

## DIAGNÓSTICO

El actual sistema otorga pensiones insuficientes hoy -y lo seguirá haciendo en el futuro-, tiene escaso carácter de seguridad social y es percibido como ilegítimo.

## PROPUESTAS

Una reforma debiera aumentar las pensiones actuales y futuras, incorporar elementos redistributivos que refuercen el aseguramiento colectivo del sistema, dotarlo de legitimidad y otorgar un mayor rol al Estado.

JULIO DE 2017

## PRINCIPIOS PARA UNA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES



La discusión sobre cómo debiera ser nuestro sistema de pensiones parece entrapada. Están en juego asuntos técnicos y políticos. Detrás de los números hay personas que se jubilan esperando una vejez cada vez más larga, que cargan con frustraciones y promesas incumplidas. Así, las multitudinarias manifestaciones han transformado una justa reivindicación en un elemento clave de la agenda pública.

En Espacio Público nos propusimos diagnosticar dónde están los nudos del problema y discernir qué falen-

cias debiera resolver una reforma para concitar, si no entusiasmo, al menos una amplia aceptación pública. Así, se delinean cuatro principios que debiese cumplir cualquier propuesta de reforma que busque hacerse cargo de manera integral de las demandas en materia de pensiones y, con ello, contribuir a ordenar la discusión.

Eduardo Engel, Eduardo Fajnzylber, Patricio Fernández, Sebastián Gray, Andrea Repetto y Damián Vergara.

EP

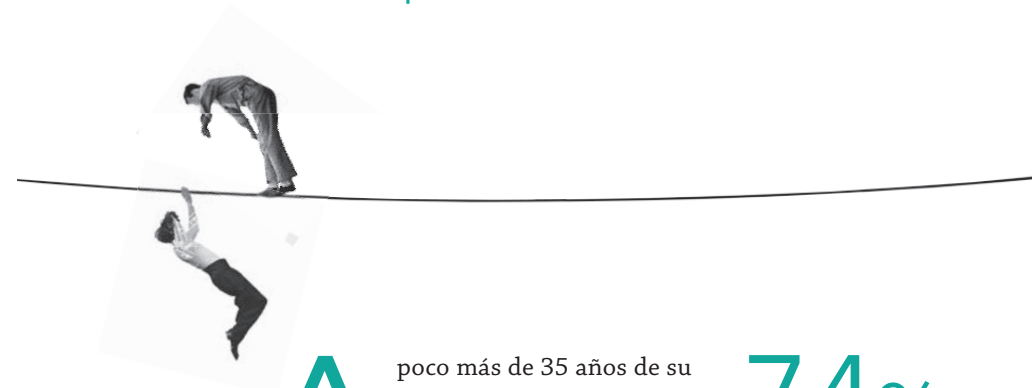
## Discusión sobre pensiones: la importancia de ordenar el debate

Voces que quisieran terminar con las AFP se alternan con otras que las defienden a brazo partido. Entre medio, varias propuestas de reforma. El país ha pasado de concluir que el sistema es inviable a la dispersión de soluciones aparentemente irreconciliables. En Espacio Público creemos que es momento de generar un espacio de conversación para ordenar el debate.

Así, es evidente la necesidad de realizar reformas significativas al sistema previsional chileno. En ese contexto, **la movilización ciudadana ha dado a entender que el problema de las pensiones no es netamente técnico: es también, de manera importante, un problema político, pues hay una relación directa entre la definición normativa del sistema, su sentido de legitimidad y la materialización eficaz y factible de ideas en medidas concretas.** Por ello es importante tener un debate inclusivo, ampliándolo más allá del espectro de los técnicos. Por lo mismo, en este proyecto no solo participaron especialistas, sino también directores de Espacio Público en su calidad de ciudadanos no expertos. Se dio, entonces, una conversación que intentó extender los límites de la discusión.

Un primer objetivo fue comprender con mayor profundidad el descontento ciudadano en materia de pensiones, pues constituye un insumo crucial para el debate de reforma. Sin embargo, es un desafío complejo: son muchas las preguntas abiertas y existe heterogeneidad en las percepciones ciudadanas. Tras ello, elaboramos un diagnóstico que motiva principios que, en nuestra opinión, debiesen cumplir las propuestas de reforma que quieran responder de manera integral a los problemas que experimenta el sistema en la actualidad.

Entendemos que esto no constituye una propuesta que solucione el problema de las pensiones. Sin embargo, creemos que ofrece un marco de análisis general que contribuirá a ordenar la discusión, facilitando así la conversación entre los distintos actores y su consecuente construcción de alternativas. No podemos asegurar que lo hayamos logrado, pero esperamos haber dado un paso en la dirección correcta. 🌱



**A**poco más de 35 años de su implementación, tal como lo demuestran las multitudinarias movilizaciones que se han llevado a cabo el último tiempo, parte importante de la ciudadanía chilena muestra un alto nivel de descontento con el desempeño del sistema de pensiones. La reforma del 2008 generó un cambio importante tras la inclusión del Pilar Solidario, pero no terminó por resolver el problema. Asimismo, la Comisión Bravo no fue capaz de acordar una propuesta de consenso que incorporara las distintas visiones de sus integrantes con las de la ciudadanía.

**74%**  
de los jubilados  
declara que la  
pensión no le alcanza  
para satisfacer sus  
necesidades.

Fuente: Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile, Comisión Bravo (2014).



Conformado por un grupo de profesionales de distintas disciplinas, Espacio Público es un centro de estudios independiente, de centroizquierda, que tiene como objetivo contribuir a mejorar el debate, diseño y ejecución de políticas públicas, con el fin de desarrollar mejores oportunidades para todas y todos.

ESPACIO PÚBLICO

Santa Lucía 188, piso 7, Santiago de Chile  
(56 2) 2335 4507

contacto@espaciopublico.cl

[www.espaciopublico.cl](http://www.espaciopublico.cl)

# Tres grandes problemas del sistema de pensiones

Tomando la opinión ciudadana como insumo, identificamos que los problemas del sistema de pensiones guardan relación con tres dimensiones:

## A. PENSIONES INSUFICIENTES

El actual sistema de pensiones ha sido incapaz de entregar pensiones adecuadas a ciertos grupos de la población y, en caso de no reformarse, lo seguirá haciendo a futuro. La introducción del Nuevo Pilar Solidario (NPS) en el año 2008 mejoró sustancialmente la situación de los grupos de menor vinculación laboral formal y de menores ingresos. Los grupos de altos ingresos, además de poseer historias laborales con menos lagunas, tienen mayor capacidad e incentivos tributarios para realizar ahorro voluntario como complemento al ahorro obligatorio. Así, **los grupos medios se transformaron en los más afectados por las bajas pensiones.**

## B. ESCASA SEGURIDAD SOCIAL

El sistema actual, al descansar principalmente en el ahorro individual, ofrece a los afiliados escasa protección contra ciertos riesgos, en especial a los tramos medios con escasa o nula cobertura del NPS. Bajo el esquema actual, los **trabajadores asumen todo el riesgo de experimentar lagunas previsionales y castiga a las mujeres** por ganar menos, jubilar antes, vivir más, y estar culturalmente presionadas a asumir tareas no remuneradas, como la maternidad y las tareas de cuidado. Se transfiere, además, la totalidad del riesgo financiero a los trabajadores. Todas estas variables, en gran medida ajenas al control del trabajador, afectan el monto de las pensiones. Sin embargo, bajo la lógica de la capitalización individual, son los afiliados quienes cargan exclusivamente con los efectos de estos eventos. El **Estado no asume un rol explícito como garante de los beneficios en el esquema actual**, no existiendo un compromiso por el nivel de las pensiones o su distribución en la población. Para quienes no se benefician del NPS, nada tiene el sistema de seguridad social, siendo el trabajador el responsable último de protegerse ante determinados riesgos de la vida.

77%

de los pensionados que trabaja lo hace porque el monto de su pensión es muy bajo.

Fuente: Encuesta de Opinión y Percepción del Sistema de Pensiones en Chile, Comisión Bravo (2014).

80%

crea que es mejor que el Estado se haga cargo de las pensiones, en vez de esquemas mixtos o exclusivamente privados. Esta preferencia es mayor que en salud y educación.

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD (2013).

## C. BAJA LEGITIMIDAD

Finalmente, la percepción ciudadana de ilegitimidad encuentra fundamento en diversos aspectos:

**1. Sensación de engaño**, asociada a la promesa incumplida respecto a las pensiones que iba a entregar el sistema en el largo plazo.

**2. Problemas de origen**, dado que el sistema fue impuesto en 1980 bajo un régimen dictatorial y existieron mecanismos coercitivos para forzar el cambio desde el sistema antiguo al actual sistema de AFP. Además, el mantenimiento de un sistema de pensiones paralelo y excepcional para las Fuerzas Armadas y Carabineros profundiza esta percepción de ilegitimidad.

**3. Sensación de abuso** asociada a que, en un contexto de bajas pensiones entregadas, los dueños de las AFPs se han beneficiado del sistema, percibiendo utilidades sobrenormales, inclusive en periodos de crisis. Esto último refleja las falencias en materia de competencia entre las AFPs.

**4. Sensación de expropiación** de poder en el manejo de los fondos, dada la inexistencia de mecanismos efectivos para que los trabajadores, dueños de los fondos, puedan influir sobre el destino de sus ahorros, además de la ausencia de beneficios concretos derivados de esos mismos ahorros durante la vida activa. El uso de los fondos puede incluso percibirse como antagónico a los intereses del trabajador cuando son invertidos en empresas con, por ejemplo, antecedentes de abuso sobre los consumidores (colusión o fraude financiero) o los trabajadores (infractores sistemáticos de las regulaciones laborales).

"Si todo iba razonablemente bien, nuestros cálculos indicaban que ahorrando mensualmente un 10% de la remuneración, las pensiones podrían alcanzar a montos equivalentes al 70% de ella al final de la vida de trabajo".

(José Piñera, *El cascabel al gato*. Editorial Zig-Zag, 1991. Santiago de Chile).

El presupuesto de 2016 consideró un gasto fiscal equivalente al:

**0,93% del PIB** en pensiones de:

↓  
**DIPRECA**  
entregó a  
**65.875** personas  
pensiones promedio de  
**\$737.232**  
en septiembre de 2016.

↓  
**CAPREDENA**  
entregó a  
**106.601** personas  
pensiones promedio de  
**\$742.410**  
en octubre de 2016.

Fuente: Solimano, A. (2017). *Pensiones a la Chilena: La Experiencia Internacional y el Cambio a la Desprivatización*. Editorial Catalonia.



**\$270.000** salario mínimo (a julio de 2017).

↓  
**\$128.877** promedio de pensión autofinanciada (quienes se pensionaron en marzo de 2017).

↓  
**\$69.764** es el promedio de pensión en mujeres

! Includiendo aportes del NPS, la tasa de reemplazo mediana es de **40%**, siendo **29% para mujeres** y **52% para hombres**.

Fuente: Superintendencia de Pensiones y Ministerio de Hacienda.



• **80%**

está de acuerdo con que **hay mucho abuso al público por parte de las AFPs.**

Fuente: Encuesta CEP, abril - mayo 2017.





# Principios para una reforma al sistema de pensiones

Desde Espacio Público creemos que las políticas públicas y su diseño técnico deben construirse sobre principios normativos consistentes con las preferencias sociales. Con ello en mente, se delinean cuatro principios derivados del diagnóstico que, a juicio de los autores de este informe, debiesen caracterizar cualquier propuesta de reforma que busque hacerse cargo de manera integral de las demandas en materia de pensiones.

Las propuestas de reforma deben ser **viabiles y solventes en términos técnicos**. Los sistemas de pensiones se relacionan con el mercado del trabajo, afectan variables macroeconómicas, y pueden ser altamente costosos, por lo que requieren un diseño que incentive a los trabajadores a cotizar y que no implique un gasto fiscal insostenible en el largo plazo. Dicho eso, creemos importante poner al centro de la discusión los principios enunciados, pero siempre sobre la base de su sostenibilidad técnica. En otras palabras, la **viabilidad técnica opera como un prerrequisito** de cualquier propuesta, previo al debate en torno a los principios que las definen.

## Principio 1

### AUMENTAR EL MONTO DE LAS PENSIONES ACTUALES Y FUTURAS

Las pensiones que entrega el sistema son insuficientes y, de no haber cambios sustanciales, lo seguirán siendo a futuro. Esto es particularmente importante para la clase media y las mujeres. Los actuales pensionados (y quienes están pronto a jubilarse) asumieron los costos de transición e implementación del sistema actual y cotizaron durante muchos años en un sistema imperfecto que tuvo sus primeras modificaciones sustanciales recién el año 2008. Es por eso que cualquier propuesta de reforma debiese apuntar a aumentar el monto de las pensiones futuras, pero también las actuales.

## Principio 2

### INCORPORAR NUEVOS ELEMENTOS REDISTRIBUTIVOS QUE REFUERZEN LOS COMPONENTES DE ASEGURAMIENTO COLECTIVO Y EL CARÁCTER DE SEGURIDAD SOCIAL DEL SISTEMA

Para dotar al sistema de un mayor carácter de seguridad social, creemos que es importante introducir nuevos elementos redistributivos. El énfasis debe estar puesto en la cobertura de riesgos que son, en gran medida, externos a las personas. Adicionalmente, es importante incorporar elementos que mitiguen las brechas de género.



## Principio 3

### DOTAR DE LEGITIMIDAD AL SISTEMA DE PENSIONES

La percepción de ilegitimidad por parte de la ciudadanía encuentra fundamento en distintos problemas: la promesa incumplida, su origen, la sensación de abuso, y la falta de influencia sobre el uso y destino de los ahorros. Así, propuestas de reforma debiesen avanzar en dotar de legitimidad al sistema a través de medidas que aborden estos problemas.

## Principio 4

### OTORGAR UN MAYOR ROL AL ESTADO COMO GARANTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Toda propuesta debe avanzar hacia el establecimiento de un mayor rol del Estado en el sistema de pensiones. Esto no implica, necesariamente, que el sistema tenga que ser administrado íntegramente por él. Sin embargo, debe al menos operar como garante y orquestador del sistema en su conjunto y potencialmente asumir funciones adicionales de administración, fiscalización y financiamiento. La ciudadanía tiene una preferencia por que el Estado asuma mayor protagonismo en el sistema previsional. Es también, por su carácter representativo y sus capacidades de regulación, diseño e intervención, el que está llamado a garantizar el bien común de la ciudadanía.



EP

# Ilustrando la importancia de un marco de principios

Para dar cuenta de la utilidad que tiene una definición de principios para ordenar la discusión, se presentan breves comentarios sobre algunas propuestas existentes a la luz de los principios propuestos. Un mayor detalle de los comentarios puede encontrarse en nuestro Informe de Políticas Públicas.

## PROPUESTA DEL EJECUTIVO

La propuesta es, en principio, **técnicamente viable**, pues cuida los incentivos y el ahorro, y no implica un aumento insostenible en el gasto fiscal.

Se **aumentan las pensiones futuras**, a través de una cotización adicional de tres puntos a las cuentas individuales, y las actuales, a través del componente intergeneracional.

Hay **contribuciones a la seguridad social** a través los componentes de equidad de género e intrageneracional, así como de la medida para desempleados asociada al seguro de cesantía, aun cuando la magnitud de su impacto es desconocida.

Al **no realizar reformas significativas** a la cotización actual del 10% administrada por las AFP, **limita su impacto sobre la legitimidad y el rol del Estado**.

## PROPUESTA GLOBAL B (Comisión Bravo)

Su **solvencia técnica es desconocida**. Hay que analizar los efectos sobre los incentivos a cotizar, el ahorro agregado y el gasto fiscal de largo plazo.

Si bien no es claro el efecto sobre pensiones futuras, dada la renuncia al retorno financiero, la propuesta genera **recursos para aumentar pensiones actuales**.

La casi universalización de la Pensión Básica Solidaria y el complemento no contributivo a pensiones bajas **aumenta el carácter de seguridad social del sistema**.

La propuesta **avanza en legitimidad y dota de mayor protagonismo al Estado** ya que limita de manera importante el rol de las AFP en el sistema.

## PROPUESTA DE LA COORDINADORA NO + AFP

Esta propuesta es, en principio, **técnicamente inviable**. El esquema de reparto tiene efectos negativos en el ahorro y puede ser fiscalmente insostenible en el largo plazo a pesar del aumento de cotización propuesto. Además, es importante evaluar si la magnitud del piso mínimo afecta los incentivos a cotizar.

La propuesta responde a los principios enunciados, pero debe evaluarse si, tras realizar ajustes necesarios para hacerla técnicamente viable, mantiene sus atributos positivos.

## PROPUESTA DEL GRUPO MEJORES PENSIONES PARA CHILE

La propuesta es **técnicamente viable**, salvo que no se precisa cómo se obtendrán recursos para potenciar el Pilar Solidario.

Prioriza el **aumento de pensiones futuras** al destinar prácticamente la totalidad del financiamiento adicional a cuentas individuales.

La propuesta **no avanza en seguridad social**, pues no incorpora medidas que alivien brechas de género ni protege a los trabajadores contra el riesgo financiero o de lagunas.

**Tampoco avanza en legitimidad ni otorga un mayor rol al Estado**. El Comité de Propietarios de Fondos propuesto no se hace cargo de los fundamentos de la ilegitimidad.



Para un análisis en profundidad, que contiene un diagnóstico más amplio y el listado completo de nuestras propuestas, ver el Informe de Políticas Públicas N°12 – Principios para una reforma al sistema de pensiones, disponible en [www.espaciopublico.cl](http://www.espaciopublico.cl)

Para los antecedentes generales que sirvieron de insumo para la elaboración de nuestras propuestas, ver el siguiente documento de referencia, también disponible en nuestra página web:

» Damián Vergara, **Sistema de Pensiones: Opiniones y Demandas Ciudadanas**, Documento de Referencia N°36.

#### OTRAS PUBLICACIONES RELACIONADAS DE ESPACIO PÚBLICO:

- » María Eliana Arntz, Robert Funk, Eleonora Nun, Camila Palacios, Pablo Simonetti y Verónica Undurraga, **Chile diverso: Institucionalidad para la igualdad**, Informe de Políticas Públicas N°10, agosto de 2016.
- » Valentina Durán, Guillermo González, Emilia Ríos, Lorena Schmitt, Claudia Sepúlveda, Rodrigo Wagner, **Del conflicto al diálogo: Cómo avanzar hacia un sistema eficiente de decisiones ambientales participativas**, Informe de Políticas Públicas N°8, enero de 2016.
- » Eduardo Engel, Alejandro Ferreiro y Emilia Ríos, **Más democracia para Chile: Propuestas para avanzar hacia una saludable relación entre dinero y política**, Informe de Políticas Públicas N°5, diciembre de 2014.
- » Andrea Butelmann, Fabián Duarte, Nicole Nehme, Guillermo Paraje y Marcos Vergara, **Tratamiento para un enfermo crítico: Propuestas para el sistema de salud chileno**, Informe de Políticas Públicas N°4, agosto de 2014.
- » Alejandro Carrasco, Dante Contreras, Gregory Elacqua, Carolina Flores, Alejandra Mizala, Humberto Santos, Florencia Torche y Juan P. Valenzuela, **Hacia un sistema escolar más inclusivo: Cómo reducir la segregación escolar en Chile**, Informe de Políticas Públicas N°3, mayo de 2014.

