

# SISTEMA DE PENSIONES



En los últimos años un tema que se ha tomado la agenda pública han sido el de las pensiones, en paralelo han nacido movimientos, de dudosa representatividad, que han transformado esta causa en un instrumento político de la izquierda. Como republicanos debemos estar interesados en esta discusión y tener una real preocupación para que cada trabajador chileno tenga una pensión para vivir su adultez de manera digna.

Si hacemos memoria en Chile se comenzó a hablar de las pensiones, por situaciones de privilegio que gozaban algunos funcionarios públicos, que por cuoteo político habían ingresado a instituciones con sueldos altos y terminaban con una pensión de más de 5 millones de pesos, como el caso de la militante socialista Myriam Olate.

Instalado el tema como prioridad política, se sindicó como responsable de las bajas pensiones a las Administradoras de Fondos de Pensiones (A.F.P.), en particular, y al sistema de capitalización individual. Así, hubo quienes propusieron la vuelta del sistema de reparto, el gobierno de la presidenta Bachelet propuso un paquete de medidas que, afortunadamente, no llegaron a puerto y, recientemente, el gobierno del presidente Piñera presentó una Reforma Previsional con una serie de medidas que buscan mejorar las pensiones en un futuro.

En la presente *Minuta Republicana* analizaremos brevemente el problema de las pensiones en Chile. Asimismo, estudiaremos las propuestas de la Reforma Previsional del gobierno del presidente Piñera y, por último, propondremos otras ideas con el fin de perfeccionar el actual sistema de capitalización individual.

## I. DIAGNÓSTICO

Existen dos grandes sistemas previsionales los cuales se diferencian de acuerdo con la fuente de financiamiento de las pensiones y a la forma de determinar estas, los cuales son: el sistema de reparto y el sistema de capitalización individual. **El sistema de reparto** es aquel en que el financiamiento de las pensiones se efectúa con el pago de impuestos al trabajo por parte de los **trabajadores activos**. Los beneficios que entrega no se

relacionan con lo aportado por el beneficiado en su vida laboral, sino con la capacidad financiera del Estado. En el **sistema de capitalización individual**, en cambio, cada afiliado posee una cuenta individual donde se depositan sus cotizaciones, las cuales se capitalizan y ganan rentabilidad. En estos sistemas, la pensión depende de cuánto se haya aportado durante la vida y de la rentabilidad del fondo acumulado.<sup>1</sup>

Desde la promulgación del Decreto Ley 3.500, el 4 de noviembre de 1980, Chile cuenta con un sistema de capitalización individual. Antes de esa fecha, el sistema previsional chileno era de reparto. Aunque decir que lo anterior era un sistema sería una exageración.

Si entendemos por sistema un «conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a un determinado objetivo», podemos concluir que el régimen previsional anterior al actual era todo menos un sistema: más que un conjunto organizado de normas que tenían como fin el bienestar de los pensionados era un conjunto disperso de normas que solo buscaba el bienestar de determinados grupos de interés. En 1980, había en Chile 32 cajas de previsión que administraban 100 regímenes previsionales diferentes. Los trabajadores estaban condicionados por el trabajo que desempeñaban (es decir, no había libertad de elección de sistema previsional).<sup>2</sup> El presidente Frei Montalva, en 1968, graficaba el desorden de este régimen:

«Hay dos mil leyes sobre previsión en Chile. Piensen ustedes lo que eso significa. Dos mil leyes previsionales, más los reglamentos, más los acuerdos de las cajas, es decir, una monstruosidad que va en aumento. En la ley de reajuste de 1966 se introdujeron 46 nuevas normas previsionales. 44 el año 1967 y 1.234 el año 68. O sea que en solo tres años a las dos mil leyes previsionales se le han agregado como mil trescientas nuevas disposiciones previsionales.

... Sin embargo, lo que es más grave es que en este país estamos gastando el 18,1% del producto nacional en previsión. Vamos a terminar en un país de jubilados. Seis mil millones de escudos está costando la previsión y su administración y ésta es tan dispendiosa que el 13% de esos seis mil millones se gasta en administración. O sea, se están gastando 800 millones de escudos en administrar la previsión.

En cambio, el Servicio Nacional de Salud, que es uno de los objetivos fundamentales de la previsión, le dan como 700 millones de escudos. O sea, el 13% de los recursos va a adminis-

<sup>1</sup> Berstein, Solange [2013]: "Sistemas de capitalización individual (AFP) y de reparto (antiguo)". Superintendencia de Pensiones. Disponible en: [https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-10300\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-10300_recurso_1.pdf)

<sup>2</sup> Cheyre, Hernán [2016]: "Sistema de reparto, ¿jubilación justa?", en El Mercurio, 20 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=273008>

tración y el 12% a salud. Estamos gastando más en administrar la previsión que en cumplir uno de sus objetivos fundamentales que es darle salud al pueblo. El gasto fiscal en previsión ya va llegando a la locura. ¿Qué presupuesto fiscal puede resistir?»

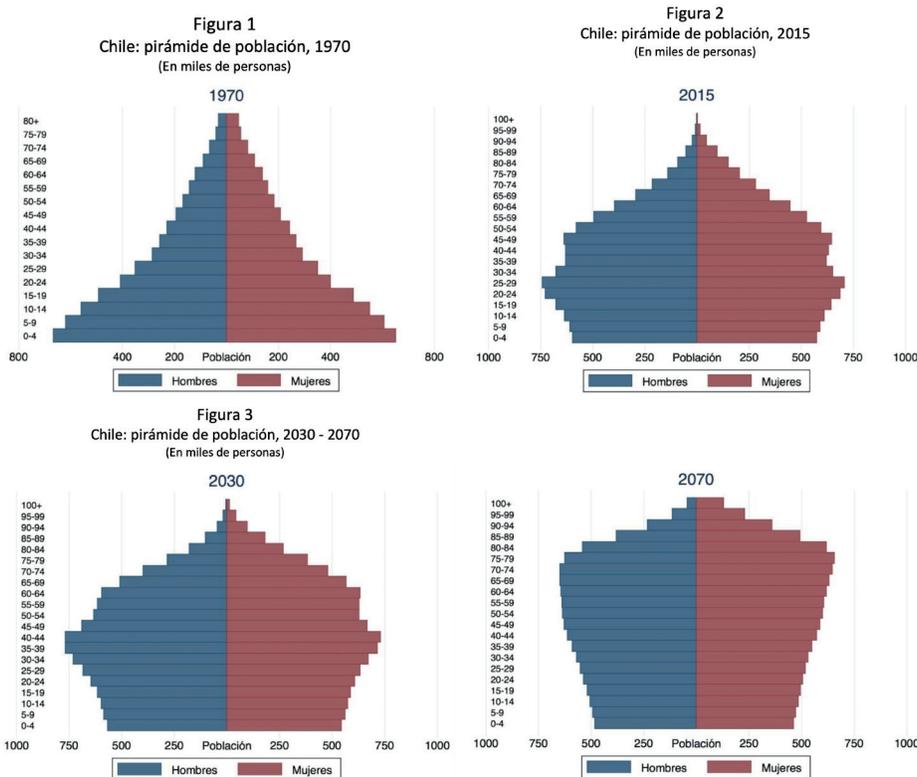
Citado en Piñera, José [1991]. El cascabel al gato.

Disponible en: [http://www.josepinera.org/zrespaldo/el\\_cascabel\\_al\\_gato.pdf](http://www.josepinera.org/zrespaldo/el_cascabel_al_gato.pdf)



A la ineficiencia administrativa y a la discriminación que sufrían los pensionados de acuerdo con su trabajo, deben sumarse otras inequidades que presentaba el sistema anterior entre la que destaca que **los fondos no eran de propiedad del trabajador** y existían requisitos de número de años cotizados mínimo para poder obtener el beneficio, es decir, el trabajador podía perder lo entregado al sistema de no cotizar los años exigidos.

Actualmente, volver a un sistema de reparto no solo sería injusto, sino también sería inviable si consideramos que, para su funcionamiento, el sistema de reparto requiere que el crecimiento de la población activa supere al de aquellos que se están retirando.<sup>3</sup> Cosa que no sucede y no sucederá al ver nuestra alza en la esperanza de vida y la baja en la tasa de natalidad, como se puede apreciar en los siguientes gráficos:<sup>4</sup>



<sup>3</sup> Rainieri, Ricardo [2018]: "No+Reparto: por qué es inviable el sistema de reparto hoy", en La clase ejecutiva – Pontificia Universidad Católica de Chile, publicada en El Mercurio, 4 de enero de 2018.

Disponible en: <https://claseejecutiva.emol.com/articulos/ricardo-rainieri/no-reparto-inviable-sistema-reparto-hoy/>

<sup>4</sup> Larraín, Guillermo; Ballesteros, Simón y García, Sebastián [2017]: "Longevidad y Pensiones: una Propuesta de Seguro para la Cuarta Edad", Serie de documentos de trabajo, n° 441, FEN-UChile.

Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/143324/Longevidad-y-Pensiones.pdf?sequence=1>

El actual sistema corrigió sustancialmente las discriminaciones por el trabajo del cotizante (excepto el sistema previsional especial que tienen las fuerzas armadas y de orden público), todo trabajador tiene libertad de elegir su AFP y, además, son reales dueños de los fondos de pensión, los cuales incluso se heredan tras la muerte del cotizante. A su vez, su carácter individual, permite afrontar de mejor manera los cambios demográficos.

El éxito de este sistema ha sido **reconocido incluso por la izquierda** antes de la deriva extrema que tomaron con el segundo mandato de la presidenta Bachelet. Sin ir más lejos, en su primer mandato, la presidenta Bachelet convocó a una comisión de expertos para abordar el sistema previsional y nombró al socialista Mario Marcel como presidente de la comisión. Conviene recordar las conclusiones que antes hacían para contrastarlas con las soflamas ideológicas que hoy prefieren.

«El régimen de capitalización individual creado por la reforma de 1981 **no está en crisis**. Éste funciona de acuerdo a lo previsible: las cotizaciones de los trabajadores dependientes se efectúan con regularidad; las AFP cumplen con sus obligaciones legales; los afiliados tienen seguros sus fondos; sólo en dos años las inversiones han producido rentabilidades negativas, y en 25 años de funcionamiento del sistema no se han producido fraudes ni ha quebrado ninguna AFP.

El régimen de capitalización individual como mecanismo de financiamiento no ha fracasado. Para trabajadores con empleos estables, que cotizan con regularidad a lo largo de toda su vida laboral, **los fondos acumulados permiten financiar pensiones cercanas a sus ingresos en actividad**.

**El régimen de capitalización individual también ha tenido efectos positivos sobre el crecimiento y el desarrollo del mercado de capitales del país.** Estos efectos no se reflejan solo en indicadores macroeconómicos, sino en realidades mucho más cercanas a las personas, como el costo de los créditos hipotecarios, los créditos de consumo y los créditos para las pequeñas empresas.»

Extracto del Resumen Ejecutivo, Informe Comisión Marcel. Citado por: Libertad y Desarrollo (2015): "Pensiones: avanzar, no retroceder", en *Temas Públicos*, n° 1.223, 11 de septiembre de 2015  
Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2015/09/TP-1223-COMISION-BRAVO.pdf>

Si el régimen previsional ha demostrado su éxito, si éste ha sido reconocido incluso por personeros de izquierda hace no mucho tiempo atrás, corresponde concluir entonces que los problemas de bajas pensiones que sufren muchos chilenos no se deben al funcionamiento del sistema previsional. Sino que existen otras causas que explican de mejor manera la razón del malestar de muchos chilenos:

**(1) Aumento en la expectativa de vida a la edad de jubilar:** Esta ha aumentado en más de siete años si comparamos el año 1981 con el año 2016. Junto con esto, los hombres viven en promedio más de 20 años después de jubilar y las mujeres más de 30 años. Si consideramos a su vez que el promedio de años de cotización es de 17,9 en los hombres y 12,7 en las mujeres, podemos explicar que las bajas pensiones se deben en buena medida a los pocos años de cotización, cosa que se ve evidencia con mayor gravedad en el caso de las mujeres, quienes viven más, cotizan por menos tiempo y jubilan 5 años antes que los hombres.

**(2) El aumento de los salarios reales en el periodo 1985-2014:** El notable crecimiento económico experimentado por nuestro país en las últimas décadas hizo que en la evolución del sueldo del cotizante, el último salario esté muy por encima del salario promedio durante la vida laboral del trabajador.<sup>5</sup>

**(3) La baja densidad de cotizaciones,** reflejo de un mercado laboral con recurrentes periodos de desempleo e inactividad, subcotización y sueldos que incluyen componentes no imponibles, y que afecta principalmente a personas de menores ingresos y a mujeres.

**(4) Cotización obligatoria insuficiente:** el 10% del sueldo resulta insuficiente para lograr mejores pensiones. Este porcentaje equivale a casi la mitad del promedio de impuestos al trabajo de la OCDE (18,4 %).

## II. REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES DEL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PIÑERA

Recientemente, el gobierno del presidente Piñera envió al Congreso Nacional una reforma al sistema de pensiones que tiene como fin «mejorar las pensiones actuales y futuras, pero con un cariño y una urgencia muy especial con aquellos grupos más vulnerables, con la clase media, con las mujeres y con aquellos que voluntariamente extiendan su

<sup>5</sup> Corbo, Vittorio (2017): "Otra mirada al problema de las pensiones" en El Mercurio, 13 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/otra-mirada-al-problema-de-las-pensiones/cep/2017-08-16/150014.html>

permanencia en el mundo del trabajo».<sup>6</sup>

Para lograr un aumento en las pensiones, el gobierno pretende aumentar de 0,8% a 1,1% del PIB el aporte del Estado al Pilar Solidario. A su vez, con un aumento del 4% en el ahorro de los cotizantes, aportados por el empleador a sus cuentas previsionales individuales.



Las medidas más destacadas de esta reforma son las siguientes:<sup>7-8</sup>

**[1] Aporte Adicional Vulnerabilidad (AAV):** Consiste en un aumento inmediato del 10% en la Pensión Básica Solidaria y en un 15% la Pensión Máxima con Aporte Solidario, y en un aumento gradual por cuatro años que permitirá un alza del 50% de la Pensión Básica Solidaria y hasta un 56% de la Pensión Máxima con Aporte Solidario, de acuerdo a una escala que beneficia a las personas de mayor edad.

**[2] Aporte Adicional Clase Media:** Este aporte está destinado a todos los jubilados cuyas pensiones sean inferiores a 25 UF [\$686.000] y que hayan cotizado al menos 16 años en el caso de las mujeres y 22 en el caso de los hombres. **El aporte será de UF 0,15 por año cotizado** [con un tope de UF 0,8 para los que se encuentren pensionados al momento de entrar en vigencia la ley].

**[3] Aporte Adicional Mujer:** Las mujeres, junto con el Aporte Adicional Clase Media recibirán un aporte adicional de UF 0,05 por cada año cotizado sobre los 16 [con un tope de UF 0,2 para las pensionadas al momento de entrada en vigencia de la ley].

**[4] Aporte Adicional al Esfuerzo:** Quienes decidan postergar su edad de jubilación y sigan trabajando y cotizando: 1) podrán retirar el 50% de la diferencia entre el saldo de ahorro para pensiones que tienen en ese momento y el que necesitan para financiar la misma pensión que habrían obtenido a la edad legal; 2) Se permite a las AFP establecer menores comisiones o no cobrarlas para este grupo y 3) Se entregará un aporte mensual por cada año cotizado luego del cumplimiento de la edad legal, de UF 0,075 para los hombres y de UF 0,1 para las mujeres.

**[5] Seguro de Dependencia Severa:** Con el pago de una cotización del 0,2% de la remuneración del trabajador con cargo al empleador, se creará un seguro que cubrirá con UF 3 mensuales a los mayores de 65 años que estén en condición de dependencia severa, es decir, que ya no son autovalentes. Para acceder al beneficio se requieren 5 años de cotizaciones al seguro en caso de los hombres y 4 años en el caso de las mujeres. A su

<sup>6</sup> S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera, realiza Cadena Nacional por reforma a las pensiones, 28 de octubre de 2018. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=85692>

<sup>7</sup> Información recogida de: "Reforma al sistema de pensiones", Enfoque Legislativo, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

<sup>8</sup> Libertad y Desarrollo [2018]: "Cambios al sistema de pensiones: una reforma necesaria", Temas Públicos, n° 1375, 2 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.lyd.org/lyd/TemasPublicos/TPI1375REFORMAPENSIONES.pdf>

vez, accederán al beneficio quienes no tengan acceso al seguro y que pertenezcan al 60% de menores ingresos.

### **[6] Aumento del ahorro previsional mensual de 10% a 14%:**

Como ya lo dijimos, el alza en las pensiones futuras se centra en el alza de un 10% a un 14% de la cotización previsional. Dicho 4% será financiado por los empleadores y se aplicará de forma gradual.

Esta reforma posee varios elementos positivos. En primer lugar, consolida la idea de que la cotización íntegra del trabajador forma parte de su cuenta individual y de su patrimonio en último término. «De otra forma, los trabajadores estarían reemplazando al Estado en su obligación de complementar las pensiones de los chilenos».<sup>9</sup> En segundo lugar, es valorable que, por primera vez en la historia del sistema de capitalización individual chileno, suba el porcentaje de cotización, ya que deja claro que no es posible una reforma que busque el alza de las pensiones sin el aumento del 10%. También, resulta importante consolidar la idea del seguro de dependencia, figura muy importante en sistemas de seguridad social más desarrollados.

Sin embargo, es posible reconocer el mérito de esta reforma y al mismo tiempo decir que el principal demérito de la reforma está en su insuficiencia. La reforma, incompleta, no aumentó la edad de jubilación para las personas que ingresen ahora a la fuerza de trabajo. «En específico, un incremento de 5 años en la edad de jubilación de las mujeres podría aumentar su pensión entre un 35 y un 50%».<sup>10</sup>



## III. OTRAS PROPUESTAS

En materia previsional no hay fórmulas mágicas y, como todo en la vida, los principales responsables del bienestar de nuestra vejez somos cada uno de nosotros y es preciso afrontar esta realidad con la verdad de frente. **Es necesario asumir que las buenas pensiones solo dependen de nuestra capacidad de ahorrar, en la vida laboral, el dinero suficiente que nos permita vivir nuestra vejez de forma digna.**

En sintonía con nuestra idea de afrontar de forma realista el desafío previsional, CLAPES UC presentó la siguiente propuesta:

<sup>9</sup> "Cambios al sistema de pensiones: una reforma necesaria" (nota 8), p. 4.

<sup>10</sup> "Cambios al sistema de pensiones: una reforma necesaria" (nota 8), p. 3.

«Con el fin de informar a la ciudadanía sobre los requisitos para obtener una pensión verdadera, se propone seguir el ejemplo de los demás países de la OCDE y diferenciar entre pensiones con todos sus atributos deseables, y una devolución programada. Para ello, se recomienda adoptar las tres categorías que distingue la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

- a) “Devolución programada de Cotizaciones Insuficientes”, para quienes acumulen en su cuenta un saldo inferior a cierto mínimo. La programación de esta devolución sería fijada por una fórmula en la ley, de modo que sea menos líquida y de menor monto que una pensión parcial.
- b) “Pensión Parcial” es la recibida por quien reúne menos de 30 años de cotización, siempre que además haya acumulado ahorros en su cuenta, a la fecha de inicio de la pensión, por un monto superior al umbral indicado en [a].
- c) “Pensión completa” es aquella recibida por quien completa 30 o más años de cotización [continuos o discontinuos].»

CLAPES UC (2016). *El descontento con las pensiones: 7 conclusiones y 12 propuestas*.  
23 de noviembre de 2016. Disponible en:

<http://www.clapesuc.cl/investigaciones/el-descontento-con-las-pensiones-7-conclusiones-y-12-propuestas/>

Una segunda idea a tener en cuenta es la del aumento de pensiones a través de la **Hipoteca Revertida**, sistema que ya existe en Reino Unido, España, Francia, Holanda, Bélgica, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Estados Unidos, China, entre otros. La Hipoteca Revertida, funciona mediante un contrato entre el dueño de la vivienda y una institución bancaria, en el cual se establece el valor de la propiedad y se realiza un cálculo de la expectativa de vida del dueño o dueña, luego de lo cual se acuerda monto mensual del pago que realizará el Banco hasta el fin de la vida de la persona. De esta forma, el adulto mayor recibe mensualmente una cantidad de dinero, aumentando de esta forma sus ingresos para la pensión, y no tiene que dejar de vivir en su casa, así tampoco debe hacerlo su cónyuge o conviviente.

Al fallecimiento del dueño de la vivienda y/o de su cónyuge o conviviente, es esta es posterior, los herederos tienen la opción de pagar el monto entregado al beneficiado, manteniendo de esta manera el inmueble o, pueden entregárselo definitivamente al Banco para que con este se satisfaga el crédito en su totalidad. Con esto, muchos adultos mayores aumentarían su pensión sustancialmente.

## FORMACIÓN REPUBLICANA



Todo republicano tiene el deber de formarse al mayor nivel posible. Si le dedicaras **1 hora de estudio al día** a este tema (leyendo una página cada 5 minutos) en 7 días podrías tener una muy buena formación en torno al sistema de pensiones. Te recomendamos la lectura de los siguientes escritos:

### Día 1

Cheyre, Hernán [2016]: "Sistema de reparto, ¿jubilación justa?", en El Mercurio, 20 de julio de 2016. Disponible en:

<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=273008>

Costa, Rosana [2016]: "Solidaridad y Pensiones", en La Tercera, 28 de agosto de 2016. Disponible en:

<https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2016/08/36299/>

Rainieri, Ricardo [2018]: "No+Reparto: por qué es inviable el sistema de reparto hoy", en La clase ejecutiva – Pontificia Universidad Católica de Chile, publicada en El Mercurio, 4 de enero de 2018. Disponible en:

<https://claseejecutiva.emol.com/articulos/ricardo-rainieri/no-reparto-inviable-sistema-reparto-hoy/>

### Día 2

Piñera, José [1991]. El cascabel al gato.

### Día 3

Disponible en:

### Día 4

[http://www.josepinera.org/zrespaldo/el\\_cascabel\\_al\\_gato.pdf](http://www.josepinera.org/zrespaldo/el_cascabel_al_gato.pdf)

### Día 5

Libertad y Desarrollo [2018]: "Cambios al sistema de pensiones: una reforma necesaria", Temas Públicos, n° 1375, 2 de noviembre de 2018. Disponible en:

<https://www.lyd.org/lyd/TemasPublicos/TP1375REFORMAPENSIONES.pdf>

Cifuentes, Cecilia [2017]: "Pensiones: dos verdades que algunos no quieren ver", en Diario Financiero, 29 de diciembre de 2017. Disponible en:

[https://www.esec.cl/esec/site/artic/20180514/asocfile/20180514103953/pensiones\\_\\_dos\\_verdades\\_que\\_algunos\\_no\\_quieren\\_ver.pdf](https://www.esec.cl/esec/site/artic/20180514/asocfile/20180514103953/pensiones__dos_verdades_que_algunos_no_quieren_ver.pdf)

### Día 6

Morales, Catalina y Vergara, Rodrigo [2018]: "Aumentar la densidad de cotizaciones: Clave en una reforma efectiva de pensiones", Puntos de Referencia, n. 486, Centro de Estudios Públicos, p. 8. Disponible en:

### Día 7

[https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180807/asocfile/20180807163730/pder486\\_cmorales\\_rvergara.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180807/asocfile/20180807163730/pder486_cmorales_rvergara.pdf)