los chilenos que llegan a la tercera edad y esta es una etapa cada vez más larga de la vida. Es una etapa en que las capacidades de trabajo se ven limitadas. Por ello aspiramos a que las personas puedan contar con ahorros, fruto de una vida de trabajo, y con la protección necesaria para enfrentar con el mayor bienestar posible y con la menor incertidumbre posible la última etapa de la vida.

Las decisiones que se tomen en materia de seguridad social y de pensiones producen resultados en el largo plazo. Es necesario mirar el ciclo completo de la vida de las personas y debemos estar conscientes de que los cambios tienen efectos de una generación a otra. Como en pocos temas, es indispensable anticiparse y prever tendencias y consecuencias. Prever y prevenir situaciones que llegado el momento puede ser tarde para reparar.

Aunque no se dice, el país ha tenido un enorme aumento en la cobertura de la seguridad social. La proporción de personas mayores de 65 años o inválidos

que reciben alguna pensión ha crecido significativamente. La demanda actual es por elevar el monto de esas pensiones.

¿Cómo podemos mejorar las pensiones de manera sostenible en el tiempo? Para responder a esta pregunta es indispensable entender los principales factores que determinan el valor de las pensiones. Es necesario indagar cuáles son las causas del actual valor de las pensiones y por qué ellas no son más altas.

No es posible una buena reforma sin un buen diagnóstico. Es indispensable identificar los factores que más inciden en la solución que se busca.

Este documento examina las principales causas de los montos que tienen las pensiones para, sobre la base de ese análisis, proponer cambios para mejorarlas.

## Afinando el diagnóstico

En diciembre del 2016 se pagaron 2,65 millones de pensiones. De estas, 1,19 millones son parte del sistema de capitalización (AFP) y 673.000 del antiguo sistema de cajas de previsión, actual IPS. El resto está compuesto por 580.000 pensiones básicas solidarias (PBS); vale decir, pensiones no contributivas, 173.000 pensiones de las FF.AA. y Carabineros y 33.000 del régimen de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. De las 1,86 millones de pensiones contributivas (AFP + ex cajas), el 42% recibió un aporte solidario (APS) que complementó la pensión autofinanciada<sup>2</sup>.

El total de 2,65 millones de pensiones se distribuyen en 1,5 millones de pensiones de vejez, 400.000 de invalidez y 700.000 de sobrevivencia (viudez y orfandad).

El número de pensionados ha crecido de manera importante en los últimos años. Destaca especialmente el aumento del número de beneficiarios de las pensiones no contributivas. En 1990 había 310.000 pensiones no contribu-

---

2 Información construida con datos de la Superintendencia de Pensiones (disponibles en <http://www.safp.cl/safpstats/stats/>) e informe semestral del mismo organismo (Subsecretaría de Previsión Social, 2015), disponible en [https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Segundo-Semestre\\_2015.pdf](https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Segundo-Semestre_2015.pdf). El APS es el aporte complementario a la pensión autofinanciada, que entrega el Estado a quienes no alcanzan a financiar una pensión de \$304.000 (la PMAS). El aporte estatal es decreciente a medida que se eleva la pensión autofinanciada desde la PBS hasta el equivalente a la PMAS.

tivas (llamadas “pensiones asistenciales”), las que aumentaron gradualmente hasta llegar a 457.000 en 2007. Con la reforma del 2008 se convirtieron en la actual PBS, elevando el monto del beneficio y su cantidad hasta llegar a las 580.000 actuales. A raíz de esta fuerte expansión en la cobertura de las pensiones, más del 92% de los mayores de 65 años reciben pensión, ya sea de vejez, invalidez o sobrevivencia. Se trata de una proporción muy alta si se compara internacionalmente.

Por esta misma razón es que la reducción de la pobreza registrada en las últimas décadas es mayor entre los mayores de 60 años. Según la encuesta Casen, desde el 2006<sup>3</sup> el grupo etario que más ha reducido la pobreza es el de 60 años y más, llegando en 2015 a 6,6%, mientras para la población total la pobreza es de 11,7%.

El progreso es distinto en el caso del monto de las pensiones. Es lo que examinamos a continuación. El monto de la pensión promedio mensual de las 790.000 pensiones de vejez en el sistema de AFP en diciembre del 2016 alcanzaba a \$247.000 (9,36 UF), llegando a \$300.000 (11,37 UF) en el caso de los hombres y a \$183.000 (6,96 UF) en el de las mujeres. La PBS por su parte llega a \$103.000<sup>4</sup>.

En el caso de las pensiones contributivas, corresponde compararlas con el ingreso imponible sobre el cual se cotizó. La pensión como proporción del

---

3 Ministerio de Desarrollo Social, 2016. Informe disponible en [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_Situacion\\_Pobreza.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Situacion_Pobreza.pdf).

4 En todos los casos se incluye el beneficio por APS. El valor de la PBs está referido a enero de 2017 fecha en recibió un reajuste extraordinario del 10%.

ingreso imponible de los últimos 10 años representa la tasa de reemplazo. La aspiración es tener tasas de reemplazo alrededor de 70% de las últimas remuneraciones<sup>5</sup>. De hecho, desde 2004, aunque no se haya cumplido la edad legal de retiro se puede pensionar en la medida en que los ahorros permitan cobrar una pensión equivalente al 70% de los ingresos imponibles de los últimos 10 años<sup>6</sup>. Hasta el 2004 bastaba con una tasa de reemplazo del 50% para pensionarse anticipadamente<sup>7</sup>.

La información respecto a las tasas de reemplazo es muy incompleta y es indispensable que la Superintendencia de Pensiones publique regularmente esta información. Uno de los pocos antecedentes disponibles donde se estiman estas tasas sobre la base de historias de cotizaciones de los pensionados es el Informe de la Comisión que presidió David Bravo (CB). Según esos antecedentes, para quienes se pensionaron entre 2007 y 2014<sup>8</sup>, la tasa de reemplazo para el 50% de los hombres fue inferior al 60% del ingreso y para el 50% de las mujeres, inferior al 31%.

Otra estimación de la tasa de reemplazo se obtiene comparando la pensión promedio de los actuales pensionados con el ingreso imponible promedio

---

5 La OIT en el Convenio 128 (OIT, 1967) (Cuadro anexo a la parte v) establece una tasa de reemplazo de 45%. Documento disponible en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C128](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C128).

6 Se exige además que la pensión sea igual o superior al ochenta por ciento de la pensión máxima con aporte solidario (PMAS)

7 Esto fue resultado de una modificación legal de agosto de 1987, ya que originalmente se requería un 70% como tasa de reemplazo para jubilar anticipadamente. Disponible en <http://bcn.cl/1uyoe> o en <http://www.leychile.cl>.

8 Se trata de información referida a 338.000 pensionados e incluye el beneficio por APS. Obtenido de cuadro 13 de informe final Comisión Bravo (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015). Ver también capítulo IV, cuadro 25. Informe disponible en <http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/Getinforme>.

nacional durante los últimos 24 años, la que llega a 59% para los hombres y 40% para las mujeres<sup>9</sup>. Si en vez de calcular la tasa de reemplazo con la remuneración promedio de los 24 años se compara con los últimos 10 años, dado el crecimiento de las remuneraciones, estas tasas bajan a 49% y 33%, respectivamente.

El problema radica en un grupo numeroso de pensiones muy bajas. Se trata de un número muy importante de las pensiones llamadas contributivas, que en realidad no califican en esa categoría.

Desde 1924, cuando se creó el Servicio de Seguro Social (SSS) en Chile, se consideró un mínimo de cotizaciones para tener derecho a una pensión de vejez. En el sistema antiguo de pensiones el requisito mínimo para cobrar una pensión era de 20 años en el caso de los hombres y 10 para las mujeres<sup>10</sup>. Sin ese requisito, no se obtenía pensión y ni siquiera se podían rescatar los aportes realizados durante la vida activa. Incluso en el sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros, que tienen beneficios muy elevados para sus afiliados, se exigen 20 años de cotización. El sistema de AFP fija un mínimo de 20 años de cotización para tener derecho a la garantía de pensión mínima y, a diferencia del sistema anterior, se pueden retirar los ahorros acumulados en forma de pensión mensual, independiente de los años de cotización.

---

9 Se incluye el universo de 790.000 pensionados por vejez vigentes a diciembre de 2016. En todos los casos se incluye el beneficio por APS.

10 Alternativamente, a los hombres se les exige tener un mínimo de 800 semanas de imposiciones, más una densidad que no sea inferior al 0,5 en el período de afiliación. Ingresar a <http://www.ips.gob.cl/servlet/internet/content/1421810799208/pensiones-ex-servicio-seguro-social>.

El 56% de las actuales pensiones de vejez no cumplen con el requisito de 20 años de cotización y en rigor no pueden ser consideradas pensiones contributivas. El 42% de las pensiones de vejez que se pagaron a fines del 2016 no cumplen con el requisito del SSS: cotizaron menos de 20 años en el caso de los hombres y menos de 10 en el caso de las mujeres.

Esta situación no está mejorando, ya que el 61% de las 34.000 nuevas pensiones de vejez que se empezaron a cobrar en los cuatro meses anteriores a marzo de 2017 registra menos de 20 años de cotización.

Los 438.000 pensionados de vejez que cotizaron menos de 20 años y que, por tanto, cobran pensiones muy inferiores a sus ingresos están retirando sus ahorros mensualmente, pero dado el bajo número de cotizaciones no pueden calificarse como pensiones verdaderamente contributivas. El monto que cobran en promedio llega a 7,42 UF (\$222.000) en el caso de los hombres y a 5,36 UF (\$141.000) en el de las mujeres<sup>11</sup>. De ese monto, en promedio, solo un 88% de la pensión se financia con ahorros propios y el 12% es resultado del aporte solidario del Estado (APS).

El grupo de pensionados que sí cumplen el requisito mínimo de 20 años de cotización logra pensiones por un valor bastante superior. La pensión promedio para los que cotizaron 20 años o más alcanza a \$390.000 en el caso de los hombres, equivalente al 73% del ingreso imponible promedio nacional de los últimos 24 años, y a \$277.000 y equivalente al 61% del sueldo imponible en

---

11 Este es el monto promedio que cobran los 231.000 hombres, los cuales en promedio cotizaron 11,6 años, y las 208.000 mujeres que cotizaron 9,9 años.

el caso de las mujeres<sup>12</sup>. Estas tasas de reemplazo se acercan al rango de lo que podemos aspirar para un sistema contributivo obligatorio.

Puede decirse, entonces, que el universo de pensiones de vejez verdaderamente contributivas llega solo a 321.000 pensiones en el sistema de AFP cuando se considera un mínimo de 20 años de cotizaciones.

En síntesis, más de la mitad de las actuales pensiones de vejez en realidad no califican como pensiones contributivas por la muy baja cantidad de cotizaciones efectivas. Ningún sistema contributivo, sea de capitalización o reparto, estatal o privado, puede aspirar a tasas de reemplazo ni siquiera mínimamente aceptables cuando las cotizaciones no superan los 20 años.

El malestar y frustración por los bajos niveles de las pensiones se agrava debido a las expectativas que las propias AFP y los promotores del sistema han creado de manera sistemática durante las últimas décadas. La competencia por afiliados ha llevado a las AFP a hacer publicidad y acciones comerciales que han creado expectativas que no guardan relación con las pensiones que se pueden lograr en este o en cualquier otro sistema, bajo estas condiciones y las que se describen a continuación.

---

12 Incluye el beneficio por APS. Usando como base el ingreso imponible de los últimos 10 años, los porcentajes de reemplazo bajan al 62% y 52%, respectivamente. La realidad está en un punto intermedio con la calculada con 24 años de ingreso imponible promedio.

## Factores determinantes del valor de las pensiones

¿Cuáles son los principales factores que explican el monto de las actuales pensiones? Concentraremos el análisis en las pensiones de vejez.

Con frecuencia la discusión se centra en las diferencias y en la conveniencia del “sistema de pensiones”: de capitalización individual, de reparto, administrado privadamente o por el Estado, etc.

Los resultados de cualquier sistema dependen de ciertos factores comunes. Para evaluar una mejora efectiva y sostenible de las pensiones es indispensable tener muy presentes esos factores y analizar su importancia relativa y órdenes de magnitud. En un sistema contributivo, las pensiones de vejez dependen del total de aportes vía cotizaciones acumuladas a lo largo de la vida laboral, lo cual depende de la tasa de cotización ( $t$ ), de los años efectivamente cotizados ( $C/O$ ), de la tasa de rentabilidad neta de comisiones ( $r$ ) y de los años de vida como pensionado ( $R, E$ ).

$$P = f(w, t, C/O, R, E, r)$$

$$P/w = f(t, C/O, R, E, r)$$

Examinemos cada uno de esos factores y su importancia en la situación actual de las pensiones.

1. El principal problema son las **lagunas previsionales**. La evidencia es abundante. Quienes estaban afiliados al sistema de AFP en 2016, en promedio no cotizaron durante prácticamente la mitad (46%) de los meses desde que se afiliaron al sistema. Este fue un tema que recibió la importancia que se merece en el Informe de la Comisión Marcel<sup>13</sup> la cual en 2006 estudió y enfatizó su relevancia para elevar las pensiones.

Es imposible lograr pensiones que respondan a las necesidades de la vejez si no se cotiza durante la vida activa. Ya se indicó más arriba que el 56% de los actuales pensionados de vejez registran menos de 20 años de cotizaciones. Este problema del bajo número de cotizaciones no está corrigiéndose. Por el contrario, si se examinan las nuevas pensiones de vejez que se empezaron a pagar a fines de 2016, la proporción que cotizó menos de 20 años llega al 61%, superior a lo que ocurre con el total de pensiones vigentes.

Entre quienes cotizaron más de 20 años, las lagunas son relativamente menos importantes, ya que en promedio alcanzan al 15% de los años en que estuvieron afiliados. Esta proporción es similar en el caso de las mujeres<sup>14</sup>.

---

13 Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006. Disponible en <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/documentos-interes-general/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf>.

14 Calculado con datos de quienes se pensionaron entre noviembre de 2016 y febrero de 2017.

Afortunadamente, el desempleo no es la causa principal de las lagunas, ya que en los últimos 30 años la tasa de desempleo no ha superado, en promedio, el 8% y solo en dos ocasiones se elevó al 11%<sup>15</sup>. Tampoco lo es la evasión sistemática del pago de cotizaciones. La razón principal de las lagunas es que el trabajador está ocupado pero no cotiza porque no está obligado a cotizar, ya que no trabaja en forma asalariada. Más de un 30% de los ocupados durante los últimos 30 años trabajó por cuenta propia o como empleador u otras categorías no asalariadas que por ley no están obligados a cotizar. Además de ello, entre los trabajadores asalariados hay un 18% que no cotiza, dada la naturaleza de su relación laboral y/o por evasión. Esto ocurre incluso entre los que trabajan en forma dependiente en el sector público, donde un 13%, según la Encuesta de Empleo del INE<sup>16</sup>, declara no estar cotizando en el sistema previsional. De allí que más de un 40% de los ocupados no cotiza. De estos, algunos trabajan por cuenta propia durante toda su vida laboral y, por tanto, no están obligados a participar del sistema de pensiones contributivas. Pero el contingente más numeroso se mueve entre empleos dependientes y por cuenta propia y otros no sujetos a obligación de cotizar. Si los trabajadores cotizaran mientras realizan trabajos independientes, las cotizaciones podrían aumentar y, por ende, las pensiones se elevarían en la misma medida.

La alta proporción de trabajadores ocupados que no cotiza es similar a la que se registraba en la década de los 70 y 80<sup>17</sup>, antes de la creación de las AFP.

15 Vale la pena notar que nunca antes Chile había tenido 30 años sin crisis económicas en las cuales el desempleo se eleva significativamente. Detrás de este período sin crisis está el buen manejo macroeconómico.

16 Disponible en <http://www.ine.cl/ene/>.

17 Arellano, La Seguridad Social en Chile en los años 90', 1989. Disponible en [http://cieplan.org/media/publicaciones/archivos/89/Capitulo\\_4.pdf](http://cieplan.org/media/publicaciones/archivos/89/Capitulo_4.pdf).

Mientras no se establezca un sistema que obligue y facilite la cotización de los independientes, esta realidad se mantendrá.

2. En segundo lugar, las pensiones están siendo afectadas por el aumento de la **esperanza de vida de los pensionados**. Las mejoras en las condiciones de vida y el mejor estado de salud han elevado la esperanza de vida en la vejez de manera muy importante en los últimos 40 años. La esperanza de vida para los hombres a los 65 años llega a los 85,3 años (significa 20,3 años de pago de pensión a partir de esa edad). Para las mujeres a los 60 años llega a 90,4 (30,4 años de pago de pensión a partir de esa edad).

En 1924, cuando se inició el sistema de pensiones chileno, en el Servicio de Seguro Social se estableció como edad de jubilación los 65 años. En esa época, a esa edad la esperanza de vida era menos de 10 años para los hombres y cerca de 11 para las mujeres. Actualmente, la esperanza de vida es más del doble y la edad de retiro sigue igual para los hombres y es menor para las mujeres. En 1960 la esperanza de vida para los hombres a los 65 años era 11,7 años, apenas superior a la de 1924. El gran aumento se ha producido en los últimos 40 años, fruto de la mejora en las condiciones de vida y la atención de salud. Chile ha alcanzado niveles de esperanza de vida similares a los países de la OECD<sup>18</sup>. Las proyecciones indican que la esperanza de vida seguirá subiendo en los próximos años.

---

18 Disponible en <https://www.oecd.org/pensions/private-pensions/BFO-2016-Ch6-Retirement-Markets.pdf>.

La disminución de la mortalidad y el aumento de la esperanza de vida en las tablas oficiales usadas para el cálculo del retiro programado entre principios de los años 80 y 2016 han hecho disminuir por este concepto la pensión de los hombres a los 65 años en cerca de 23% y la de las mujeres a los 60 en 28%<sup>19</sup>. Puede decirse que solo para compensar el aumento en la esperanza de vida registrado desde que partió el sistema de AFP a principios de los años 80, habría que elevar la tasa de cotización en cerca de 2,5 puntos para evitar una disminución en las pensiones por este motivo.

Lo anterior se agrava si se considera que el 30% de los actuales pensionados por vejez en el sistema de AFP se acogió a retiro antes de cumplir la edad legal. Son 236.000 pensiones de vejez anticipadas. Por cada año en que se adelanta la pensión, ella baja en más del 6%.

En esto ha influido de manera muy negativa el hecho de que en 1987 se facilitó el retiro antes de los 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. Se estableció que se podía anticipar el retiro si el fondo acumulado por el trabajador era suficiente para generar una pensión del 50% del promedio de las rentas imponibles en los últimos 10 años y superior en un 10% a la pensión mínima. Vale decir, se estableció como tasa de reemplazo el 50% del ingreso imponible. Esta proporción hoy es considerada totalmente inaceptable. Entre 1987 y 2004 el número de pensiones de vejez pasó de 8.000 a 355.000. De todos esos pensionados adicionales, 221.000 lo hicieron en

---

19 Véanse las estimaciones de CIEDESS, donde se presentan datos de los cambios en las esperanzas de vida desde 1981 en adelante (CIEDESS, 2015). Disponible en [http://www.ciedess.cl/601/articles-1322\\_archivo\\_01.pdf](http://www.ciedess.cl/601/articles-1322_archivo_01.pdf). Si se supone una rentabilidad de 5% anual y una remuneración imponible constante, la caída de la pensión por efecto del aumento en la esperanza de vida es de cerca de 30%.

forma anticipada.

Gracias a que en 2004 se elevaron los requisitos para pensionarse anticipadamente, revirtiendo una norma que las había facilitado a fines de los años 80, la proporción que se acoge a esta modalidad ha disminuido significativamente, llegando al 2% de quienes se pensionaron por vejez en el 2016.

3. El tercer factor de importancia para explicar las bajas pensiones es la baja **tasa de cotización**.

Las tasas de cotización para pensiones de vejez actualmente vigentes en el sistema de AFP se han mantenido en 10% desde 1981. Lo mismo ha ocurrido en el INP, donde las tasas para pensiones son de 18,8% para los afiliados en el SSS y de 21,8% para quienes están en la Caja de Empleados Particulares (Empart). Esto marca una diferencia con lo que sucedía en el sistema antiguo, en que las tasas de cotización subieron periódicamente hasta 1979, cuando se produjo un importante cambio en las edades de jubilación<sup>20</sup>.

Si se compara con las tasas de cotizaciones para pensiones en los países de la OECD, se aprecia que estamos en el rango bajo. La tasa promedio en la OECD es del orden de 18%<sup>21</sup>.

---

20 (Arellano, La Seguridad Social en un Régimen de Reparto: Chile 1924-80, 1985), en página 92, aunque esas tasas de cotización incluyen, además de pensiones, aportes para atención de salud y otros beneficios. Disponible en [http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/41/Capitulo\\_2.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/41/Capitulo_2.pdf).

21 Las comparaciones no son fáciles, ya que hay que tomar en cuenta la base sobre la cual se cotiza y los aportes del Estado, pero dan un orden de magnitud.

Estas son las tres principales causas de las bajas pensiones: lagunas previsionales, mayor esperanza de vida y baja tasa de cotización. Estas son las que deben abordarse si se quiere dar una respuesta que verdaderamente pueda tener éxito en elevar las pensiones.

4. La situación de las **mujeres**. Lo descrito anteriormente se magnifica en el caso de las pensiones contributivas de las mujeres, principalmente porque cobran pensión durante 10 años más que los hombres. Por una parte, porque pueden empezar a recibir su pensión cinco años antes y, por otra, porque la esperanza de vida es cinco años más alta. Como el ahorro acumulado debe distribuirse en 30, en vez de 20 años, esto se traduce en una pensión 33% más baja solo por este concepto. En segundo lugar, el ahorro que acumulan es menor porque dejan de cotizar cinco años antes. A eso se agrega que durante la vida activa, las mujeres cotizan durante menos años porque tienen más lagunas, las que equivalen a otros 3,5 años de menores cotizaciones. Estos 8,5 años menos de cotizaciones, comparado con 40 años en que se podría cotizar sin lagunas y jubilando a los 65 años, representan un menor ahorro y menor pensión de más de 40%. Por último, existen diferencias en la remuneración imponible. En promedio, en los últimos 24 años las mujeres han cotizado por una remuneración 15% más baja que los hombres, lo que redundará en una pensión más baja en una proporción equivalente. Comparativamente con los anteriores, este es el factor que menos incide en la menor pensión de las mujeres.

Los factores anteriores, antes de considerar la diferencia en expectativa de vida, hacen que las 74.000 mujeres de 59 años que en el 2016 estaban en vísperas de llegar a la edad de retiro tenían un saldo en su fondo de pensiones equivalente a la mitad del que tenían los 50.000 hombres de 64 años. Ese ahorro acumulado se distribuirá en 30 años en el caso de las mujeres y en 20 en el caso de los hombres.

La situación de las mujeres es especialmente relevante, porque cada vez están participando en mayor medida en la fuerza laboral y en el sistema previsional como afiliadas y cotizantes. A fines de 2016 representan el 42% de los cotizantes, mientras que en 1987 eran solo el 31%. Esta participación seguirá aumentando, como se puede anticipar al examinar los aumentos en la participación en la fuerza de trabajo de las mujeres más jóvenes. A principios de los años 80, el 32% de las mujeres de edades entre 30 y 39 años estaba en la fuerza de trabajo. Esa proporción se eleva al 71% actualmente.

En los próximos cinco años, entre el 2017 y el 2021, cerca de 740.000 afiliados al sistema cumplirán la edad para pensionarse, ese número es similar al total de actuales pensionados de vejez. El 57% son mujeres.

5. La **rentabilidad** de los fondos ahorrados para la vejez ha disminuido a niveles más cercanos a los que se puede considerar normales en el largo plazo.

Entre 1981 y diciembre de 2016 la rentabilidad acumulada del fondo C llegó a 8,18% real. Es una tasa muy alta para un período tan largo, ella está influida por rentabilidades anormalmente altas durante los primeros años, las que no volverán a repetirse. Así lo demuestra la situación más reciente. En los últimos 20 años la rentabilidad real

promedio llegó a 5,5% y en los últimos 10 a 3,6%. Estas últimas son rentabilidades dentro del rango de lo esperable a futuro.

Esta baja en las rentabilidades de los últimos años ha afectado especialmente a los que se han jubilado en los últimos cuatro años. Las tasas de interés implícitas en las rentas vitalicias han sido de 3% o menos a partir de 2013. El promedio en los 20 años previos fue de 4,3%. Algo equivalente ocurre con la tasa para retiros programados, que superaba el 6% en los años 90 y actualmente es de 3,26%<sup>22</sup>. Ello está impactando negativamente en el valor de las pensiones. Es esperable que estas tasas recuperen en algo su valor en los próximos años, pero no se repetirán tasas como las que existieron en los primeros 20 años del sistema de AFP, las que fueron excepcionalmente altas.

## 6. El **Pilar Solidario** y las pensiones no contributivas.

El Estado complementa las pensiones resultantes de los ahorros y seguros obligatorios a través de las pensiones no contributivas y de complementos a los resultados de las cotizaciones personales.

La pensión mínima como garantía para quienes han cotizado por al menos 20 años ha existido en nuestro país desde los años 50<sup>23</sup>.

---

22 Superintendencia de Pensiones, 2017. Circular N° 1973 emitida por la Superintendencia de Pensiones. Disponible en <http://www.safp.cl/safpstats/stats/files/normativa/circulares/CAFP1973.pdf>.

23 A fines del 2006 la pensión mínima llegaba a \$132.000 para los menores de 70 años y a \$154.000 para los mayores de 75.

Las pensiones no contributivas partieron con las “pensiones asistenciales” en 1976 y fueron sustituidas y mejoradas por la Pensión Básica Solidaria (PBS) en el 2008. Estas no solo han aumentado en número desde 310 a fines de los 80 a 580.000 actualmente, sino también en su valor. La PBS representa en la actualidad el 78% del valor de la pensión mínima, mientras que en 1990 llegaba al 45%.

La reforma del 2008 estableció el concepto de APS (Aporte Previsional Solidario), que complementa los ahorros para quienes reciben una pensión superior a la PBS pero inferior a la PMAS (la pensión máxima para recibir aportes solidarios)<sup>24</sup>. Adicionalmente, la reforma del 2008 introdujo un bono por hijo para las mujeres, restableciendo un beneficio que existía en el antiguo sistema.

Es indudable el fortalecimiento del Pilar Solidario registrado en los últimos 10 años.

El gasto fiscal en este Pilar Solidario, PBS y APS, llega actualmente al 0,8% del PIB<sup>25</sup>.

## Propuestas a partir de este diagnóstico

---

24 En enero del 2017 la PMAS llega a \$304.000, equivalente a 2,6 veces la pensión mínima y 1,15 veces al ingreso mínimo imponible.

25 Subsecretaría de Previsión Social, 2015. Disponible en [https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Segundo-Semestre\\_2015.pdf](https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Segundo-Semestre_2015.pdf).

1. Para reducir las **lagunas**: En primer lugar, hay que hacer efectiva la cotización obligatoria de los independientes.

Múltiples estudios confirman que tendemos a ser poco previsores respecto de los riesgos frente a los cuales nos protege la seguridad social (muerte, enfermedad, invalidez, pérdida de capacidad de generar ingresos por la vejez). Por ello es que la contribución a la seguridad social es obligatoria. No hacerlo respecto de los independientes es aumentar su desprotección. Esto es cada vez más necesario, ya que la rotación de trabajadores entre empleos dependientes y por cuenta propia se hace cada vez más frecuente.

La reforma del 2008 estableció la obligatoriedad de cotizar para los trabajadores independientes, lo que ocurriría en forma gradual hasta hacerse totalmente obligatoria en el 2015. El sistema tributario contribuiría al cumplimiento de esta obligación.

Desafortunadamente, esta disposición fue recientemente postergada hasta 2018<sup>26</sup>.

La reforma del 2008 por una mayoría parlamentaria muy amplia había dado una buena solución a la histórica desprotección de los independientes. No se puede volver a postergar su implementación, a menos que queramos seguir

---

26 Más información en <http://bcn.cl/1uwnr> o en [www.leychile.cl](http://www.leychile.cl).

teniendo bajas pensiones.

Junto con hacer realidad los aportes obligatorios para los independientes a partir del 2018, como dispone la ley actualmente vigente, convendría complementarla con otros elementos que faciliten el pago de las cotizaciones.

Conviene facilitar y hacer automático el pago de la cotización para los trabajadores independientes los cuales, por la naturaleza de su trabajo, no cuentan con que el empleador haga los pagos, como en el caso de los dependientes. Podrían pactarse descuentos automáticos de las cuentas corrientes y cuenta vista (cuenta Rut)<sup>27</sup>. También se podría premiar en el acceso a beneficios que otorga el Estado, como por ejemplo subsidios de vivienda, la densidad de cotizaciones en el caso de los trabajadores independientes.

Asimismo, tal como se indica más adelante, se propone complementar el actual APS con un beneficio que premie a quienes han realizado un mínimo de cotizaciones, para así estimular la cotización de los independientes.

De igual modo, se podría agregar un mínimo de densidad de cotizaciones como requisito para obtener licencias o permisos que el Estado exige para desempeñarse como trabajador independiente en algunas actividades.

2. Elevar gradualmente la **edad de jubilación** o la edad a la cual se puede empezar a cobrar pensiones de vejez, de acuerdo a la mayor expectativa de vida.

---

27 La economía del comportamiento ha experimentado con éxito diversos mecanismos para hacer más fácil y automático el ahorro en fondos de pensiones, con resultados muy positivos. Vease por ejemplo la experiencia que presentan Benartzi y Richard H. Thaler (2013).

Hay tres maneras de compensar un aumento en la expectativa de vida: pensiones más bajas, retiro más tarde cotizando durante más años o una mayor tasa de cotización.

Como ya se vio, el aumento de la expectativa de vida de los últimos 30 años se ha traducido en una reducción de las pensiones por este efecto de cerca de 25%, ya que ni se ha postergado el retiro ni han aumentado los años ni la tasa de cotización. Para evitar que ello siga ocurriendo a futuro, cuando se revisen las esperanzas de vida para fines del cálculo de pensiones, habría que revisar de manera automática la edad de retiro para todos quienes tengan en ese momento menos de 50 o 55 años.

Sería conveniente ofrecer como alternativa para todos aquellos que no quieran ver postergada su edad de jubilación un aumento de la tasa de cotización, equivalente al necesario para compensar el efecto de la mayor esperanza de vida.

Igualar la edad de retiro de las mujeres a la de los hombres es una medida que hace años se debió haber adoptado. Prácticamente en todos los países donde las mujeres podían retirarse antes que los hombres, ya han igualado las edades de retiro o han efectuado los cambios legales para que ello ocurra en los próximos años<sup>28</sup>. Naturalmente que el cambio debe hacerse en forma gradual en el tiempo, por ejemplo para todas las mujeres que actualmente tienen menos de 50 años.

---

28 En la OECD la mayoría de los países tienen la misma edad legal de jubilación para hombres y mujeres. Solo cuatro países tienen cinco años menos para las mujeres. De los cinco, solo en Chile no está legislada una disminución de esa brecha en los próximos años (OCDE, 2016). Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/369ce3d5-en>.

Al mismo tiempo, junto con establecer una edad de retiro igual para hombres y mujeres, se debe establecer un mecanismo de compensación que elimine el impacto negativo sobre las pensiones de las mujeres de su mayor esperanza de vida.

Es cierto que el mercado laboral con frecuencia no ofrece alternativas de trabajo atractivas a las personas en edad de jubilar. Por ello es necesario mejorar su funcionamiento para facilitar y promover los empleos de personas mayores. Sin embargo, hay que destacar que aun en las condiciones actuales del mercado de trabajo, el 70% de las mujeres que trabaja a los 59 años sigue haciéndolo entre los 61 y los 65 años. Entre los hombres, el 57% de los que trabajan a los 64 años lo sigue haciendo entre los 68 y los 70 años<sup>29</sup>. La permanencia en el mundo del trabajo se ha ido alargando junto con las mejoras en las condiciones de salud y bienestar de la población mayor, así como la mayor disponibilidad de trabajos de servicios que son más apropiados a las capacidades de la población mayor<sup>30</sup>.

Hay, por tanto, dos situaciones distintas: una es la edad a la cual se deja de cotizar y se empieza a cobrar la pensión y otra la edad a la cual se produce el retiro de la actividad laboral. El cobro de la pensión en la enorme mayoría de los casos es a la edad legal de jubilación. El retiro efectivo ocurre unos años después. Para mejorar las pensiones es necesario postergar la edad a la cual se

---

29 Estimaciones sobre la base de encuesta Casen 2015.

30 Pueden compararse los datos de ocupación sobre la base de la misma encuesta Casen de 1990 y 2015.

empieza a cobrar la pensión.

Una medida de menor importancia relativa pero que contribuiría a elevar las pensiones es establecer que todos los ahorros obligatorios acumulados al momento del retiro se destinen a pensiones, a menos que la tasa de reemplazo supere el 90% o 100%.

Hay dos razones que reducen el ahorro obligatorio destinado a pensiones y que conviene limitar.

Los retiros de capital. Entre enero de 2004 y septiembre de 2014 se realizaron 160.763 retiros de excedentes de libre disposición con cargo a los ahorros previsionales por parte de pensionados por un monto de US\$1.082 millones. Los pensionados por vejez anticipada son quienes más han utilizado este beneficio. Con el retiro de estos fondos de ahorro obligatorio disminuye el monto de la pensión.

Los pagos por herencia. Entre 2004 y 2015 se hicieron pagos por herencias por MMUS\$903 de quienes estaban acogidos a retiro programado. En vida, estos pensionados obtuvieron pensiones más bajas. Esta es una consecuencia de la actual modalidad de retiro programado que proponemos modificar como se explica más abajo. Las herencias deberían basarse en los ahorros voluntarios y no en el ahorro obligatorio, el que conviene canalizar a mejorar las pensiones.

### 3. Aumento de la **tasa de cotización**

La tasa de cotización del 10% para pensiones de vejez en nuestro país se ha

mantenido prácticamente inalterada en los últimos 35 años<sup>31</sup>. Como ya se indicó, solo para compensar la mayor esperanza de vida registrada en ese período sin reducir las pensiones sería necesario elevar en más de 2,5 puntos esa tasa.

Se mencionó que en los países de la OECD la tasa promedio es del orden de 18% y que en el sistema chileno antiguo supera el 19%.

Otra manera de examinar la suficiencia de la tasa de cotización es proyectar la tasa requerida para lograr una determinada tasa de reemplazo, dados un cierto número de años de cotización, rentabilidad de los ahorros y esperanza de vida. Con 40 años de cotización y 5% de rentabilidad, la tasa de reemplazo para los hombres podría llegar al 63%.

Las mujeres con 35 años de cotización y 5% de rentabilidad obtienen una tasa de reemplazo de 31%, esto es menos de la mitad que la de los hombres<sup>32</sup>.

Elevando la tasa de cotización en 5 puntos se podría llegar a una tasa de reemplazo cercana al 70% para hombres y mujeres. Esto significaría una mejora sustantiva en las pensiones contributivas de los hombres y muy especialmente de las mujeres. Por cierto que este importante mejoramiento se obtendría gradualmente en el tiempo a medida que se acumulan años con esta mayor cotización.

---

31 La cotización llega al 12,5% cuando se suman la cotización para vejez y los pagos para los seguros de invalidez, sobrevivencia y accidentes del trabajo.

32 Como esto es solo una simulación, se pueden realizar muchas otras, en que los ingresos imposables van creciendo en el tiempo y con otras tasas de rentabilidad. Aquí también se ha omitido la existencia de pensiones de sobrevivencia y la rentabilidad de los ahorros una vez que se empiezan a pagar las pensiones. Sin embargo, esta simulación ilustra los órdenes de magnitud. Hay que considerar, además, alguna proporción de lagunas de cotización.

También existe un problema para los cotizantes de ingresos medios altos. Por casi 30 años el tope imponible estuvo fijo en 60 UF. A partir de la reforma de 2008 el tope se eleva conforme al aumento de las remuneraciones reales y actualmente es de 75,7 UF. Para quienes tienen ingresos medios altos este límite se traduce en tasas de reemplazo por debajo de la deseable. Por ejemplo para un hombre que gana 80 UF, la tasa de reemplazo cae por debajo de 60% y sigue disminuyendo directamente con el aumento de la brecha entre la remuneración efectiva y el tope imponible, llegando a 48% si la remuneración efectiva es de 100 UF<sup>33</sup>.

Es necesario fortalecer la educación previsional y promover el ahorro voluntario entre quienes están en esta situación, para estar seguros de que están conscientes de que tienen un déficit de cotizaciones si aspiran a tasas de reemplazo más altas que la que se deriva de la cotización obligatoria.

El aumento de la tasa de cotización que aquí se propone debe ser gradual y debe tener especial atención a las consecuencias que esto tiene sobre la cotización de los independientes y de los trabajadores de micro y pequeñas empresas; de lo contrario, puede convertirse en un incentivo a la informalidad y al trabajo por cuenta propia.

#### 4. Introducir un **seguro para la cuarta edad**

Debido al alargamiento de la vida, en varios países se han empezado a in-

---

33 A fines del 2016 había 431.000 cotizantes que estaban en el tope imponible. Al mismo tiempo, hay cerca de 360.000 contribuyentes de global complementario que declaran ingresos por encima de las 100 UF, la mayor parte de ellos no son dependientes. Las simulaciones de tasa de reemplazo son para un hombre con 40 años de cotización sobre esa remuneración y 5% de rentabilidad.

corporar los seguros de longevidad o de cuarta edad<sup>34</sup>. En nuestro sistema esto mejoraría especialmente las pensiones de quienes están en la modalidad de retiro programado. Ese mecanismo hace incierto el monto de la pensión, reduciendo esta precisamente a medida que se alarga la vida y se hace más necesario contar con una pensión adecuada<sup>35</sup>. Un seguro de longevidad o renta vitalicia para la cuarta edad evita este problema.

El alargamiento de la vida es un fenómeno creciente. Actualmente, el 23% de los chilenos mayores de 65 años tiene 80 o más años. Esa proporción era de 15% en 1976. Se estima que llegará al menos al 30% en 2040<sup>36</sup>. De los pensionados mayores de 65 que actualmente reciben beneficios del Pilar Solidario, el 26% tiene más de 80 años.

Si se agrega este seguro de longevidad se pueden liberar recursos para elevar las pensiones en los años previos al inicio del seguro, ya que se libera parte de los ahorros que deberían pagar la pensión de esa etapa.

Para contar con este seguro, parte de la mayor cotización tendría que destinarse a la compra del seguro de cuarta edad. Cuántos puntos de cotización se necesitan para contar con este seguro depende de la edad a la que este comienza. La edad en la que empieza el seguro de longevidad debiera ser móvil para cada generación, conforme cambie la esperanza de vida de la cuarta

---

34 Pueden verse los estudios de Bernstein, Morales y Puente (2015) y las referencias que ahí se citan. Disponible en [http://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/02/rol\\_de\\_un\\_seguro\\_de\\_longevidad\\_en\\_latam\\_casos\\_chile\\_colombia\\_mexico\\_y\\_peru\\_octubre\\_2015\\_.pdf](http://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/02/rol_de_un_seguro_de_longevidad_en_latam_casos_chile_colombia_mexico_y_peru_octubre_2015_.pdf).

35 Por estas mismas razones el Informe de la Comisión Bravo propone eliminar el retiro programado.

36 Estimaciones de CEPAL disponibles en <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>.

edad. En un estudio reciente se estimó que con 1,7 puntos de cotización en el caso de los hombres y 2,3 en el de las mujeres se puede obtener un seguro de longevidad a partir de los 85 años por el 70% de la pensión inicial (Berstein, Morales, & Puente, 2015).

En EE.UU., que recientemente introdujo cambios en la legislación para favorecer estas rentas vitalicias diferidas, es posible actualmente para mujeres de 65 años comprar una renta diferida a partir de los 85 años, obteniendo una pensión de 10 UF mensual por 310 UF invertidos a los 65 años (Horneff, Maurer, & Mitchell, 2016)<sup>37</sup>.

## 5. La rentabilidad de los ahorros y los costos de administración

- Como se indicó más arriba, hasta hace pocos años la rentabilidad de las pensiones había sido extraordinariamente alta. Lo esperable a futuro son niveles más cercanos a los que han prevalecido en los últimos años. Es necesario revisar y mantener al día la regulación para asegurar que las reglas de diversificación de las inversiones de los fondos de pensiones garanticen un adecuado balance entre rentabilidad y riesgo.
- Otro aspecto que merece destacarse en relación con la rentabilidad es el efecto de los multifondos. Con la creación de los multifondos

---

37 Documento disponible en <http://www.nber.org/papers/w22717>.

En nuestro país existe la Renta Vitalicia Diferida. Sin embargo, presenta dos problemas: la oferta para plazos largos es casi nula y, por lo mismo, al ser muy pocos los participantes, se pierden las ventajas de un seguro para las personas más longevas.

en 2002<sup>38</sup>, los afiliados pueden cambiarse entre cinco alternativas con distinto riesgo. Cambiarse de fondo es extremadamente fácil –se puede hacer online– y por lo mismo es extremadamente fácil cometer errores que impactan negativamente la rentabilidad. El *timing* para hacer inversiones en los mercados financieros es de las cosas más difíciles y en las cuales es fácil cometer errores. Muchos afiliados se han cambiado de fondos después que estos han experimentado pérdidas, consolidándolas. Otros afiliados se han movido a algún fondo después que ha subido y cuando ya es difícil que siga subiendo. Todo esto se traduce en que para muchos afiliados los cambios de fondo les han significado un perjuicio comparado a no haberse cambiado. Por ejemplo, los resultados de un estudio de la Superintendencia de Pensiones<sup>39</sup> que examinó la rentabilidad ganada por los que se cambiaron de fondo en 2008, un año de crisis y de fuerte volatilidad, son categóricos. Al hacer un seguimiento de sus cambios entre esa fecha y marzo del 2013, concluyó que un 54% de esos afiliados obtuvo peor rentabilidad de la que habría obtenido si se hubiera quedado en el fondo en el cual estaba. Más del 80% de este grupo obtuvo menor rentabilidad de la que habría obtenido de permanecer en el fondo asignado por defecto<sup>40</sup>.

Es necesario perfeccionar los mecanismos para la elección y el cam-

---

38 (Superintendencia de Pensiones, 2010), página 40.

39 Superintendencia de Pensiones, 2013. Nota técnica disponible en [https://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-10213\\_pdf.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-10213_pdf.pdf).

40 Otra conclusión que se obtuvo es que dos tercios de 208.000 afiliados que efectuaron cambios entre abril de 2012 y marzo de 2013 obtuvieron peor rentabilidad que el fondo de pensiones de peor desempeño en este período.

bio de fondos para que quienes lo hagan estén muy seguros de que la decisión que están tomando es de su conveniencia en el largo plazo.

- Las comisiones de administración, si bien son una proporción baja de los fondos, merecen una atención cuidadosa, ya que lo que interesa al cotizante es la remuneración neta de las comisiones de administración del sistema. Esta ha sido una preocupación permanente de las autoridades y de quienes han estudiado el sistema. Durante los años 90 hubo preocupación por el gasto en comercialización y ventas, lo que derivó en distintas regulaciones para contener estos costos y en modificaciones al sistema de comisiones.

En 2004 se creó el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP), a objeto de promover la transparencia y competencia al momento de convertir los ahorros en pensión<sup>41</sup>. La reforma del 2008 introdujo medidas procompetencia, como la licitación de los nuevos pensionados entre las AFP, con la consiguiente rebaja en las comisiones pagadas por los afiliados.

Las comisiones<sup>42</sup>, excluyendo el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia, entre julio de 2009 y junio de 2010 variaban entre un máximo de 2,36% y un mínimo de 1,36% del ingreso imponible. Luego de cuatro licitaciones, a principios de 2017 el máximo alcanza a 1,48% y el mínimo a 0,41% del ingreso imponible. Se trata de bajas muy sustanciales en los costos que han favorecido

---

41 Desde que se introdujo el sistema, la comisión pagada sobre el saldo al cotizar la renta vitalicia bajó desde 2,2% a 1,5% del ahorro acumulado.

42 Ver [http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?\\_cid=42](http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=42).

a más del 40% de los afiliados (Superintendencia de Pensiones, 2016)<sup>43</sup>.

Cualquier reforma debería seguir avanzando en la reducción de costos para el afiliado, tanto durante su vida activa como al momento de transformar sus ahorros en pensión. Asimismo, hay que seguir avanzando para que estas decisiones sean lo más informadas posible para que el trabajador y pensionado tome la mejor decisión.

Para la administración del aumento de 5% de cotizaciones propuesto, debería aprovecharse el mecanismo de recaudación y pago que han desarrollado las AFP y que ha logrado reducir sus costos a través del tiempo. Crear uno paralelo –estatal o privado– solo redundaría en elevar los costos de administración del sistema. Por el contrario, el aumento de cotizaciones es una oportunidad para procurar reducir aún más los costos.

## 6. Las **pensiones de los actuales pensionados**

Las medidas anteriores están destinadas a mejorar las pensiones de los actuales trabajadores y, de este modo, evitar la insuficiencia de las pensiones al momento en que se retiren. Para entonces, ya será muy tarde para corregirlo.

Si se suben las tasas de cotización, como aquí se propone y en cuya necesidad parece haber un creciente consenso, esos fondos irán a financiar mayores pensiones en el futuro para los actuales trabajadores y no pueden al mismo tiempo financiar un aumento a las pensiones actuales.

---

43 Disponible en [https://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-11110\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-11110_recurso_1.pdf).

Para financiar un mejoramiento de las actuales pensiones el mecanismo técnicamente recomendable es el presupuesto fiscal. Así se ha hecho invariablemente en todos los mejoramientos legislados desde 1990 hasta el último aumento de la PBS aprobado a fines del 2016 e incluyendo el Pilar Solidario establecido en el 2008.

Como durante los últimos cinco años el presupuesto fiscal ha registrado un déficit y las proyecciones oficiales muestran que la situación deficitaria se mantendrá al menos en los próximos tres años<sup>44</sup>, la única forma para elevar las pensiones actuales es recurrir a mayores impuestos.

Cualquier otra cosa significaría que el Estado se endeude más o menos explícitamente con cargo a los aportes de los actuales y futuros trabajadores. Desgraciadamente, en esto no hay soluciones mágicas que permitan que las mayores cotizaciones financien al mismo tiempo las pensiones futuras de quienes hoy cotizan y las de los actuales pensionados.

Los impuestos a la renta de las empresas acaban de subir y no parece conveniente, desde el punto de vista del crecimiento del país, volver a elevarlos. Menos aún con la inversión deprimida, como ha ocurrido en los últimos años, ya que esto constituiría un factor adicional de desestímulo.

El impuesto con el que se podría abordar un mejoramiento sostenible de los

---

44 Dirección de Presupuesto, 2016. Se pueden ver las proyecciones fiscales oficiales y un análisis de las consecuencias del fin del superciclo minero (Arellano, ¿Qué hacemos ahora que terminó el superciclo del cobre?, 2015). Proyecciones disponibles en [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-152550\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-152550_doc_pdf.pdf). Artículo sobre superciclo minero en Chile disponible en [http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/377/Que\\_hacemos\\_ahora\\_que\\_termino\\_el\\_superciclo\\_del\\_cobre.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/377/Que_hacemos_ahora_que_termino_el_superciclo_del_cobre.pdf).

actuales jubilados es el IVA. Un punto más de IVA equivale a 1,7% de cotizaciones. El IVA resulta más progresivo que las cotizaciones de cargo de la empresa porque no grava el empleo y porque lo pagan todos en proporción a lo que consumen, a diferencia de las cotizaciones, que solo afectan a los que trabajan en forma asalariada y con un tope de \$2.000.000 (75 UF). Además, el IVA no grava las exportaciones, como sí ocurre con las cotizaciones.

Con los ingresos que el Estado recaudará de esa forma es posible mejorar gradualmente los beneficios del actual Pilar Solidario y complementarlo con dos elementos nuevos.

Un APS Complementario dirigido a elevar el APS y, por tanto, mejorar las pensiones de todos aquellos que tienen pensiones insuficientes y cotizaron más de 20 años.

Un APS Cuarta Edad para quienes tienen más de 80 u 85 años, no cuentan con un seguro de longevidad y cotizaron más de 20 años.

Actualmente, el 76% del gasto en APS se destina a pensionados que cotizaron menos de 20 años y que –como se ha dicho– no califican para pensiones contributivas<sup>45</sup>. Es conveniente favorecer con este nuevo APS Complementario a los que han hecho un esfuerzo sostenido de ahorro y se encuentran en situación de necesidad.

---

45 Se trata de las pensiones de vejez pagadas por AFP o compañías de seguro.

Por otra parte, como no ha existido un seguro de longevidad, tendrían prioridad en un mejoramiento de los actuales pensionados aquellos que están en la cuarta edad.

Aumentando los beneficios del actual Pilar Solidario<sup>46</sup> y complementándolo con los componentes anteriores, es posible realizar un mejoramiento relevante para los actuales pensionados.

---

46 Hay varios mejoramientos al funcionamiento del Pilar Solidario, por ejemplo lo propuesto por el Grupo Mejores Pensiones para Chile, para que el Estado empiece a pagar el APS cuando se agote el saldo, porque de lo contrario el Estado subsidia herencias de modo indirecto. Asimismo, convendría evitar que las cotizaciones después de la edad legal de retiro reduzcan el aporte del APS. De esa forma no se desincentiva el retiro posterior a la edad legal. Documento disponible en <http://www.clapesuc.cl/assets/uploads/2016/11/28-11-16-informe-grupo-mejores-pensiones.pdf>.

## ANEXO

### **Razones para no financiar a los actuales pensionados con las mayores cotizaciones de los actuales trabajadores.**

#### *Beneficios de pensiones definidos por ley: dinámica económica y política*

Existe una diferencia importante en los sistemas de pensiones según si en ellos la ley dispone el monto de los beneficios que se obtienen después de cumplir ciertos requisitos o, por el contrario, la ley define que las contribuciones y los beneficios son el resultado de la acumulación de tales contribuciones.

En las últimas décadas en varios países, incluida la reforma de 1981 en Chile, se ha ido cambiando desde beneficios definidos por ley a contribuciones definidas por ley.

En el caso de beneficios definidos por ley, esta establece un derecho adquirido para quienes se pensionan, el cual no se puede cambiar para los ya pensionados y políticamente no es fácil cambiar la legislación para los futuros pensionados, aunque las condiciones lo hagan necesario.

Con beneficios definidos por ley, cuando cambian las condiciones demográficas se produce un desfinanciamiento. El ajuste tiene que venir por un cambio legal que eleva las cotizaciones o los impuestos o rebajando otros gastos del

presupuesto público. Como esa decisión suele no ser popular, muchas veces se posterga obligando a un mayor endeudamiento del Estado, lo que solo agrava las cosas. En algunos casos el Estado no puede responder y se llega a una crisis en la cual se reducen los beneficios, por ejemplo no reajustando las pensiones.

Con beneficios definidos por ley, pareciera que estos beneficios dependen de la voluntad política. Los beneficios no están asociados al ahorro de los futuros pensionados. Es muy débil la relación entre contribuciones y beneficios. No existe la percepción de que hay una restricción presupuestaria. El sistema parece una caja negra donde “paga Moya”.

El desajuste entre contribuciones y beneficios se ve como un problema “del sistema” que está desfinanciado y no como una realidad personal frente a la cual debo tomar acciones.

En un sistema de beneficios definidos por ley es más fácil que se generen inequidades y beneficios a grupos particulares, ya que los beneficios los determina la ley y no los ahorros que se hacen a lo largo de la vida. Se pierde la justicia o equidad actuarial<sup>47</sup>. La cantidad de grupos con privilegios dependerá del funcionamiento del sistema político y de cuán permeable sea este a presiones de grupos específicos.

Cuando los beneficios son el resultado de los ahorros acumulados en una cuenta personal, se limita el espacio a las presiones de grupos de interés. El

---

47 Equidad actuarial es cuando los beneficios esperados se ajustan a los aportes realizados a lo largo de la vida, considerando la rentabilidad y las probabilidades de sobrevivencia.

sistema político no define cuánto le corresponde recibir a cada uno como pensión. Esta es el resultado de los ahorros durante la vida activa.

Nuestro antiguo sistema de pensiones fue ejemplo de esta realidad con los múltiples regímenes especiales y múltiples Cajas de Previsión. Tuvimos en el antiguo sistema una larga historia de esfuerzos de reforma del sistema al cual se oponían fuertemente los grupos más favorecidos y de mayor influencia política. El sistema político, además, facilitaba esta situación, ya que las normas previsionales –que establecían estos beneficios– podían ser de iniciativa parlamentaria. El Presidente Frei Montalva con gran dificultad logró aprobar una reforma constitucional que terminaba con la iniciativa parlamentaria, pero solo para que rigiera al fin de su mandato. Eduardo Frei Montalva, que tal como sus antecesores había tratado de modificar las inequidades y el desfinanciamiento que se habían ido acumulando en nuestro antiguo sistema de pensiones, planteó la situación de manera dramática en su última cuenta al Congreso Nacional.

En efecto, en el Mensaje al Congreso Nacional, de 21 de mayo de 1970, el mandatario se refirió explícitamente a “un nuevo feudalismo” que había emergido en la política chilena, según el cual “cada grupo, de acuerdo con su capacidad de presión, pretende exigir del país más de lo que este puede dar, sin importarle el bien común de toda la nación”. Afirmó que “una de las manifestaciones más extremas de este proceso es lo que ocurre en el campo de la previsión, cuya reforma, como lo he expresado muchas veces, resulta más difícil de impulsar que la propia reforma agraria”. Añade que esta “fronda feudalista”, que opone a la antigua “fronda aristocrática” y al concepto de interés

general, aparece como una de las causas “de la verdadera crisis que han hecho imposible la solución de dos de los más graves y profundos problemas que están destruyendo las posibilidades reales del desarrollo social y económico de Chile: la inflación, que todo lo pervierte, y un sistema de previsión que nadie ignora que es insostenible para nuestra economía”. Concluye diciendo que “hemos luchado en estos dos campos en forma denodada. Sin embargo, contra la opinión de organismos técnicos insospechables, contra la opinión de quienes administran los Servicios, se han dictado leyes sin financiamiento y otorgado beneficios imposibles de solventar sanamente. Las observaciones formuladas por el gobierno han sido inútiles y se está llevando a la quiebra el sistema”.

Las palabras del Presidente Frei Montalva muestran la realidad en la que devino dicho sistema de reparto, con 25 Cajas de Previsión y múltiples regímenes previsionales que reflejaban la capacidad de presión de grupos de interés que estaban básicamente empeñados en obtener una tajada del sistema, más que en velar por el bien común. Frente a esas presiones, la autoridad aparecía como impotente. Era la capacidad de presión sobre el sistema, por parte de quienes tenían voz para actuar y presionar, lo que determinaba los beneficios establecidos por ley. Los pobres y los que no tenían esa voz y capacidad de presión quedaban postergados, al margen del sistema previsional chileno.

Hay que decir que el único sistema de beneficios definidos por ley que se mantiene enteramente vigente en el país es el de las Fuerzas Armadas que están afiliadas a Capredena y las policías en Dipreca. Obtienen una pensión de retiro que se logra con 20 años de servicio y que llega al 100% de la última

remuneración. La tasa de cotización para pensiones es del 6,5% en Capredena y del 6,95% en Dipreca. Prácticamente, el 90% del gasto es de cargo fiscal, que en este caso es su empleador. El gasto fiscal que demandan estos beneficios es comparable al total de recursos que financian el Pilar Solidario<sup>48</sup>. Para financiar los beneficios de pensiones que hoy reciben, sin aporte fiscal, se requeriría una tasa de cotización del 76% de la remuneración imponible en Capredena y de 68% en el caso de Dipreca.

Si se examina la historia de los cambios legales en materia de pensiones para este sector, se verán los cambios que elevan la base de cálculo de beneficios sin un aumento equivalente en las cotizaciones. Ello se observa también en los beneficios de desahucio que complementan la pensión de retiro<sup>49</sup>.

Todo esto explica los permanentes esfuerzos y presiones de los empleados de la DGAC (Dirección de Aeronáutica) por entrar a Capredena<sup>50</sup> y así obtener beneficios muy superiores a los que resultan de sus cotizaciones.

Este sistema de beneficios definidos por ley se presta a la “fabricación de pensiones”. Según cuáles sean las reglas de cálculo de la pensión, el afiliado buscará cómo fabricarse la mejor pensión y cómo reducir el pago de las contribuciones. Los ejemplos recientes de pensiones de Gendarmería son una

---

48 Subsecretaría de Previsión Social, 2015. Documento disponible en [https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Segundo-Semestre\\_2015.pdf](https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Segundo-Semestre_2015.pdf).

49 Véase el estudio sobre este sistema realizado por DIPRES en 2012. Disponible en [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-98744\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-98744_doc_pdf.pdf).

50 Cuando se examina la realidad de los sistemas de pensiones en Europa, para no mencionar la situación en América Latina, prevalecen los sistemas especiales. Parte importante de los esfuerzos de reforma están dirigidos a implementar sistemas nacionales con las mismas reglas.

muestra de esas prácticas. Lo mismo son el otorgamiento de bonos y otras remuneraciones no imponibles<sup>51</sup>.

Por otra parte, como hay una débil percepción de los beneficios personales asociados a las cotizaciones, estas son percibidas como un mero impuesto y, por tanto, tienen un efecto negativo sobre el empleo.

En el sistema de contribuciones definidas por ley, todos los beneficios, a excepción de los aportes solidarios financiados con impuestos, son el resultado de las contribuciones obligatorias que por ley hace el afiliado durante su vida activa. En este caso, todo el ajuste frente a cambios demográficos y a una menor rentabilidad afecta el monto de las pensiones.

El grado de certidumbre respecto de los beneficios dependerá de la combinación de ahorros y de seguro que tenga el sistema. Por ejemplo, en el caso de invalidez y sobrevivencia hay seguros y, por tanto, bastante seguridad. Hay mayor seguridad en los casos de beneficios de vejez con rentas vitalicias, que cuando se usa el retiro programado. De los actuales pensionados, que cotizaron 20 o más años, el 61% cuenta con una renta vitalicia y el 6% con una renta temporal, quedando, por ende, solo un tercio de los pensionados con retiro programado<sup>52</sup>.

---

51 Según la información que ha surgido a propósito de las investigaciones recientes sobre el tema, se ha conocido que más de 500 pensiones otorgadas en los últimos años en Dipreca superaron el límite de la remuneración imponible de 60 UF. La comisión investigadora de la Cámara de Diputados ha reunido numerosos antecedentes al respecto. Más información a través del siguiente enlace: [https://www.camara.cl/trabajamos/comision\\_resultadoxcomision.aspx?prmIDCOM=1361](https://www.camara.cl/trabajamos/comision_resultadoxcomision.aspx?prmIDCOM=1361).

52 Información a noviembre de 2016.

El retiro programado es un autoseguro y tiene el gran defecto de que la pensión es decreciente para aquellas personas que sobreviven más años. Si se introduce un seguro de longevidad, como se propuso más arriba, se dan más seguridades en la cuarta edad.

Como en el sistema de contribución definida por ley las pensiones resultantes son el directo resultado de lo que se hace durante la vida activa, se requiere mucha más educación previsional. Como esta es insuficiente y como tendemos a no ser suficientemente previsores, es necesario complementar con otras acciones que induzcan una postergación de la primera pensión y/o un mayor ahorro.

El mecanismo de contribuciones definidas por ley tiene que ser complementado, como ha ido ocurriendo en nuestro país, con un Pilar Solidario con beneficios que define la ley. Estos beneficios son de carácter nacional y están asociados estrictamente a criterios de necesidad, lo que hace más difícil que prevalezcan intereses de grupos de presión.

Esta es la manera adecuada de lograr un sistema más equitativo y de hacer solidaridad. Así se establecen beneficios nacionales estrictamente en función de la necesidad que complementan los esfuerzos personales y que compensan las diferencias de ingreso.

La tendencia reciente en los países con beneficios definidos es a moverse hacia contribución definida por ley. El caso más claro es el de cuentas nocionales introducidas primero en Suecia, también en Italia, aunque con una transición más larga, y en Alemania a través de un sistema de puntos que se acumulan

según las cotizaciones para convertir los aportes en pensiones. Otras formas de acercarse a lo mismo es extendiendo la base de cálculo de la pensión a la remuneración de todos los años de cotización y no solo a una parte de ellos. Al mismo tiempo, se ha postergado la edad legal para pensionarse y en varios casos se han establecido mecanismos automáticos para postergar el retiro a medida que aumenta la esperanza de vida (entre ellos Italia, Grecia, Finlandia y Dinamarca).

### *La reforma de pensiones en Suecia*

A principios de los años 90 se acordó una reforma al sistema de pensiones en Suecia, introduciendo un sistema de pensiones basado en cuentas nocionales. Este nuevo sistema ha sido considerado por algunos como modelo a seguir en una reforma al sistema chileno. Vale la pena examinarlo. Afortunadamente, por su carácter innovador y dado que el sistema ya tiene más de 10 años de funcionamiento y ha sido bastante estudiado, es posible conocer su novedad y su desempeño en el tiempo<sup>53</sup>.

Aparte de los estudios que se citan más abajo, el Congreso Sueco publicó recientemente un estudio cuyo objetivo fue facilitar a las próximas generaciones una mejor comprensión de los motivos y principios que guiaron la reforma y de las opciones que se tomaron al definir el camino seguido. Como los cambios en pensiones son de muy largo plazo para su sostenibilidad en el tiempo,

---

53 Pueden verse, aparte de los documentos oficiales como el estudio sueco que examina la historia (Ministry of Health and Social Affairs, 2010) y los reportes anuales conocidos como Orange Report (Swedish Pensions Agency, 2015), por ejemplo (Diamond, 2009), (Feldstein & Siebert, 2002), (Scherman, 1999).

es esencial que cuenten con un amplio acuerdo. La reforma en Suecia fue resultado del trabajo de un grupo encargado por el Parlamento en 1991 para proponer una reforma, el que derivó en un amplio acuerdo legislativo en junio de 1994 y luego en una ley aprobada en 1998 para dar inicio al nuevo sistema en 1999. El cambio legal fue acompañado por un grupo pluripartidario de seguimiento e implementación de la reforma que estuvo en funciones durante 12 años. Por último, las autoridades no solo buscaron un acuerdo amplio para aprobar y hacer seguimiento a la reforma, sino que al encomendar el estudio citado, buscan que las siguientes generaciones conozcan los motivos de las definiciones que se adoptaron en su momento. Así se quiere lograr que ojalá las futuras generaciones compartan las reformas adoptadas para poder velar por su estabilidad y que sus perfeccionamientos sean consistentes con los cambios previos. A mi juicio, es un buen ejemplo de construcción de consensos y acuerdos para darle sostenibilidad y durabilidad a una reforma que por definición es de muy largo plazo.

Suecia tenía hasta antes de la reforma un sistema de reparto con pensiones definidas por ley.

La crisis económica de principios de los años 90 hizo imposible cumplir con la reajustabilidad de los beneficios y obligó a reducirlos en términos reales, fue un factor de gran impacto que derivó en el estudio de alternativas para reformar el sistema.

El sistema prevaleciente hasta entonces, a juicio de los reformadores, mostró con la crisis económica que no era robusto frente a cambios económicos y

demográficos. Los gastos eran más estables que los ingresos y los beneficios no se ajustaban a la esperanza de vida. Esto introducía inseguridad para los pensionados e inestabilidad política que no resultaba aceptable.

Tampoco parecía aceptable que todo el ajuste a los desequilibrios se hiciera vía ingresos, vale decir, aumento en la tasa de cotizaciones y/o impuestos, algo del ajuste tenía que venir de los beneficios. Se consideró que parte de los cambios económicos y demográficos tenía que tener consecuencias a nivel individual.

Otro factor que estuvo detrás de la reforma y de sus características fue el desincentivo al trabajo y empleo formal, dado que para calcular la pensión solo se consideraban 15 de 30 años de trabajo.

De allí que con la reforma se buscó introducir cuentas individuales, que serían la base para calcular la pensión. Se optaba, entonces, por pasar de un sistema de beneficios definidos por ley a uno de contribuciones definidas por ley. Explícitamente, con ello se quería lograr una mayor justicia actuarial, se quería evitar la inequidad de considerar solo parte de los años de cotizaciones en el cálculo de la pensión. Se buscaba, además, dar un mayor incentivo al empleo formal con cotizaciones y una mayor contribución al ahorro nacional.

Al pasar de un sistema de beneficios a uno de contribuciones definidas por ley se quería evitar que el Congreso tuviera que aprobar leyes para reducir beneficios cuando los cambios económicos o demográficos lo hicieran necesario.

Dado el costo fiscal que tendría durante muchos años de transición el reemplazo de un sistema de reparto por uno de capitalización, se optó por una

capitalización parcial, manteniendo la mayor parte sobre la base del reparto. Así se quiso evitar que la generación que trabaja durante la larga transición tuviera que hacer un doble aporte: al pago de los beneficios a la generación ya pensionada y a la acumulación del nuevo fondo de capitalización.

Por último se reformó el sistema de pensiones no contributivas, el cual ahora funciona en términos equivalentes a nuestro pilar solidario con una PBS y un complemento a la pensión contributiva equivalente al APS. Este pilar, a diferencia del anterior, es íntegramente financiado con impuestos a través del presupuesto fiscal.

### *Sistemas de reparto*

La forma de financiamiento, sobre la base del reparto o de la capitalización de fondos, tiene consecuencias macroeconómicas importantes, así como para la sostenibilidad del sistema.

Desde el punto de vista macroeconómico, una consecuencia muy importante es su impacto sobre el ahorro y la inversión. El Banco Central acaba de publicar un informe que concluye que los efectos macroeconómicos de aumentar la cotización mediante un sistema de reparto “son negativos sin ambigüedad, puesto que el ahorro, el consumo, la inversión y el empleo se ven afectados<sup>54</sup> . Adicionalmente, los problemas fiscales asociados a este esquema pueden ser

---

54 Banco Central de Chile, 2017.  
Disponible en [http://www.bcentral.cl/es/DownloadBinaryServlet?nodeId=%2FUCM%2FBCCH\\_PRESENTAC\\_170994\\_ES&propertyId=%2FUCM%2FBCCH\\_PRESENTAC\\_170994\\_ES%2Fprimary&fileName=mmc26012017.pdf](http://www.bcentral.cl/es/DownloadBinaryServlet?nodeId=%2FUCM%2FBCCH_PRESENTAC_170994_ES&propertyId=%2FUCM%2FBCCH_PRESENTAC_170994_ES%2Fprimary&fileName=mmc26012017.pdf).

severos, ya que es común en estos sistemas que los beneficios terminen excediendo a los ingresos por contribuciones, especialmente en un contexto de envejecimiento poblacional, como el proyectado para Chile”.

En cuanto a la sostenibilidad de largo plazo, en un sistema de reparto los activos pagan las pensiones de los pasivos. Por tanto, la proporción entre los que superan la edad de retiro, los 65 años y los que están entre 25 y 64 años, es determinante para la situación financiera del sistema. En 1980, el número de personas mayores de 65 era un 14% de los que tenían entre 25 y 64 años, en 2015 esa proporción es del 19% y para el 2050 se estima que será del 48%<sup>55</sup>. Por consiguiente, en los próximos 35 años se multiplicará por 2,5 veces el número de personas dependientes por cada persona en edad activa. Por ello, un beneficio que hoy se financia con 5% de cotización requerirá 13% para financiarse el 2050.

El actual es el peor momento para introducir reparto. Visto en perspectiva de nuestra historia demográfica no hay ningún otro período en que resulte más riesgoso financiar con un mecanismo de reparto el aumento de beneficios. El costo extra del envejecimiento lo pagan los activos, con más cotizaciones y/o impuestos, o los pasivos, con menores reajustes de las pensiones.

---

55 CEPAL, 2016. Proyecciones de población de CELADE. Disponible en <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>.

## BIBLIOGRAFÍA

Arellano, J. P. (1985). *Políticas Sociales y Desarrollo*. Santiago, Chile: CIEPLAN. Disponible en <http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=41>.

Arellano, J. P. (Diciembre de 1989). La Seguridad Social en Chile en los años 90'. *Colección Estudios CIEPLAN*(27), 63-82. Disponible en [http://cieplan.org/media/publicaciones/archivos/89/Capitulo\\_4.pdf](http://cieplan.org/media/publicaciones/archivos/89/Capitulo_4.pdf).

Arellano, J. P. (2012). *Veinte años de políticas sociales. Chile 1990-2009*, Santiago, Chile: CIEPLAN. Disponible en [http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/304/Libro\\_Digital\\_Completo.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/304/Libro_Digital_Completo.pdf).

Arellano, J. P. (2015). *¿Qué hacemos ahora que terminó el superciclo del cobre?* Santiago de Chile: CIEPLAN. Disponible en [http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/377/Que\\_hacemos\\_ahora\\_que\\_termino\\_el\\_superciclo\\_del\\_cobre.pdf](http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/377/Que_hacemos_ahora_que_termino_el_superciclo_del_cobre.pdf).

Banco Central de Chile. (2017). *Evaluación de los potenciales impactos macroeconómicos de largo plazo de modificaciones al sistema de pensiones*. Santiago de Chile. Disponible en [http://www.bcentral.cl/es/DownloadBinaryServlet?nodeId=%2FUCM%2FBCCH\\_PRESENTAC\\_170994\\_ES&propertyId=%2FUCM%2FBCCH\\_PRESENTAC\\_170994\\_ES%2Fprimary&fileName=mmc26012017.pdf](http://www.bcentral.cl/es/DownloadBinaryServlet?nodeId=%2FUCM%2FBCCH_PRESENTAC_170994_ES&propertyId=%2FUCM%2FBCCH_PRESENTAC_170994_ES%2Fprimary&fileName=mmc26012017.pdf).

- Benartzi y Richard H. Thaler (2013) Behavioral Economics and the Retirement Savings Crisis. Disponible en <http://faculty.chicagobooth.edu/Richard.Thaler/research/pdf/Behavioral%20Economics%20and%20the%20Retirement%20Savings%20Crisis.pdf>
- Berstein, S., Morales, M., & Puente, A. (2015). *Rol de un Seguro de Longevidad en América Latina: Casos de Chile, Colombia, México y Perú*. FIAP. Disponible en [http://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/02/rol\\_de\\_un\\_seguro\\_de\\_longevidad\\_en\\_latam\\_casos\\_chile\\_\\_colombia\\_\\_mexico\\_y\\_peru\\_\\_octubre\\_2015\\_.pdf](http://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2016/02/rol_de_un_seguro_de_longevidad_en_latam_casos_chile__colombia__mexico_y_peru__octubre_2015_.pdf).
- CEPAL. (2016). *Estimaciones y proyecciones de población total, urbana y rural, y económicamente activa*. Disponible en <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>.
- CIEDESS. (2015). *Actualización de las tablas de mortalidad: Incidencia sobre las pensiones*. CChC, Gerencia de Estudios. Disponible en [http://www.ciedess.cl/601/articles-1322\\_archivo\\_01.pdf](http://www.ciedess.cl/601/articles-1322_archivo_01.pdf).
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). *Informe Final*. Santiago de Chile. Disponible en <http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/Getinforme>.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. (2006). *El Derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile*. Santiago. Disponible en <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/comisionpensiones/documentos-interes-general/informe-consejo-asesor-presidencial-reforma-del-sistema-previsional-comision-marcel-2006.pdf>.

- Diamond, P. A. (2009). *Economic Globalisation and Swedish Pensions*. Disponible en <http://www.government.se/49b731/contentassets/92f0ba5f434945f59e186b-6d3b8851c3/economic-globalisation-and-swedish-pensions>.
- Dirección de Presupuestos. (2016). *Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2017*. Santiago de Chile. Disponible en [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-152550\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-152550_doc_pdf.pdf).
- Dirección de Presupuestos. (2012). *Sistema de Pensiones y otros Beneficios Pecuniarios de las Fuerzas Armadas y Orden y Seguridad Pública y Gendarmería de Chile: Situación Actual y Proyecciones Fiscales 2012-2050*. Santiago de Chile. Disponible en [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-98744\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-98744_doc_pdf.pdf).
- Feldstein, M., & Siebert, H. (2002). *Social Security Pension Reform in Europe*. University of Chicago Press. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/6876982.pdf>.
- Frei Montalva, Eduardo. (1970). Discurso ante el Congreso Pleno, 21 de mayo 1970. Disponible en [http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes\\_presidenciales](http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales).
- Horneff, V., Maurer, R. & Mitchell, O. (2016). *Putting the Pension Back in 401(k) Plans: Optimal versus Default Longevity Income Annuities*. NBER Working Paper No. 22717. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w22717>.
- Mejores Pensiones para Chile. (2016). *El descontento con las pensiones: 7 conclusiones y 12 propuestas*. Disponible en <http://www.clapesuc.cl/assets/uploads/2016/11/28-11-16-informe-grupo-mejores-pensiones.pdf>.

Ministerio de Desarrollo Social. (2016). *Situación de Pobreza en Chile*. Subsecretaría de Evaluación Social. Disponible en [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_Situacion\\_Pobreza.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Situacion_Pobreza.pdf).

Ministry of Health and Social Affairs. (2010). *The Swedish Pension Agreement and Pension Reform*. Estocolmo. Disponible en <http://www.government.se/contentassets/3d321fd499da48928de201abe43a558b/the-swedish-pension-agreement-and-pension-reform-ds-200953>.

OECD. (2016). Fragmentation of retirement markets due to differences in life expectancy. *OECD Business and Finance Outlook 2016*, 177-205. Disponible en <https://www.oecd.org/pensions/private-pensions/BFO-2016-Ch6-Retirement-Markets.pdf>.

OECD. (2016). *Pensions at a Glance*. OECD Pensions Statistics (database). Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/369ce3d5-en>.

OIT. (1967). *Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes*. Ginebra. Disponible en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C128](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C128)

Scherman, K. G. (1999). *The swedish pension reform*. International Labor Organization, Social Security Department. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_207699.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_207699.pdf).

Subsecretaría de Previsión Social. (2015). *Informe Estadístico Semestral de la Seguridad Social*. Santiago de Chile. Disponible en [https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Segundo-Semestre\\_2015.pdf](https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estadisticas-previsionales/informe-estadistico-semestral-de-seguridad-social/Segundo-Semestre_2015.pdf).

Superintendencia de Pensiones. (2010). *El sistema chileno de pensiones*. Disponible en [https://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-7206\\_libroVIIedicion.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-7206_libroVIIedicion.pdf).

Superintendencia de Pensiones. (2013). *Objetivo de los Fondos de Pensiones y los Traspasos Frecuentes de Fondo*. Disponible en [https://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-10213\\_pdf.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-10213_pdf.pdf).

Superintendencia de Pensiones. (2016). *Seguimiento a la Reforma Previsional*. Disponible en [https://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-11110\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/informes/581/articles-11110_recurso_1.pdf).

Superintendencia de Pensiones. (2017). *Tasa de interés para el cálculo de los retiros programados y las rentas temporales del año 2017*. Santiago de Chile. Disponible en <http://www.safp.cl/safpstats/stats/files/normativa/circulares/CAFP1973.pdf>.

Swedish Pensions Agency. (2015). *Orange Report: Annual Report of the Swedish Pension System*. Estocolmo. Disponible en [https://www.pensionsmyndigheten.se/content/dam/pensionsmyndigheten/blanketter---broschyrrer---faktablad/publikationer/%C3%A5rsredovisningar/annual-reports-of-the-swedish-pension-system/Orange\\_Report\\_2015.pdf](https://www.pensionsmyndigheten.se/content/dam/pensionsmyndigheten/blanketter---broschyrrer---faktablad/publikationer/%C3%A5rsredovisningar/annual-reports-of-the-swedish-pension-system/Orange_Report_2015.pdf).



**JOSÉ PABLO ARELLANO MARÍN** es economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master y Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Actualmente es economista senior de CIEPLAN, director de empresas e integra el directorio de varias fundaciones privadas de educación y acción social. Es profesor titular de la Universidad de Chile y enseña en la Universidad Católica.

Fue presidente ejecutivo de CODELCO (2006-2010), ministro de Educación de Chile (1996-2000) y director nacional de Presupuestos de Chile (1990-1996). Ha sido también presidente del Directorio de la Fundación Chile, miembro del Directorio de Televisión Nacional de Chile, de Banco Estado y de otras empresas privadas. También ha sido presidente del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, consultor de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las Naciones Unidas (ONU).

Ha publicado numerosos artículos y entre sus libros destacan *“Veinte años de Políticas Sociales. Chile 1990-2009. Equidad con Crecimiento sostenible”*, *“Reforma educacional: prioridad que se consolida”*, *“Políticas Macroeconómicas”*, *“Políticas sociales y desarrollo”* y *“Las desigualdades económicas y la acción del Estado”*.

El “Programa de Investigación e Innovación Social CIEPLAN-UTALCA” es una alianza estratégica entre La Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y la Universidad de Talca, centrada en la investigación, análisis, debate y difusión de temas relevantes en Chile y Latinoamérica.

Algunas de las áreas temáticas incluyen el diseño y propuesta de políticas públicas en lo social, económico y la administración del Estado; la comprensión de los procesos de modernización y su relación con los contextos regionales y globales; y el análisis de los fenómenos asociados a la llamada “trampa de las economías de ingreso medio”, con el fin de generar condiciones que permitan dar el salto hacia un desarrollo económico y social.

CIEPLAN es una organización privada sin fines de lucro, que inició sus actividades en 1976, con el fin de aportar conocimientos a las políticas públicas en Chile y Latinoamérica. La Universidad de Talca, por su parte, es una corporación de derecho público que busca la excelencia en el cultivo de las ciencias, las artes, las letras y la innovación tecnológica y está comprometida con el progreso y bienestar regional y del país, en permanente diálogo e interacción con el entorno social, cultural y económico, tanto local como global.

Este documento es parte de una serie de trabajos publicados en el marco del PROGRAMA CIEPLAN-UTALCA.

Las ideas y planteamientos contenidos en esta publicación (y en todas las publicaciones del programa) son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CIEPLAN ni de la Universidad de Talca.





PROGRAMA  
CIEPLANUTALCA