



JULIO 2014 /241

SERIE INFORME **ECONÓMICO**

## Diagnóstico del Sistema Previsional Chileno y Propuestas para su Perfeccionamiento

Alejandra Candia D.

M. Cecilia Cifuentes H.

ISSN 0717-1536



---

**Alejandra Candia D.** es ingeniera comercial con mención en economía y magíster en economía con mención en políticas públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Máster en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Directora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

**M Cecilia Cifuentes H.** es ingeniera comercial y magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

# Índice

Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	7
2. Diagnóstico del Sistema Previsional Chileno	8
2.1 ¿Qué ha Entrampado el que las Pensiones Sean más Altas?	9
2.2 Pensiones Bajas v/s Pensiones más Bajas que lo Esperado	17
2.3 ¿Es el Antiguo Sistema de Reparto Mejor que el Sistema de Capitalización Individual?	19
3. Propuestas de Perfeccionamiento del Sistema Previsional	25
3.1 Pilar Solidario	26
3.2 Pilar Contributivo Obligatorio	27
3.3 Pilar Voluntario	29
3.4 Otras Propuestas de Perfeccionamiento	30
4. Referencias Bibliográficas	32



## Resumen Ejecutivo

Los sistemas de pensiones de todo el mundo enfrentan en la actualidad importantes desafíos, cuyo denominador común son los cambios demográficos y económicos, completamente exógenos al funcionamiento y diseño de ellos.

Nuestro sistema de capitalización individual no está ajeno a los cambios señalados. Esto, unido al amplio desconocimiento de la población respecto del funcionamiento del sistema de pensiones, ha motivado en nuestro país crecientes presiones en orden a incrementar el monto recibido a la hora del retiro. Incluso hay voces que sugieren volver al antiguo sistema de reparto, aun cuando nosotros mismos en el pasado y por estos días también los países desarrollados hemos dado claras señales que este estaría condenado al fracaso.

Motivado por este diagnóstico, el presente informe pretende realizar un exhaustivo análisis de nuestro sistema de pensiones, que busca mostrar los factores exógenos que están presionando a la baja nuestras pensiones, efectivas y esperadas. Asimismo, este estudio muestra por qué no sería bueno volver al antiguo sistema de reparto. El documento finaliza con una serie de propuestas de perfeccionamiento a nuestro sistema previsional, de tal modo de incrementar el monto que recibirán los trabajadores a la hora del retiro.



# Diagnóstico del Sistema Previsional Chileno y Propuestas para su Perfeccionamiento

## 1. Introducción

En la actualidad existen, a nivel mundial, diversos esquemas de pensiones enfrentados a los mismos problemas y desafíos. El problema previsional es de índole universal; tampoco escapan a él los países más desarrollados. Las dificultades se pueden resumir en la sostenibilidad financiera de los esquemas de reparto, por una parte, y el aseguramiento de ingresos de retiro adecuados en los esquemas de capitalización. La causa fundamental de los problemas es el envejecimiento de la población, producido por el aumento en la expectativa de vida y la caída de la tasa de natalidad.

La crisis financiera de 2008-09 acentuó los problemas, producto del deterioro de la situación fiscal en los países desarrollados, que puso mayor presión sobre los déficit previsionales, y por pérdidas generadas en los sistemas de capitalización.

En este contexto global, podemos afirmar que los desafíos de nuestro país no son más apremiantes que los de otros países. En general, la situación previsional de Chile es mejor que la de países con igual nivel de desarrollo, y similar en promedio a la existente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.

La gran mayoría de los países de la OCDE se ha embarcado en reformas previsionales, en general aumentando las edades de retiro, reduciendo los beneficios en los sistemas de reparto, y aumentando las tasas de contribución. Nuestro país ya hizo lo propio en 2008, con una reforma que permitió en líneas gruesas resolver el problema previsional de los grupos más vulnerables, e introdujo además mayor competencia en el sistema. Sin duda, la evaluación posterior de esa reforma es positiva, a pesar de que soslayó el problema que está generando el envejecimiento de la población, ya que no fueron modificadas las edades de retiro ni la tasa de cotización.

Hoy nos vemos enfrentados al desafío de lograr mejores pensiones, tanto para los actuales como para los futuros jubilados. Este desafío debe ser enfrentado con una mirada integradora, ya que las bajas pensiones no se explican por problemas del sistema previsional en sí, sino por situaciones del mercado laboral principalmente, por problemas de educación previsional, y por una caída generalizada del retorno de los instrumentos de

largo plazo. Es clave mirar también si los actuales parámetros del sistema referidos a tasa de cotización, remuneración imponible y edad de jubilación deberían ser o no objeto de modificación.

Como punto de partida plantearemos un breve diagnóstico de la situación actual, para luego señalar algunos posibles perfeccionamientos al sistema.

## 2. Diagnóstico del Sistema Previsional Chileno

Al revisar la información disponible en la Superintendencia de Pensiones a abril de 2014, la pensión promedio que reciben los pensionados por el sistema de AFP alcanza \$ 193.213<sup>1</sup>, cifra que en caso de ser analizada aisladamente podría ser considerada baja, al resultar, por ejemplo, inferior al salario mínimo vigente de \$ 210.000. Sin embargo, tras el promedio señalado se esconde un sinnúmero de diferentes realidades.

En primer lugar, es importante señalar que el sistema de capitalización individual otorga pensión a sus afiliados sin importar la densidad de cotizaciones del trabajador. En consecuencia, la cifra señalada muestra la pensión promedio de vejez obtenida por quienes presentan una gran varianza de densidad de cotización. Por ejemplo, incluye la pensión de las mujeres que solo cotizaron una vez, de modo de obtener el Bono por Hijo creado en la Reforma Previsional de 2008, y también la del trabajador que cotizó por toda su remuneración durante su vida laboral completa.

Así, la pensión promedio no refleja necesariamente la jubilación que entregaría el sistema de capitalización individual para quienes sí cotizaron en el sistema un tiempo razonable y de manera sostenida. Con ese objetivo presentamos el siguiente ejercicio realizado por la Superintendencia de Pensiones. En él se muestran las pensiones promedio por género de los pensionados por el sistema entre enero de 2012 y mayo de 2013, excluyendo a quienes se afiliaron después aprobarse la Reforma Previsional (de manera de omitir a los que se afiliaron solo con el fin de obtener sus beneficios) y únicamente incluyendo a quienes se afiliaron al sistema con 35 años o menos.

Como se puede apreciar, las pensiones promedio obtenidas al aplicar los filtros señalados son superiores al promedio global, incluso considerando que estas son previas a abril de 2014. Es más, el ejercicio muestra claramente que las pensiones se incrementan con fuerza al aumentar el número de años cotizados. Cabe destacar que el ejercicio anterior no

---

<sup>1</sup> [http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-10562\\_recurso\\_1.pdf](http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-10562_recurso_1.pdf)



contempla los aportes del Pilar Solidario. Si lo que reciben los pensionados por concepto de Aporte Previsional Solidario se incluyera, la pensión final (que es la efectivamente recibida) sería aun más elevada.

**Tabla N° 1**

**Pensión Promedio por Género y Años Cotizados en el Sistema de Capitalización Individual Enero 2012- mayo 2013**

Años de cotización	Monto Promedio (\$)			
	Total	+10 años	+20 años	+30 años
Mujeres	\$ 198.292	\$ 220.074	\$ 253.496	\$ 312.002
Hombre	\$ 235.227	\$ 268.128	\$ 310.984	\$ 439.985
Total	\$ 216.000	\$ 243.514	\$ 281.489	\$ 375.038

Fuente: Superintendencia de Pensiones<sup>2</sup>.

Una vez aclarado que no es posible juzgar el desempeño del sistema de capitalización individual mirando la pensión promedio del sistema, pasamos a analizar aquellos factores que han obstaculizado un aumento sustantivo en el nivel de las pensiones, incluso para aquellos que han cotizado de manera sostenida en el tiempo.

## 2.1 ¿Qué ha entrampado el que las pensiones sean más altas?

### 2.1.1 Baja densidad de cotizaciones

Estimamos que existen diferentes barreras que han impedido que las pensiones sean más altas que las que hoy se obtienen. La primera y más relevante son las lagunas previsionales, las cuales se ven reflejadas en una baja densidad promedio de cotización. De acuerdo a la última información de la Superintendencia de Pensiones (para abril de 2014), la densidad de cotizaciones promedio en los últimos doce meses de los afiliados fue de 52,1%. Esto quiere

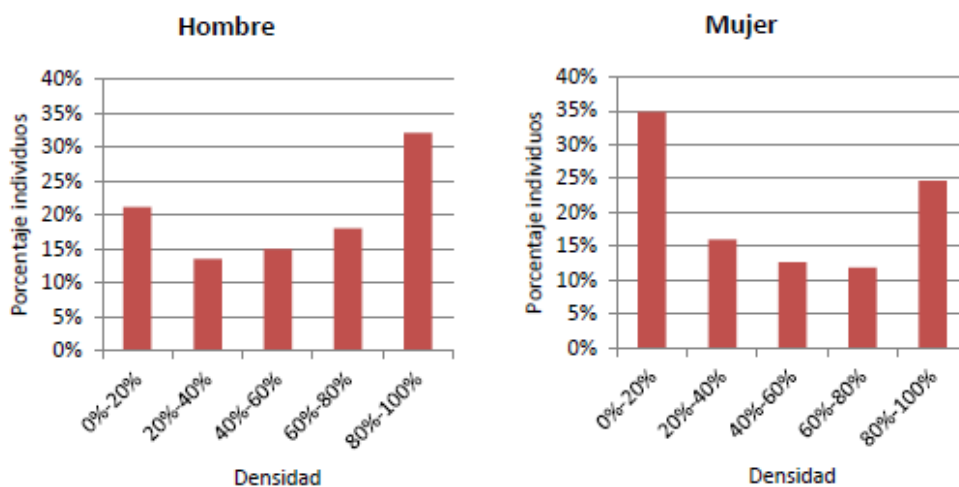
<sup>2</sup> Superintendencia de Pensiones, sobre la base de información administrativa de los pensionados AFP entre enero 2012 y mayo 2013. La Superintendencia realizó los siguientes filtros:

- a) Se eliminó de la muestra a los pensionados con fecha de afiliación igual a o superior a 2008. Esto, con el objeto de limpiar el efecto de quienes se afiliaron solo para obtener el Bono por Hijo, y cuentan con muy poco tiempo contribuyendo al sistema.
- b) Se deja en la muestra solo a pensionados que se afiliaron al sistema de AFP con 35 años de edad o menos.
- c) No se considera a los pensionados cuya última cotización fue por un ingreso inferior a 0,5 salarios mínimos. Con esto se evita sesgar la medición de tasas de reemplazo, que se distorsionan cuando los últimos salarios son muy bajos.

decir que los afiliados al sistema de pensiones solo cotizaron 6,25 meses del último año, generando 5,75 meses de lagunas previsionales.

Nuevamente, el análisis del promedio nos puede llevar a conclusiones erróneas, pues detrás de este se esconden diferentes realidades. En general, la literatura muestra que la tasa de densidad de cotización tiene un comportamiento bimodal (alta concentración de afiliados cotizando poco y alta cotización de afiliados con una elevada densidad de cotización). Además, el comportamiento es distinto según género: en el tramo de baja cotización se concentran más mujeres que hombres<sup>3</sup>, y viceversa en el tramo de mayor densidad de cotización. Esto se muestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico N° 1**  
**Densidad de Cotización por Género**



Fuente: Propuestas Para Mejorar las Pensiones de Vejez (“Libro Blanco de las Pensiones”), 2014.  
Estimaciones Subsecretaría de Previsión Social sobre la base de información administrativa de la Superintendencia de Pensiones a mayo 2013. Estas estimaciones eliminaron afiliados menores de 40 años, para medir densidad durante un periodo prolongado de actividad laboral.

Existen varias fuentes que pueden explicar la baja densidad de cotización de nuestra población, todas las cuales están relacionadas con el mercado laboral, y no precisamente con el desempeño del sistema de pensiones vigente. Básicamente, la razón por la cual un individuo puede tener baja densidad de cotización es porque NO cotiza en algún momento de su vida activa, lo que se puede deber a varias causas: desempleo, inactividad o evasión

<sup>3</sup> Este comportamiento puede estar influenciado por el Bono por Hijo, el cual para ser cobrado solo exige una cotización por parte de la mujer beneficiaria. Este comenzó a regir en julio de 2009.

previsional. De la tabla que se presenta a continuación, realizada sobre la base de la encuesta CASEN 2011, se puede inferir el siguiente diagnóstico de las fuentes de origen de la no cotización:

- Una importante fuente de no cotización es el desempleo y la inactividad: solo 12,1 y 13,7% de los desempleados e inactivos cotiza.
- Sin embargo, de los ocupados, 16,1% no cotiza.

**Tabla N° 2**  
**Población entre 18 y 65 Años**

	no cotiza	cotiza	Total
ocupado	16,1%	83,9%	100%
desocupado	87,9%	12,1%	100%
inactivo	86,3%	13,7%	100%
<b>Total</b>	<b>31,6%</b>	<b>68,4%</b>	<b>100%</b>

Fuente: CASEN 2011.

Al separar la tabla anterior por género, vemos que existen diferencias que resaltar:

- Mientras 76,3% de los hombres en edad activa cotizan, este porcentaje se reduce a 61,8% para las mujeres.
- Una diferencia relevante tiene que ver con el porcentaje de mujeres inactivas: 26,4% versus solo 7,5% en el caso de los hombres.
- En ambos casos un alto porcentaje de los inactivos no cotiza, lo que explicaría el mayor porcentaje de no cotizantes (baja densidad de cotización) en el caso de las mujeres.

**Tabla N° 3**  
**Hombres vs Mujeres**

**Hombres entre 18 y 65 años**

	part. FLL	no cotiza	cotiza	total
ocupado	88,3%	15,6%	84,4%	100%
desocupado	4,2%	87,9%	12,1%	100%
inactivo	7,5%	83,7%	16,3%	100%
<b>Total</b>	100,0%	<b>23,7%</b>	<b>76,3%</b>	<b>100%</b>

**Mujeres entre 18 y 60 años**

	part. FLL	no cotiza	cotiza	total
ocupado	68,9%	15,8%	84,2%	100%
desocupado	4,7%	87,9%	12,1%	100%
inactivo	26,4%	87,9%	12,1%	100%
<b>Total</b>	100,0%	<b>38,2%</b>	<b>61,8%</b>	<b>100%</b>

Fuente: CASEN 2011.

En la siguiente tabla se revisa el comportamiento de los ocupados en el sistema previsional con respecto a su relación de dependencia:

**Tabla N° 4**  
**Población entre 18 y 65 Años**

	no cotiza	cotiza	total
patrón o empleador	32,3%	67,7%	100%
trabajador por cuenta propia	62,6%	37,4%	100%
trabajador dependiente	7,8%	92,2%	100%

Fuente: CASEN 2011.

- De la tabla anterior se puede desprender que la baja densidad de cotización está más bien asociada a los trabajadores independientes, de los cuales solo 37,4% cotiza.

- Ahora bien, cerca de 8% de los trabajadores dependientes no cotiza, lo que es una posible forma de dar cuenta de la evasión previsional existente<sup>4</sup>.

En la tabla N° 5 se presenta la relación entre situación contractual y cotización en el sistema previsional, de la cual se concluye que 8,5% de los trabajadores asalariados no tiene contrato, y que 36,3% de estos cotizan, probablemente por un monto inferior a sus ingresos, lo cual también puede afectar el valor final de su pensión. Asimismo, 3,4% de los trabajadores asalariados que sí tienen contrato no cotizan, otra forma de ver la evasión previsional. En suma, un 8,8% de los trabajadores asalariados no cotiza.

**Tabla N° 5**  
**Población entre 18 y 65 Años**

contrato	situación contractual	no cotiza	cotiza	total
sí	90,4%	3,4%	96,6%	100%
no	8,5%	63,7%	36,3%	100%
no sabe	1,1%	21,3%	78,7%	100%
<b>Total</b>	100%	<b>8,8%</b>	<b>91,2%</b>	<b>100%</b>

Fuente: CASEN 2011.

### 2.1.2 Cotizar por menos

La segunda barrera que puede afectar el monto de las pensiones a la hora del retiro es sencillamente cotizar por menos que el valor de los ingresos. Esto a su vez puede tener dos causas: informalidad y elusión previsional, que en palabras simples es cotizar por menos, pero “con permiso de la ley”.

#### Informalidad:

Según lo mostrado en la tabla anterior, un 8,5% de los trabajadores asalariados no tiene contrato. Existe un porcentaje de ellos (36,3%) que sí cotiza. Sin embargo, la informalidad de su relación laboral probablemente los impulsa a cotizar por menos.

<sup>4</sup> De acuerdo a las cifras del INE para el trimestre móvil febrero -abril 2014, un 19% de los trabajadores dependientes no cotiza para previsión.

Cabe destacar que de los trabajadores que sí cotizan y sí tienen contrato, muchos de ellos cotizan por un monto menor al de su remuneración. Uno de los grandes incentivos a este comportamiento está relacionado con la política social (el trabajador tiene incentivos a cotizar por menos o no cotizar de tal modo de no perder beneficios sociales). Es imposible estimar a cuánto corresponde dicha subcotización; sin embargo, es una materia que se considera relevante de explorar.

### Elusión previsional:

Hoy el Código del Trabajo permite entregar a los trabajadores regidos por este (sector privado) asignaciones no imponibles<sup>5</sup>, las que en su mayoría corresponden a asignaciones por movilización y colación. Esto permite que, de manera legal, los trabajadores reciban un ingreso mensual que incluye dichas asignaciones, pero que sus cotizaciones sean por un monto menor.

Sobre la base de información del Servicio de Impuestos Internos (SII), se estima que el 55% de las empresas del sector privado paga asignaciones no imponibles, que representan un total aproximado de 9 puntos porcentuales de la renta imponible bruta.

**Tabla N°6**  
**Asignaciones no Imponibles,**  
**por Tamaño de Empresa en Sector Privado (2012)**

Tamaño empresa	Proporción de empresas que pagan asignaciones no imponibles	Renta No Imponible (MM\$)	Renta Imponible Estimada (MM\$)	% estimado de renta exenta sobre renta imponible
Micro	46%	\$ 123.177	\$ 1.128.190	10,9%
Pequeña	73%	\$ 324.730	\$ 3.564.074	9,1%
Mediana	83%	\$ 476.873	\$ 5.597.562	8,5%
Grande	91%	\$ 2.384.880	\$ 26.920.993	8,9%
Total	55%	\$ 3.309.660	\$ 37.210.819	8,9%

Fuente: Propuestas Para Mejorar las Pensiones de Vejez ("Libro Blanco de las Pensiones"), 2014.  
Sobre la base de información del SII y de estimaciones de la Subsecretaría de Previsión Social de acuerdo esta información.

En el caso del Estatuto Administrativo, no hay claridad sobre el monto y número de asignaciones no imponibles que reciben los trabajadores del sector público, puesto que

<sup>5</sup> Inciso 2° del artículo N° 41 del Código del Trabajo.

estas pueden ser transitorias y están relacionadas con la dependencia en la que el trabajador se desempeña. Existe una estimación que las sitúa en el orden del 18% de las remuneraciones brutas<sup>6</sup>; sin embargo, no hay información oficial al respecto.

En ambos casos, el efecto es el mismo: durante su vida activa, el trabajador no cotiza por todo lo que gana, lo cual se verá reflejado en una pensión menor a la esperada.

### 2.1.3 *Aumento de las expectativas de vida*

El envejecimiento de la población es un fenómeno a nivel mundial, el cual tiene su origen en dos claras tendencias demográficas existentes: la disminución de la tasa de natalidad y el aumento en las expectativas de vida. La primera de estas afecta la relación entre población activa y pensionados, con un efecto en nuestro sistema previsional más bien relacionado con el Sistema de Pensiones Solidarias (menor recaudación de impuestos para financiar el Pilar Solidario). Sin embargo, el aumento en las expectativas de vida nos golpea directamente, pues implica que (todo lo demás constante) los ahorros que recaudamos durante nuestra vida activa deben ser capaces de financiar un mayor número de años de pensión al momento de retirarse.

De acuerdo al último informe de la OCDE en materia de pensiones<sup>7</sup>, en los países desarrollados el promedio de expectativa de vida al nacer es de 77,2 y 82,7 años para hombres y mujeres, respectivamente. Los más altos son 86,9 años promedio para mujeres en Japón y 80,2 años promedio para los hombres en Islandia. Con respecto a la expectativa de vida a los 65 años, el promedio de los países desarrollados es de 19,1 años.

Nuestro país, en promedio, registra una expectativa de vida al nacer de 79,8 años (el promedio de la OCDE es de 79,9 años). Por su parte, la expectativa promedio de vida a los 65 años es levemente superior a la de la OCDE: 19,5 años.

Respecto a la evolución de la expectativa de vida a la hora de jubilarse, podemos afirmar que para el caso de Chile esta ha mostrado un incremento considerable desde el inicio del sistema de capitalización individual. Más específicamente, el año 1981 los hombres que se pensionaban a los 65 años de edad tenían una expectativa de vida de 13,03 años; actualmente tienen una expectativa de vida de 19,06 años. En igual periodo, la expectativa de vida de las mujeres a los 60 años de edad ha aumentado desde 21,14 años a 28,40 años. Así, con el ahorro acumulado durante la vida de trabajo, los pensionados hombres hoy

---

<sup>6</sup> Fuente: DIPRES.

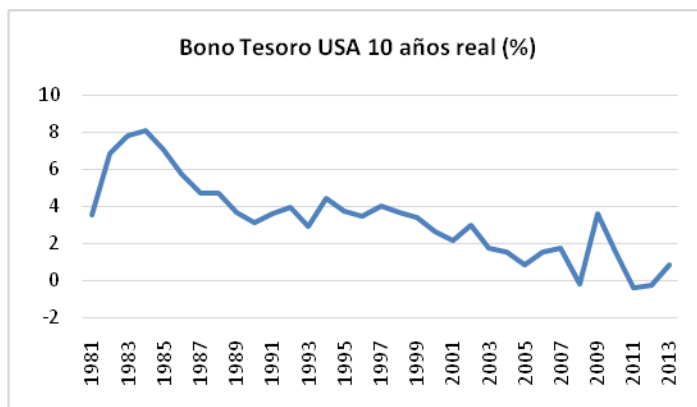
<sup>7</sup> OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing.

deben financiar 6 años más de pensión respecto a la situación de comienzos de la década de los 80, mientras que las mujeres deben financiar 7,3 años más<sup>8</sup>.

#### 2.1.4 Disminución de la rentabilidad del sistema previsional

Se ha producido una caída muy significativa en el retorno de los instrumentos financieros de largo plazo. Los bonos de gobierno de 10 años en dólares (T-bills) ajustados por inflación han caído de niveles en torno a 8% a principios de los 80, a cifras levemente por sobre 0% en los últimos años. Parte de esta caída es consecuencia de la crisis financiera, pero parte también es estructural, generada en un aumento de la tasa de ahorro mundial. No es razonable pensar que se puedan recuperar niveles por sobre un 5% real en adelante. Este fenómeno impacta fuertemente los niveles de las jubilaciones actuales y futuras (cada punto de caída en la tasa de renta vitalicia significa aproximadamente un 11% menos de pensión).

**Gráfico N° 2**  
**Bono del Tesoro EE.UU.**



Fuente: Banco Central de Chile.

#### 2.1.5 Aumento de la tasa de impuestos de Primera Categoría

Otro aspecto que ha impactado el nivel de las pensiones y que llevaría a una pensión más baja que la que se podría haber obtenido es el aumento de la tasa de impuestos de Primera

<sup>8</sup> Propuestas Para Mejorar las Pensiones de Vejez ("Libro Blanco de las Pensiones"), 2014.



Categoría, que entre 1990 y 2014 subiría de 10% a 27%. Dado que los fondos de pensiones no son sujetos de crédito para el pago de este impuesto, su tendencia alcista ha impactado negativamente el ahorro de los trabajadores, a pesar de que la gran mayoría de estos está exento de impuesto a la renta (de los cotizantes actuales, un 65% se encuentra en el tramo exento de impuesto de 2a Categoría).

## 2.2 Pensiones bajas versus pensiones más bajas que lo esperado

La principal crítica al sistema de capitalización es que las pensiones que entrega son bajas. Habiendo ya analizado cuáles son los factores que podrían entorpecer el obtener una elevada pensión a la hora del retiro, vale la pena también analizar dos posibles razones que incrementan la expectativa de los cotizantes de obtener una pensión mayor a la que finalmente obtienen.

### 2.2.1 Desconocimiento del sistema de capitalización individual

Ampliamente documentado es el hecho que nuestro sistema es escasamente conocido por los trabajadores. Así al menos lo señalan los resultados de la Encuesta de Protección Social 2009. De acuerdo a ella:

- Un 85% de las personas no sabe cuánto es el porcentaje de su salario que destina al ahorro para sus pensiones;
- Solo 1 de cada 3 sabe en qué fondo están sus ahorros previsionales;
- Un poco más de 40% conoce el monto acumulado en su cuenta de capitalización individual; y
- 80% desconoce la fórmula de cálculo de las pensiones.

Esto es relevante en un contexto donde el nivel de conocimiento sobre el sistema de pensiones afecta la disposición a contribuir a él, de acuerdo a los resultados de Martínez y Sahn (2009)<sup>9</sup>.

Así, el desconocimiento del sistema de capitalización individual afecta a través de dos caminos el nivel de la pensión final: disminuye el potencial de cotizaciones del trabajador y podría generar expectativas de obtener un nivel de pensión superior al que efectivamente se obtendrá como resultado del ahorro durante la vida activa.

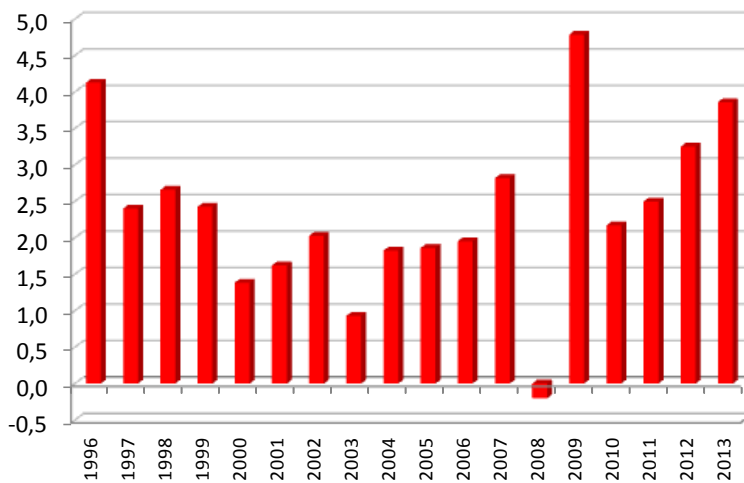
<sup>9</sup> “Conocimiento del sistema de pensiones en Chile”, Documento de Trabajo N° 296, Departamento de Economía, Universidad de Chile. Julio, 2009.

### 2.2.2 Tendencia creciente de las remuneraciones

Otra posible causa de la brecha entre pensión esperada y pensión recibida es el comportamiento que han tenido las remuneraciones en los últimos años. Durante 2013, el Índice de Remuneraciones Reales promedió cerca de 4% de variación en 12 meses. Si bien esta tendencia ha ido disminuyendo, igualmente las remuneraciones continúan mostrando un crecimiento en términos reales. (Ver gráfico N° 3).

#### Gráfico N° 3

##### Tasa de Crecimiento Real del Índice de Remuneraciones



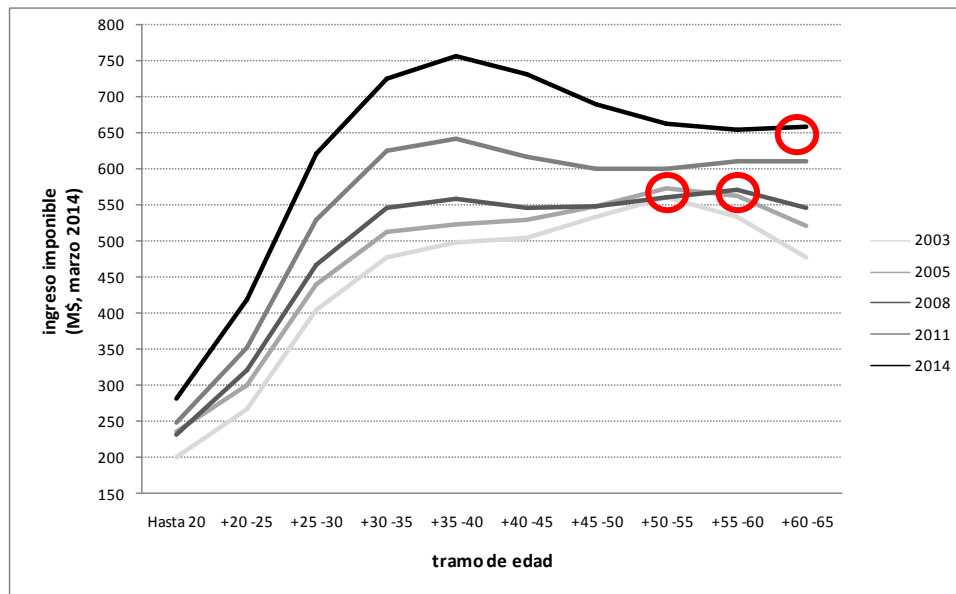
Fuente: INE.

¿Cómo puede esto afectar la expectativa de pensión? Mientras la pensión se obtiene con los ahorros de toda la vida activa de una persona, la tasa de reemplazo se calcula, por lo general, con respecto a las últimas remuneraciones del individuo. Como la pensión se determina conforme a los ahorros de la persona durante toda su vida laboral, esta resultará en promedio baja en relación a la remuneración que el trabajador obtuvo al final de su vida laboral.

El siguiente gráfico respalda el argumento anterior por dos razones. La primera es que muestra que en promedio, los salarios año a año crecen, en general, para individuos en todos los tramos de edad analizados. Y la segunda es que si miramos el ingreso imponible de un hombre en edad de jubilarse en 2014, podemos apreciar que sus salarios en los últimos 10 años (analizados como cohorte artificial) han mostrado un incremento que

puede alimentar el que la pensión finalmente obtenida sea inferior a la esperada (si la compara con su última remuneración).

**Gráfico N° 4**  
**Ingreso Imponible Cotizantes Hombre según Tramo de Edad**  
**(miles de \$ de 03-2014)**



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a información de la Superintendencia de Pensiones.

### 2.3 ¿Es el antiguo sistema de reparto mejor que el sistema de capitalización individual?

Quienes observan la pensión promedio del sistema de AFP suelen señalar que las pensiones son bajas, y que deberíamos volver al sistema antiguo. A continuación mostramos por qué no es una buena idea para nuestro país volver a un sistema de reparto como el existente hasta antes de 1981.

### ***2.3.1 El antiguo sistema de reparto es un sistema que fracasó, y el sistema de capitalización individual nació con el fin de reemplazar un cúmulo de ineficiencias existentes***

El primer sistema de pensiones dirigido a los trabajadores chilenos se creó a mediados de la década de los 20, siendo este un programa de seguridad social pionero en Latinoamérica. Era un sistema de reparto, que quedó en manos de las que se conocen hasta hoy como Cajas de Previsión, las que con el paso del tiempo comenzaron a multiplicarse. Ya a inicios de los años 70, el sistema de pensiones vigente en ese entonces estaba fuertemente cuestionado. Era un sistema atomizado, operado por más de treinta cajas, cada una con normativa propia. A diferencia de la actualidad, el trabajador no podía elegir dónde cotizar y, tanto el nivel de la cotización como los beneficios a la hora de pensionarse (edad de retiro y nivel de la pensión), dependían del sector económico en el que se trabajara y de la presión que este ejerciera. No había un vínculo claro entre lo aportado durante la vida activa y lo recibido a la hora del retiro.

Como resultado de lo anterior, el sistema previsional mostraba fuertes síntomas de ineficiencias. Un 13% del presupuesto para previsión se gastaba en su administración. Por su parte, el pago de pensiones a inicios de los 70 registraba un déficit importante, puesto que se financiaba en cerca de 60% con cotizaciones del trabajador y del empleador y 40% con aporte estatal<sup>10</sup>. A principios de los 80, las opciones eran aumentar aún más el aporte fiscal o las cotizaciones, que incluso llegaban a más de 50% de la remuneración imponible después de haber sido 5% en su origen. Asimismo, el sistema previsional antiguo representaba más de la mitad del gasto en seguridad social en Chile, y había evidencia de que este seguiría creciendo exponencialmente<sup>11</sup>. En este contexto, en 1981 con el Decreto Ley N° 3.500, nació el sistema de capitalización individual. Estableció derechos de propiedad sobre los aportes durante la vida laboral de los cotizantes, y relacionó directamente cotizaciones con beneficios a recibir, eliminando los privilegios especiales, dando origen a los incentivos adecuados y generando una estructura financiera que contribuiría a la sustentabilidad macroeconómica de largo plazo, tanto de ellos como del país.

### ***2.3.2 El sistema de reparto no entrega pensiones más altas que el sistema de capitalización individual***

Usualmente, se suele señalar que una buena razón para volver al sistema antiguo es que el nivel de pensiones que este entrega es superior al que obtienen los pensionados bajo el

---

<sup>10</sup> Gaete, M. E., & Matthei, E. (1988). La privatización de la previsión social en Chile. Puntos de Referencia, 32.

<sup>11</sup> Piñera, José (1991), "El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional", Editorial Zig-Zag, Santiago.

régimen de capitalización individual. Exceptuando las pensiones de invalidez, esto es lo que muestran las estadísticas agregadas de la Superintendencia de Pensiones para las pensiones autofinanciadas de los pensionados al 30 de abril de 2014<sup>12</sup>. Más específicamente, si comparamos el monto de pensión de vejez promedio de ambos sistemas, la pensión entregada por el Instituto Previsión Social (IPS) es cerca de 11% mayor que la de las AFP. Esta diferencia alcanza 38% y 21% a favor de las pensiones de vejez anticipada y sobrevivencia que paga el sistema antiguo, respectivamente.

**Tabla N° 7**  
**Pensiones Pagadas Autofinanciadas**

Sistema / Entidad	N° y Monto Promedio	Por tipo de Pensión (al 30 de Abril de 2014)				
		Vejez	Vejez Anticipada	Invalidez	Sobrevivencia	Total
AFP y Cías. de Seguro	N° Pensiones	403,834	242,825	106,226	223,941	976,826
	Monto	\$ 177,160	\$ 273,534	\$ 210,341	\$ 126,942	\$ 193,213
IPS (Sistema Antiguo)	N° Pensiones	311,117	35,013	101,764	252,215	700,109
	Monto	\$ 196,457	\$ 378,174	\$ 195,061	\$ 153,481	\$ 189,860

Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Sin embargo, dichos promedios no son directamente comparables. En primer lugar, quienes afirman que el sistema antiguo paga mejores pensiones que el sistema de capitalización individual, olvidan que bajo el antiguo sistema de reparto solo reciben pensión quienes cumplen con un número mínimo de aportes<sup>13</sup>.

De acuerdo a información del IPS, el número de imponentes sin pensión en las ex cajas de previsión, por no cumplir la densidad de aportes, es cercano al 50% del total. Considerando que la tabla anterior solo muestra el total de quienes reciben pensión en ambos sistemas, y por ende omite a quienes se quedaron sin pensión, porque no cumplieron con los requisitos

<sup>12</sup> [http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-10562\\_recurso\\_1.pdf](http://www.safp.cl/portal/informes/581/articles-10562_recurso_1.pdf)

<sup>13</sup> En el caso del Servicio de Seguro Social (SSS) se requieren como mínimo 10 años de imposiciones para las mujeres y 20 años para los hombres, mientras que en CANAEMPU y EMPART son 10 años como mínimo, tanto para hombres como mujeres; además de tener la calidad de imponente activo al momento de solicitar la jubilación.

para obtenerla, podemos afirmar que la pensión promedio de vejez real del sistema antiguo no es de \$ 196.457, sino de  $\$ 196.457/2 = \$ 98.228,5$ . Esto deja las pensiones de vejez del sistema antiguo 45% bajo las que entrega el sistema de capitalización individual. El mismo ejercicio se puede repetir para todos los tipos de pensión.

En segundo lugar, la tabla anterior esconde otro aspecto relevante a la hora de realizar comparaciones: mientras la tasa de cotización del sistema de capitalización individual es cercana al 13% (incluyendo la comisión de la administradora y el seguro de invalidez y sobrevivencia de cargo al empleador)<sup>14</sup>, la tasa de cotización vigente para los que siguen cotizando en el sistema antiguo es de aproximadamente 20,7% (sin incluir salud para hacer ambas cifras comparables)<sup>15</sup>. Con dicha cotización, 7,7 puntos porcentuales por sobre la cotización del sistema de AFP, las pensiones promedio del sistema de capitalización individual serían aún mayores que las que hoy muestra el sistema.

Por último, y tal como explicamos anteriormente, ambas cifras no son comparables, porque el sistema de capitalización individual otorga pensión a todos sus afiliados sin importar su densidad de cotizaciones. Por ende, detrás del promedio existen personas con una amplia varianza de densidad de cotización. No olvidemos que tal como se mostró anteriormente, quienes cotizan de manera sostenida muestran una pensión superior, la que a su vez crece con el número de años cotizados.

En suma, al hacer comparables ambos sistemas, podemos concluir que el sistema antiguo no entrega pensiones más altas que el sistema de capitalización individual, sino todo lo contrario.

### ***2.3.3 Un sistema de reparto se ve afectado por los mismos problemas que hoy perjudican el nivel de pensión en un sistema de capitalización individual***

De acuerdo a lo señalado anteriormente, las principales razones que explican por qué el sistema de capitalización individual no entrega pensiones más elevadas se pueden enunciar brevemente en la siguiente lista:

- Baja densidad de cotización debido a lagunas previsionales
- No cotizar por el total de la remuneración (por informalidad o asignaciones no imponibles)

---

<sup>14</sup> [http://www.safp.cl/inf\\_afiliados/cotobl.html](http://www.safp.cl/inf_afiliados/cotobl.html)

<sup>15</sup> <http://www.ips.gob.cl/pensiones-y-tramites-96642/134-tasas-ex-cajas-regimen-antiguo>

- Aumento de las expectativas de vida (que hace que los fondos acumulados tengan que alcanzar para un mayor número de años)
- Disminución de la rentabilidad de los activos de largo plazo
- Aumento de tasa de impuestos de primera categoría

¿Es un sistema de reparto la solución a dichos problemas? O sujeto a la existencia de estos problemas, ¿entregaría un sistema de reparto una mejor pensión que las que entrega el sistema de capitalización individual? Por las razones que se exponen a continuación, creemos que la respuesta es no.

En primer lugar, el derecho a obtener pensión en el antiguo sistema de reparto exige un mínimo de años cotizados de a lo menos 10. Producto de la baja densidad de cotización durante la vida activa de los chilenos, se estima que solo 47% de los cotizantes en el sistema de AFP alcanza ese número de años<sup>16</sup>. Esto quiere decir que si volviéramos a un sistema de reparto como el antiguo, más de la mitad (53%) de los cotizantes del sistema de capitalización individual no tendría derecho a pensión alguna y perderían todos los ahorros realizados durante su vida activa. Dado que no recibirían pensión alguna, solo podrían optar al Pilar Solidario (recibir Pensión Básica Solidaria) quienes cumplan con los requisitos de focalización.

El nivel de la pensión otorgado por el antiguo sistema también depende del número de años cotizados. Esto es, en caso de cumplir con el número de años cotizados, el nivel de pensión dependerá de la densidad de cotización que haya alcanzado el trabajador en su vida activa. Por ende, la baja densidad de cotización que hoy registran los trabajadores también golpearía en este aspecto las pensiones futuras de los cotizantes de un sistema de reparto, como el que existía en Chile en el pasado.

Asimismo, la pensión a recibir en el antiguo sistema también depende de la remuneración imponible (“sueldo base”) por la que cotizaron los trabajadores. Por ende, los problemas asociados a la subdeclaración (cotizar por menos) hoy vigentes, como la informalidad y la elusión previsional originada en las asignaciones no imponibles, también disminuyen la pensión a recibir en el sistema de reparto.

En conclusión, bajo un sistema de reparto, y al igual que en el caso del sistema de capitalización individual, quien cotiza por menos plata o por menos tiempo también recibirá una menor pensión. Es más, de acuerdo a las reglas del antiguo sistema de reparto, una

---

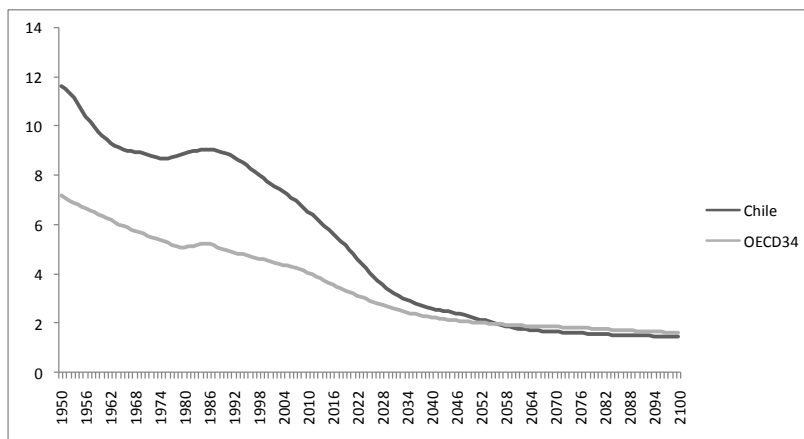
<sup>16</sup> Estimación sobre la base de información administrativa de la Superintendencia de Pensiones con respecto a los pensionados entre enero de 2012 y mayo de 2013.

baja densidad de cotización incluso podría llevar al afiliado a no recibir pensión alguna al momento del retiro, perdiendo con ello todos los ahorros acumulados.

Por último, mientras el sistema de capitalización individual se ve afectado por las mayores expectativas de vida de las personas (puesto que una misma persona debe financiar en su vida activa una pensión para un mayor número de años), el sistema de reparto se ve afectado, tanto por las mayores expectativas de vida, como por la menor tasa de natalidad que hoy afecta a nuestro país, esto es por el envejecimiento de la población como un todo. Lo anterior por cuanto el financiamiento de un sistema de reparto depende de la población activa y su relación con la población pasiva. Como resultado del acentuado envejecimiento de la población que se registra en Chile, esta relación es cada vez más baja para nuestro país, decreciendo de manera incluso más acelerada que el promedio de los países desarrollados, tal como se muestra en el siguiente gráfico. Esto podría afectar el equilibrio financiero de un sistema de reparto.

### Gráfico N° 5

#### Tasa de Dependencia (población activa 24-65 v/s población pasiva +65)



Fuente: OCDE.

De manera de ejemplificar la situación descrita, y haciendo el símil de volver al sistema de reparto, encontramos lo siguiente: si tomamos la foto actual del total cotizantes y pensionados de ambos sistemas, una tasa de cotización de 10% de la remuneración imponible promedio alcanzaría para cubrir una pensión de aproximadamente \$ 160.000 para los actuales pensionados. En 10 años más, dado el acentuado envejecimiento de la población que presenta nuestro país, dicha pensión caería en más de 30%.



En suma, y de acuerdo a lo analizado, las amenazas que hoy enfrenta el sistema de capitalización individual también perjudican a un sistema de reparto. La diferencia está en que un sistema de reparto puede cubrir dichos riesgos con un mayor déficit fiscal, tal como venía ocurriendo hasta 1981. El mayor déficit señalado genera en sus afiliados una falsa sensación de seguridad con respecto a los beneficios que se obtendrían bajo un sistema de reparto. El déficit en el que debe incurrir el Estado tiene un costo alternativo, tanto con respecto a políticas públicas que se deben dejar de implementar en otras aéreas (por ejemplo en educación o salud), como en relación con el menor ahorro público que puede terminar en un menor crecimiento económico.

Una vez que el sistema colapsa, tal como ha ido ocurriendo en los países europeos, el sistema de reparto se ve obligado, ya sea a ajustar sus beneficios (disminuir la pensión entregada), aumentar las exigencias para recibir los beneficios (exigir, por ejemplo un mayor piso de años cotizados) o aumentar la tasa de cotización de sus afiliados de forma de asegurar su estabilidad presupuestaria. Esto último con el riesgo de aumentar la informalidad o las lagunas previsionales que llevarían a más déficit, generándose así un círculo vicioso difícil de romper.

Ante el gran déficit que mostraba el sistema antes de 1981, optamos por cambiarnos al sistema vigente, el que luego complementamos, con la reforma de 2008, con un Pilar Solidario que permite dar acceso a pensión, o incrementar la pensión autofinanciada a todos quienes cumplan con los requisitos de focalización. Queda claro que volver atrás no es la opción que debiésemos tomar. Sin embargo, se pueden introducir perfeccionamientos tanto al sistema previsional, como al mercado laboral que redunde en mejores pensiones y más oportunidades mientras se es activo, las que se traduzcan en menores lagunas previsionales y menor informalidad.

### **3. Propuestas de Perfeccionamiento del Sistema Previsional Chileno**

El diagnóstico anterior evidenció que los problemas previsionales provienen de una diversidad de causas, por lo que deben abordarse también desde una perspectiva global. Por ende, la mejoría del sistema previsional debe enfocarse en varios frentes. El actual sistema consta de tres pilares; pilar solidario, pilar contributivo obligatorio y pilar voluntario, lo que plantea la necesidad de políticas diferentes para cada uno de ellos. A su vez, se deben enfrentar dos universos de personas: los actualmente activos y los pasivos, ya que las posibles soluciones a cada tipo de problema son diferentes. Se abordarán a continuación cada uno de estos aspectos por separado.

### 3.1 Pilar Solidario

Este pilar funciona con la lógica del sistema de reparto, financiado con ingresos generales de la Nación. La reforma del año 2008 se tradujo principalmente en una profundización muy significativa de este pilar, con efectos positivos en la situación socioeconómica de los adultos mayores de los deciles inferiores. Como resultado de esa reforma, se logró resolver el problema de pobreza extrema del adulto mayor en Chile. Por otra parte, las tasas de reemplazo que logran actualmente los deciles inferiores están por sobre el promedio del país, y también por sobre el promedio de países de la OCDE.

El pilar solidario se divide en la PBS (pensión básica solidaria) y en el aporte previsional solidario (APS). En ambos casos los incentivos llevan a solicitar el aporte a la edad de jubilación, siendo factible plantear un esquema que incentive la postergación de la jubilación a cambio de un mayor subsidio posterior. Si se aumenta, por ejemplo, en 0,6% por mes de postergación de jubilación, en un año aumenta en 7,4%. Esta medida no tiene costo fiscal, por cuanto se paga totalmente con la postergación. Evidentemente es posible plantear un mayor incentivo, con algún costo fiscal asociado, lo cual sería recomendable, ya que es una forma de profundizar este pilar, pero induciendo también a un mayor esfuerzo laboral voluntario.

Por otra parte, si se plantean incentivos a postergar jubilación, es necesario actuar también por el lado de los costos laborales de contratar adultos mayores. Un tema que parece de toda justicia es que los adultos mayores laboralmente activos obtengan los mismos beneficios en términos de cotización de salud que los adultos mayores pasivos. Esto significa que se les aplique el descuento total del 7% o la rebaja a 5% según sea el caso, de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas. Existe en la actualidad algo más de un millón de hombres mayores de 65 años, de los cuales 355 mil forman parte de la fuerza laboral. Por otra parte, hay 1,6 millones de mujeres mayores de 60 años, de las cuales algo más de 300 mil forman parte de la fuerza de trabajo. El 60% más pobre de estos segmentos que no trabaja, ya recibe el descuento; la idea sería que para los que opten por trabajar junto con los que ya trabajan, el fisco pague ese 7% de salud. En términos aproximados, si se piensa en 500 mil adultos mayores que lo recibieran en forma adicional a lo que ya existe, es decir, suponiendo un gran aumento de trabajadores adultos mayores, con un sueldo promedio de \$200.000, el costo anual estaría en torno a US\$ 170 millones, aunque ese sería el monto en estado de régimen.

Este mismo criterio se puede aplicar para otros beneficios que recibe el sector pasivo de los quintiles inferiores, de tal forma que sigan siendo sujeto de los beneficios sociales si optan por mantenerse laboralmente activos.

Otro incentivo a la contratación de adultos mayores sería eliminar la obligación de acumular indemnización por años de servicio (IAS) para trabajadores hombres mayores de 65 y mujeres mayores de 60 años. Las IAS solo se devengarían hasta esa edad.

### 3.2 Pilar Contributivo Obligatorio

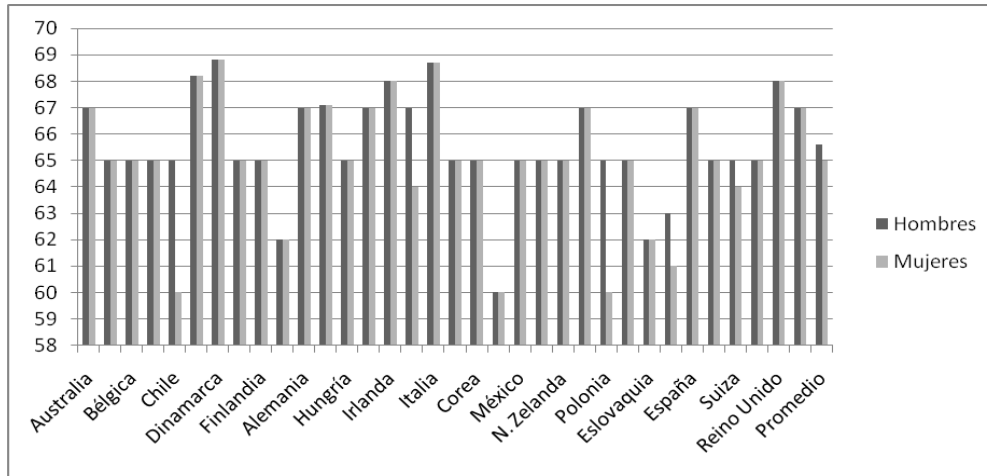
Es evidente que entre el establecimiento del sistema hace 33 años y el momento actual se han producido cambios demográficos y económicos muy significativos, los cuales fueron descritos anteriormente (aumento en la expectativa de vida, disminución de la rentabilidad de los fondos, incremento en las remuneraciones reales, aumento de la tasa de impuestos de Primera Categoría).

Las propuestas en el ámbito del Pilar Obligatorio son las siguientes:

- a) Subir en forma gradual la tasa de cotización en un 20%, es decir a 12% en un período de dos años, un punto por año. Esta alza sería compartida por el trabajador y el empleador, a pesar de que desde el punto de vista económico esto tiene poca relevancia, ya que la incidencia final depende de las elasticidades. El compartir el ajuste en la tasa tiene un rol educativo, en el sentido de que para el trabajador la cotización no es un cargo, sino solo un cambio de consumo presente por consumo futuro. En términos macroeconómicos este aumento de cotización es positivo, y tiende a contrarrestar en algún grado los efectos de la reforma tributaria, ya que el mayor ahorro previsional impacta positivamente la tasa de ahorro interno. Esta propuesta se complementa con el sistema de APVC (ahorro previsional voluntario colectivo) que se describe más adelante, y que determina que finalmente la tasa de cotización podría quedar en 14%.
- b) Aumentar también en forma gradual la edad de jubilación para las generaciones activas de menos de 50 años, con una velocidad de ajuste algo superior para las mujeres, con el objetivo de llegar a 67 años para ambos, ajustándonos así a la tendencia que han mostrado los países desarrollados. Esto sería consistente también con el objetivo de una mayor igualdad de género en el campo laboral. La idea sería subirla en seis meses por año para los hombres durante cuatro años, y en un año por año para las mujeres durante un período de 7 años. El gráfico a continuación muestra las tasas de jubilación de los países de la OCDE, y permite apreciar que Chile se ha quedado rezagado en este aspecto, especialmente en el caso de las mujeres.

## Gráfico N° 6

### Edades de Jubilación en la OCDE



Fuente: OCDE, Stats.

- c) Establecer que los fondos de pensiones tienen derecho, al igual que el resto de los contribuyentes, al crédito del impuesto de Primera Categoría pagado por las sociedades de las que son dueños a través de su fondo. En la práctica esto significa que se debería devolver a los fondos el impuesto de Primera Categoría pagado por sus inversiones. Esta medida no solo favorece a los cotizantes actuales, sino también a los jubilados acogidos a retiro programado. Esto podría incrementar las pensiones entre un 5% y un 10%, dependiendo de los supuestos que se hagan.

Por otra parte, como mencionamos anteriormente, uno de los problemas más serios que enfrenta el sistema previsional son las llamadas lagunas previsionales que, a su vez, se explican en el mercado laboral. En este sentido es importante también plantear incentivos a cotizar en quienes tienen una mayor probabilidad de registrar una baja densidad de cotización (inactivos, independientes, desempleados), por una parte, enfocados en los grupos de menores ingresos, y por otra, poner también el foco en lo que actualmente son ingresos no imponibles. Las propuestas en este ámbito son las siguientes:

- d) Subsidio a la cotización previsional para trabajadores vulnerables<sup>17</sup>: entrega de subsidio a la cotización previsional a jóvenes y mujeres que reciban el subsidio al empleo juvenil (SEJ) y el bono al trabajo femenino (BTM), respectivamente. Sugerimos transformar el

<sup>17</sup> Basado en Propuestas Para Mejorar las Pensiones de Vejez (“Libro Blanco de las Pensiones”), 2014.

SEJ y el BTM, ambos subsidios al empleo formal de jóvenes y mujeres vulnerables, en subsidios que no solo entreguen un monto adicional a la remuneración de los trabajadores, sino en un aporte estatal que también contribuya con el ahorro previsional de estos. Más concretamente, proponemos que para el beneficio que recibe el trabajador (joven o mujer, en el caso de SEJ o BTM, respectivamente), el Estado contribuya adicionalmente con la cotización previsional y el valor del SIS calculado sobre el valor del subsidio a la remuneración bruta entregado. De esta forma, el subsidio al empleo de jóvenes y mujeres vulnerables sería también, de manera directa y no a solicitud del trabajador, un subsidio directo a su cotización previsional, lo que permitiría, por una sola vía, fomentar la formalización laboral de este segmento y mejorar sus pensiones futuras.

La propuesta también sugiere la eliminación del SPJ. Dado que este instrumento beneficiaba a jóvenes de hasta 35 años, el límite de edad del SEJ se aumentaría de 25 a 35 años, y el límite inferior del BTM subiría a mujeres mayores de 35 años. Las demás características del SEJ y BTM (requisito de focalización, subsidio al empleo al trabajador y empleador, etc.) permanecerían constantes.

- e) Estudiar la posibilidad de hacer impositivas las asignaciones no impositivas.
- f) Estudiar los efectos de las políticas sociales en la subcotización de los individuos: de acuerdo a un estudio realizado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica<sup>18</sup>, la actual política de subsidios en Chile tiene componentes que incentivan la informalidad y la subcotización. Este es un elemento que además tiene un componente fiscal complejo, por cuanto compromete recursos fiscales futuros a través del Pilar Solidario. Este es un elemento clave para estudiar el rediseño de algunos programas sociales.
- g) Hacer impositiva el seguro de cesantía, de tal modo de minimizar las lagunas durante el desempleo.

### 3.3 Pilar Voluntario

El ahorro previsional voluntario (APV) ha mostrado un desarrollo importante en estos años, constituyéndose en una herramienta atractiva para los cotizantes de altos ingresos,

---

<sup>18</sup> “Estudio sobre programas sociales y su impacto en el comportamiento previsional”, 2012.

producto del incentivo tributario. Es así como actualmente existen cerca de 250 mil cotizantes que tienen una cuenta de APV en las AFP's, con un ahorro total de US\$ 700 millones. Esta realidad contrasta con la del ahorro previsional voluntario colectivo (APVC), que no ha logrado ser un aporte a las futuras jubilaciones. A la fecha existen 514 cuentas de APVC con algo más de US\$ 1 millón de saldo acumulado total.

A este respecto se propone establecer la obligación de los empleadores de ofrecer un plan básico de APVC a sus trabajadores<sup>19</sup>. Con todo, el plan conservaría su carácter “voluntario”, pues el trabajador podría optar por aceptarlo o retirarse del mismo. En este último caso el empleador quedaría exento de la obligación de cotizar. Trabajador y empleador cotizarían, cada uno, el 1% de la remuneración imponible a este “plan básico”. Durante cada relación laboral los trabajadores podrían retirar, por una sola vez, el 25% del saldo que se haya constituido por las cotizaciones enteradas por el trabajador y empleador durante el período respectivo. Los aportes del empleador pasarían a ser propiedad del trabajador desde la fecha en que se enteren, cualquiera sea la permanencia de este en la empresa. Esta condición marca una diferencia importante con la normativa vigente, que permite a los empleadores entregar una oferta con un período mínimo de permanencia en la empresa para que el trabajador adquiera la propiedad de los aportes realizados por el empleador al plan APVC.

### 3.4 Otras propuestas de perfeccionamiento

Es importante también enfrentar la situación de los actuales jubilados, especialmente de sectores medios, que no son sujetos del Pilar Solidario, pero que igualmente se ven afectados por los problemas de lagunas previsionales y de remuneraciones imponibles inferiores a las efectivas. Al mismo tiempo, se pueden sugerir modificaciones a nivel de industria y de información y educación previsional. Al respecto, deberían ser estudiadas tres ideas:

- a) Vivienda como renta vitalicia: la OCDE en su último informe previsional, “*Pensions at Glance 2013*” plantea que, dadas las bajas pensiones, es razonable que el foco se dirija también hacia otras fuentes de ingreso distintas al ahorro previsional, que empiezan a ser consideradas. Agrega que la propiedad puede significar una gran diferencia para muchos pensionados, por lo que puede jugar un rol importante en el debate. Esta es una alternativa interesante para el caso de Chile, considerando que, de acuerdo a la CASEN, el 83% de los adultos mayores en Chile son dueños de sus viviendas. En términos de propiedad de vivienda, la situación de nuestro país es superior al

---

<sup>19</sup> Basado en Propuestas Para Mejorar las Pensiones de Vejez (“Libro Blanco de las Pensiones”), 2014.

promedio de la OCDE. La posibilidad de utilizar la vivienda en la forma de un flujo de pensiones es particularmente atractiva para sectores medios y medios altos, que son los que tienen actualmente las tasas de reemplazo más bajas.

- b) Estudiar la posibilidad de una estructura de comisiones mixta, entre flujo y saldo. Ambos esquemas de tarificación tienen ventajas y desventajas. La comisión por flujo lleva a que todos los trabajadores sean atractivos para las administradoras, y no solo los que lleven un buen número de cotizaciones que genere un saldo atractivo a ser administrado. La comisión por saldo es atractiva en términos redistributivos, ya que pagan más los que tienen mayor saldo acumulado, aunque también pagan poco trabajadores jóvenes de ingresos altos. Una ventaja adicional de la comisión por saldo es que la administradora comparte de manera más directa el riesgo de caída del fondo, ya que afecta directamente los ingresos por comisiones. Adicionalmente puede favorecer la competencia a través de un comportamiento más activo por parte de los cotizantes de saldo elevado en su cuenta previsional. En ese sentido puede ser positivo avanzar hacia una estructura mixta de comisiones.
- c) Cartola para afiliados que dejan de cotizar<sup>20</sup>: Actualmente la normativa señala que la entrega de la cartola podrá suspenderse en caso que el afiliado no registre movimientos como resultado de cese de relación laboral. En ese caso, la AFP debe comunicar al afiliado el estado de sus cuentas de contribución personales solo una vez al año.

Proponemos mejorar la información entregada a aquellos afiliados que caen en situación de desempleo o inactividad laboral. En concreto, se propone entregar al afiliado que dejó de cotizar, información más frecuente sobre el efecto de los períodos sin cotización en su pensión proyectada y sobre cómo superar dicha situación. Específicamente, proponemos mantener la entrega de la cartola cuando se interrumpen los movimientos de la cuenta individual por causa de cese de la relación laboral. En estos casos, y de manera cuatrimestral, la idea es seguir entregando al afiliado información detallada sobre cómo seguir cotizando, y de los efectos de interrumpir el ahorro previsional sobre la futura pensión de vejez.

---

<sup>20</sup>

Basado en Propuestas Para Mejorar las Pensiones de Vejez (“Libro Blanco de las Pensiones”), 2014.

## 5. Referencias Bibliográficas

- Centro de Políticas Públicas UC (2012), “Estudio sobre programas sociales y su impacto en el comportamiento previsional”.
- Departamento de Economía, Universidad de Chile (2009) “Conocimiento del sistema de pensiones en Chile”. Documento de Trabajo N° 296. Julio.
- Gaete, M. E., y Matthei, E. (1988). “La privatización de la previsión social en Chile”. Puntos de Referencia, 32.
- OECD (2013), *“Pensions at a Glance 2013: OCDE and G20 Indicators”*, OCDE Publishing.
- *OECD Pensions Outlook 2012 (2012)*, OCDE Publishing, Paris.
- Piñera, José (1991), “El Cascabel al Gato. La Batalla por la Reforma Previsional”, Editorial Zig-Zag, Santiago.
- Subsecretaría de Previsión Social (2014), Propuestas Para Mejorar las Pensiones de Vejez (“Libro Blanco de las Pensiones”).