

**Centro UC**

Encuestas y Estudios  
Longitudinales

# Reforma a las Pensiones: Retroceso y Perspectivas

DAVID BRAVO

Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC

“Pensiones Hoy”

ICARE, 25 de marzo, 2020

**Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile**

Av. Vicuña Mackenna 4860, Edificio Centro de Innovación, piso 4, Macul, Santiago, Chile

Teléfono (56-2) 2354 1792 | [encuestasyestudios@uc.cl](mailto:encuestasyestudios@uc.cl) | [@EncuestasUC](https://twitter.com/EncuestasUC)

[www.  
encuestas.  
uc.cl](http://www.encuestas.uc.cl)

---

# Presentación

- I. El Sistema de Pensiones de Chile a partir de 1981
- II. El Consejo Asesor Presidencial (2006) y la Reforma de 2008
- III. La Comisión Asesora Presidencial (2015) y las propuestas de reforma 2017-2020
- IV. Pandemia y retrocesos

# I. El Sistema de Pensiones de Chile a partir de 1981

## La Reforma de 1981

- Chile introdujo cuentas individuales de capitalización obligatorias en 1981, administradas por entidades de giro único (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFPs).
- El nuevo sistema fue obligatorio para los que ingresaron a partir de entonces y opcional para los afiliados al antiguo sistema de Cajas de Previsión.
- Financiamiento a través de cotizaciones (se disminuyeron a un 10% de las remuneraciones, con cargo solo a los trabajadores).
- Alto costo fiscal de la transición: costos anuales de 5% del PIB en 1984; 2,7% en esta década y culminando en 2050.

# Objetivos de los sistemas de pensiones (Barr y Diamond)

- El objetivo fundamental de las pensiones es la seguridad económica en la vejez.
- Alcanzar este objetivo requiere:
  - Alivio de la pobreza en la vejez
  - Transferencia de consumo desde los años más productivos hacia la vejez de una persona
  - Asegurarse contra los bajos ingresos y la riqueza en la vejez

## Sobre la Reforma de 1981

- Cuentas de capitalización individual son complejas y costosas de implementar.
- Si son bien implementadas, proporcionan transferencia del consumo hacia la vejez pero aseguran poco el riesgo y entregan poco alivio a la pobreza.
- La reforma de 1981 no constituyó un sistema de pensiones sino que solo una parte de este.
- Pero también hubo problemas de diseño en la reforma de 1981.

## Varios de los problemas actuales provienen del diseño de la Reforma de 1981

- Se disminuyó la tasa de cotización (13-20%) a 10% al pasar desde las antiguas cajas de previsión al sistema de AFP.
  - Sin base empírica para esta decisión
  - La disminución incrementó el salario líquido para quienes se cambiaban al nuevo sistema.
- Se consagraron edades de pensión diferenciadas para hombres y mujeres (65 hombres; 60 mujeres).
- FFAA y Carabineros fueron los únicos que pudieron permanecer en el antiguo sistema de reparto.

## II. El Consejo Asesor Presidencial (2006) y la Reforma de 2008



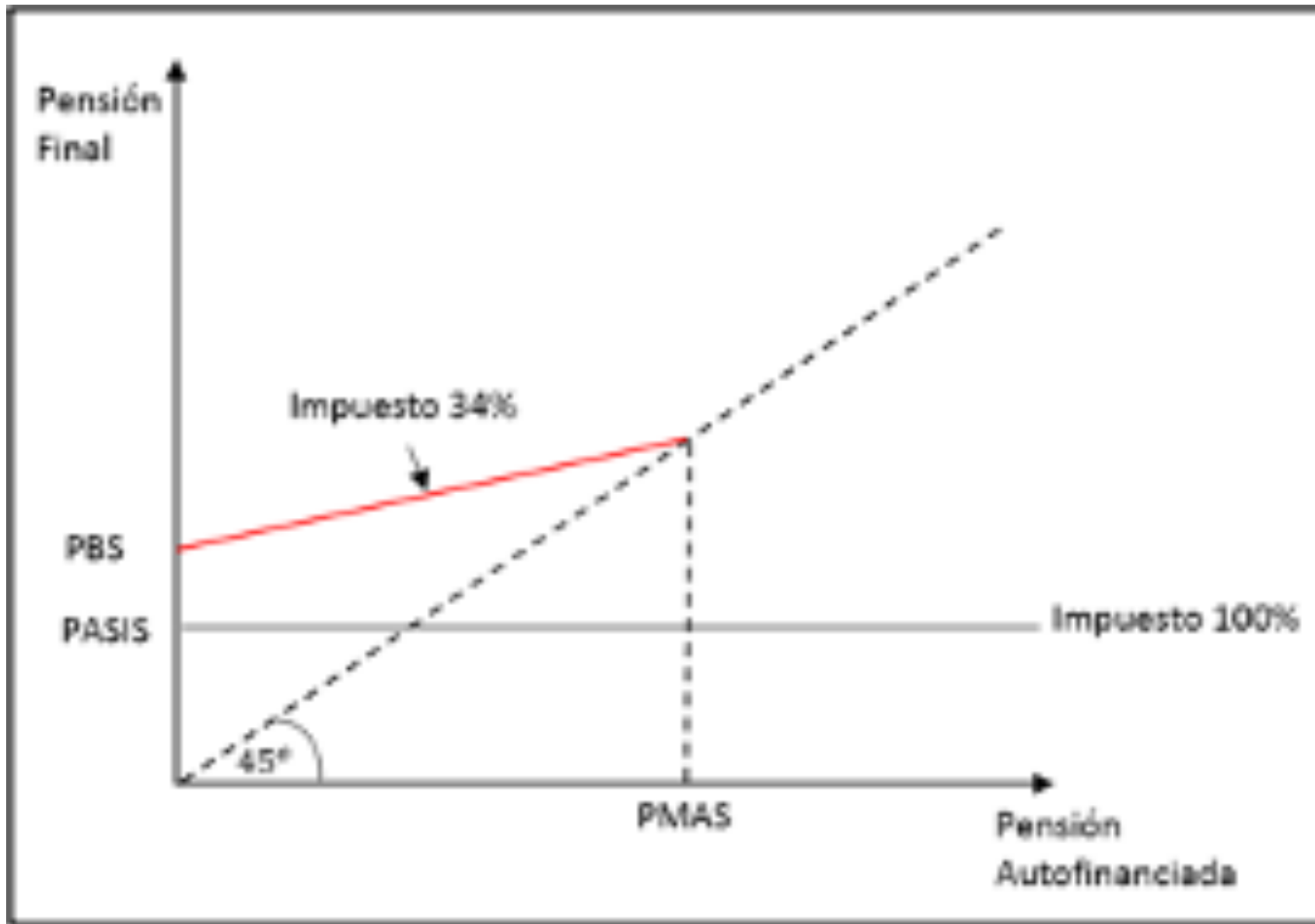
## La Reforma de 2008

- Reformas introducidas como resultado del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Pensiones de 2006.
- Rol clave jugado por nuevos datos longitudinales que permitieron contar por primera vez con evidencia de las lagunas previsionales en la historia laboral a nivel individual.
- Dos reformas principales:
  - Creación de una pensión solidaria no contributiva.
  - Para enfrentar el problema de los altos costos administrativos se establece un mecanismo de licitación para los nuevos afiliados.

# El Sistema de Pensiones Solidarias

- Con requisitos de edad y residencia
- Focalizada en el 60% de menores ingresos
- Cubre a sectores urbano, rural, formal e informal, asalariados e independientes.
- Cubre vejez e invalidez
- Financiamiento a partir de impuestos
- Permitted cambiar el sistema de pensiones en una estrategia genuina al incorporar el alivio de la pobreza en la vejez.

# El Sistema de Pensiones Solidarias



Sistema de pensiones solidarias está integrado a las cuentas individuales de capitalización.

A diferencia de las antiguas PASIS mantiene incentivos a cotización considerando retiro gradual del subsidio.

## El Sistema de Pensiones Solidarias

- La Reforma de 2008 permitió que el sistema de pensiones abordara los tres objetivos centrales: alivio a la pobreza; seguro de longevidad y suavizamiento del consumo.
- Impacto positivo en cobertura; disminución de la brecha de género y de la pobreza en la vejez, con un costo aceptable en términos de deterioro de incentivos a contribuir.
- Quedaron tareas inconclusas.
- Desde la Reforma de 2008 el sistema chileno de pensiones puede ser caracterizado como un sistema que combina un pilar solidario financiado vía impuestos con un esquema de cuentas individuales de capitalización financiadas por cotizaciones hechas por el mismo individuo en su propia cuenta.

# III. La Comisión Asesora Presidencial (2015) y las propuestas de reforma 2017-2020

# Evaluación

- Problemas conocidos de cuentas de capitalización individual
  - Baja cobertura, fundamentalmente por informalidad
  - Pensiones inadecuadas, fundamentalmente por lagunas previsionales
  - Altos costos de administración
  - Alta exposición al riesgo
- Desigualdad de género
- Hostilidad hacia el sistema de AFP
- Los trabajadores independientes
- Ausencia de educación previsional
- Problemas desde 1981: parámetros (diferencias en edades mínimas de pensión por sexo; tasas de cotización) y régimen especial para las FFAA.

## Hitos

- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones entrega su informe en septiembre de 2015. Todos temas hoy vigentes. Ver informe en [www.comision-pensiones.cl](http://www.comision-pensiones.cl)
- Agosto de 2017: Presidenta Bachelet envía propuesta de reforma al Congreso en los meses finales de su administración:
  - Aumento en la tasa de cotización de 10% a 15%
  - 5 puntos adicionales de cotización no administrados por las AFPs sino por una nueva institución pública.
  - 3 puntos a cuentas individuales y 2 a un fondo colectivo.
  - Fondo colectivo financia subsidios intergeneracionales.
  - No se incluyen modificaciones al Pilar Solidario

# Hitos

- Octubre de 2018: Presidente Piñera envía una nueva reforma al Congreso:
  - Mejoramiento en el Pilar Solidario (50% aumento). Se separó del proyecto y fue aprobado en 2019.
  - 4 puntos adicionales de cotización que van a cuentas individuales administrados por una nueva institución pública
  - Algo de solidaridad adicional: seguro de dependencia y seguro de lagunas previsionales (0,2 puntos)
  - Nuevos beneficios a la clase media y mujeres, proporcionales a los años de cotizaciones.
- Fines de 2019: Proyecto aprobado en la Cámara de Diputados
  - 6 puntos adicionales de cotización: 3 a cuentas individuales administrados por una nueva institución pública y 3 a un fondo solidario.



## IV. Pandemia y retrocesos

## Pandemia y retrocesos

- Proyecto sin avance en el Senado en 2020 con efecto negativo de la pandemia.
- Caídas de empleo y de ingresos en niveles récord a mediados de 2020 producto de la pandemia.
- Dos retiros de fondos de pensiones:
  - Extracción de US\$35 mil MM de los fondos de pensiones
  - Han significado la disminución cierta tanto de pensiones actuales como futuras
  - 3 millones de afiliados quedan si fondos previsionales
- Retiros constituyen una anti-reforma de pensiones habiendo dañado tanto los ahorros como la institucionalidad y el foco del sistema de pensiones (actual y futuro).

## Pandemia y retrocesos

- Los retiros han modificado sustantivamente la situación inicial sin reforma.
- Urgencia de reforma se ha acentuado.
- La inercia de los retiros continúa: en discusión un tercer retiro.
- Se pretende realizar la discusión de la Reforma de Pensiones sin reconocer el impacto de los retiros.
- Perspectivas de un acuerdo en materia de pensiones en 2021.
- Reciente anuncio sobre extensión de la cobertura del pilar solidario al 80%.

# Centro UC

## Encuestas y Estudios Longitudinales

[www.encuestas.uc.cl](http://www.encuestas.uc.cl) | [encuestasyestudios@uc.cl](mailto:encuestasyestudios@uc.cl) | [@EncuestasUC](https://twitter.com/EncuestasUC)

---