

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO 2024

DOCUMENTO DE TRABAJO 02

Enero de 2024



# Avances y obstáculos en el sistema de pensiones en Chile

1980-2023

## **AVANCES Y OBSTÁCULOS EN EL SISTEMA DE PENSIONES EN CHILE**

**1980-2023**

### **Representante Residente**

Georgiana Braga-Orillard

### **Coordinadora Unidad de Investigación**

Maya Zilveti

### **Autor del documento**

Oswaldo Larrañaga, Doctor en Economía, Universidad de Pennsylvania

Los contenidos de este documento pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

Cita recomendada:

PNUD (2024). Avances y obstáculos en el sistema de pensiones en Chile (1980-2023). Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

### **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)**

Enero de 2024

[cl.undp.org](http://cl.undp.org)

## RESUMEN

El objetivo del próximo Informe sobre Desarrollo Humano (2024) es analizar la capacidad de la sociedad chilena para acordar y conducir cambios sociales. Con este propósito, el presente documento analiza, en clave de economía política, la evolución que ha tenido en las décadas recientes el sistema de pensiones chileno. El eje del actual sistema es el pilar de capitalización individual, que ha tenido deficientes resultados en términos del monto de las pensiones que paga y de la desconfianza que la ciudadanía deposita en las organizaciones que administran los fondos previsionales. A pesar de ello, este modelo ha demostrado ser altamente resistente al cambio, por razones que reporta este documento. El principal avance en materia de pensiones ha sido la creación del pilar solidario en 2006 y reformado en 2022, que entrega un piso de ingresos a la población de adultos mayores del país. No obstante, la viabilidad de largo plazo del sistema sigue requiriendo la reforma del pilar contributivo.

Oswaldo Larrañaga

Profesor Asociado, Escuela de Gobierno Pontificia Universidad Católica de Chile

Economista, Universidad de Chile

Doctor en Economía, Universidad de Pennsylvania

[osvaldo.larranaga@uc.cl](mailto:osvaldo.larranaga@uc.cl)



La Serie de Documentos de Trabajo PNUD – IDH, recoge contribuciones a la discusión sobre el fenómeno del cambio social en Chile, en el marco de la elaboración del próximo Informe sobre Desarrollo Humano 2024. Las expresiones y opiniones contenidas en los artículos pertenecen a los autores y no reflejan la posición oficial de PNUD sobre las materias tratadas.

Imagen de portada: Creative Commons.

Imagen de esta página: Atardecer en la costa chilena, Creative Commons.

## Avances y acomodos en el sistema de pensiones en Chile

### Introducción

El objetivo del próximo Informe sobre Desarrollo Humano (2024) es analizar la capacidad actual de la sociedad chilena para acordar y conducir cambios sociales que promuevan el Desarrollo Humano Sostenible. Al alero de este propósito general, el presente documento aborda, en clave de economía política, un ámbito de la vida social especialmente sensible para la población chilena y que ha demostrado ser altamente resistente al cambio: el Sistema de Pensiones. En términos específicos se describe los orígenes y el desarrollo del sistema actualmente vigente, los cambios implementados y aquellos que no han logrado concretarse, así como los factores políticos y económicos que explican estos resultados.

Como se describe a lo largo del documento, el Sistema de Pensiones en Chile obtiene rendimientos muy deficientes en materia de seguridad social, dadas las bajas pensiones que genera el pilar contributivo. Ha sido objeto de varios intentos de reformas, pero solo una logró concretarse. No obstante, el sistema sigue concitando demandas y expectativas ciudadanas de cambio, y ha permanecido en la agenda pública y mediática desde hace dos décadas. En este sentido, el Sistema de Pensiones representa una de las principales deudas del cambio en Chile. La reciente puesta en marcha de la Pensión Garantizada Universal representa un avance necesario, pero insuficiente.

El documento se organiza en 6 secciones. En primer lugar, se describe los orígenes y el funcionamiento del sistema de capitalización individual, que es el componente principal del sistema de pensiones en el país. En la segunda sección se presentan los magros resultados de este pilar contributivo, por el bajo monto de las pensiones que paga a las personas que se jubilan y por la falta de confianza de la ciudadanía en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), cara pública del sistema. En tercer lugar se da cuenta de la creación del pilar solidario en 2008 y del proceso político que lo acompañó. La sección cuarta trata sobre el reemplazo de las pensiones solidarias por la Pensión Garantizada Universal (PGU), que por la extensión de su cobertura y monto del beneficio eleva significativamente las tasas de reemplazo de las pensiones para un segmento importante de la población. La quinta sección analiza los factores que han obstaculizado la reforma del pilar contributivo, cuya estructura se mantiene prácticamente inalterable desde su creación hace más de 40 años atrás. La última sección presenta las conclusiones y algunas reflexiones sobre las opciones que enfrenta a futuro el sistema de pensiones.

## I. El sistema de capitalización individual<sup>1</sup>

El objetivo principal de los sistemas de pensiones es proveer ingresos por concepto de invalidez, vejez y muerte, siendo el ítem de vejez el que por lejos representa el mayor gasto de recursos y

acapara la atención de la política pública. Las pensiones se inscriben en el concepto más amplio de la seguridad social, que también abarca la protección de la salud, el seguro de desempleo y el financiamiento de las licencias maternales y de enfermedad.

La seguridad social se orienta por un conjunto de principios normativos, entre los cuales hay tres de especial relevancia para los sistemas de pensiones: (a) cobertura, todas las personas elegibles deben ser cubiertas por el sistema; (b) suficiencia, las pensiones deben cubrir adecuadamente las necesidades de la población; (c) sostenibilidad financiera, el sistema debe ser sostenible financieramente en el tiempo. Un cuarto principio a tener en cuenta es solidaridad y redistribución, en cuanto los asegurados aporten según sus capacidades y reciban prestaciones de acuerdo a sus necesidades (Arenas, 2019).

El sistema de pensiones de vejez vigente en el país se originó en la reforma de 1980s, cuando el antiguo sistema de reparto se reemplazó por un inédito esquema de capitalización individual. Ello en el contexto del conjunto de reformas de esos años que modificaron estructuralmente la organización y financiamiento de la seguridad social y de los servicios sociales en Chile. Más tarde, en 2008 se creó el pilar solidario, que es el segundo componente del sistema existente.

Previo a esa fecha, la seguridad social de pensiones se organizaba en base a un esquema de reparto, donde el pago tripartito de cotizaciones por trabajadores, empleadores y el Estado financiaban las pensiones de los jubilados. Era un sistema fragmentado, que se escindía en decenas de cajas previsionales a cargo de distintos grupos ocupacionales. Los niveles de financiamiento y beneficios eran diferenciados entre obreros y empleados, y al interior de estos grupos de acuerdo al sector económico de pertenencia.<sup>2</sup> Cubría a los trabajadores asalariados y marginaba a campesinos y trabajadores urbanos que se desempeñaban en la informalidad.

El sistema operaba con déficits financieros crecientes e importantes insuficiencias en su gestión. Estos problemas gatillaron intentos de reformas por distintos gobiernos, que no se materializaron por los costos políticos que suponía enfrentarse a las organizaciones de trabajadores cubiertas por el sistema. En los años 60s la tasa de evasión en el pago de cotizaciones fluctuaba entre el 40% y 60%, según Caja Previsional. Para conseguir financiamiento se recurría al aumento de las cotizaciones, cuyo aporte mayoritario recaía en los empleadores. Estos, a su vez, respondían con alzas en el precio de sus productos o una mayor evasión del pago previsional (Larrañaga, 2010).

---

<sup>1</sup> Esta sección está parcialmente basada en Larrañaga (2010).

<sup>2</sup> Las agencias más importantes eran la Caja del Seguro Social que atendía a los obreros y que llegó a cubrir un 45% de la fuerza de trabajo; la Caja de Empleados Particulares (11%) y la Caja de Empleados Públicos y Periodistas (7%). (Arellano 1988).

En la reforma de 1980, el sistema de pensiones adoptó un modelo de capitalización individual, que se financia por una contribución obligatoria del 10% del salario, con un tope imponible de la remuneración. La cotización es depositada en cuentas de ahorro individuales y administrada por las nuevas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Las AFP son empresas privadas reguladas por el Estado, cuyo giro único es administrar las cuentas de ahorro previsionales e invertir estos fondos en instrumentos financieros. El creciente volumen de fondos que se acumularía a través de los años convirtió a las AFP en los principales inversionistas institucionales del país, y en actores con poder sobre la formulación de la política pública.<sup>3</sup>

El sistema de capitalización individual se hizo obligatorio para los trabajadores que ingresaban por primera vez al mercado laboral. Los antiguos cotizantes podían optar por permanecer en el sistema de reparto. No obstante, en su mayoría se trasladaron al nuevo sistema, atraídos por los aumentos en la remuneración líquida que hicieron posible las menores tasas de cotización y por campañas publicitarias que fomentaban el traslado. También hubo situaciones de amenazas de despido para quienes se negaran a traspasarse al nuevo sistema.

Para quienes se trasladaron de sistema se dispuso que la pensión que recibirían al jubilarse incluyera una transferencia de fondos fiscales que reconocía las cotizaciones que habían realizado en el antiguo sistema (bonos de reconocimiento). Es importante destacar que el personal de las Fuerzas Armadas (FFAA) y de orden se mantuvo en sus sistemas de reparto.

El sistema antiguo pagaba una pensión que se calculaba como un porcentaje de la remuneración promedio obtenido durante los últimos años de la vida laboral. Este tipo de sistema se denomina de “beneficio definido” y tiene el riesgo de ser deficitario si es que su financiamiento no logra cubrir la pensión comprometida. Por su parte, en el nuevo sistema se define primero la tasa de cotización, y la pensión se ajusta al ahorro acumulado. Por ello, asegura su financiamiento a través de ajustar el pago a los recursos disponibles, lo que se denomina como “contribución definida”.

En el sistema de capitalización individual la pensión de vejez se calcula sobre la base del ahorro acumulado, cuyo volumen depende de la frecuencia y monto de las cotizaciones realizadas durante la vida laboral activa, sumado a la rentabilidad que resulta de las inversiones de estos fondos por parte de las AFP. Si procede, al fondo acumulado se suma el citado bono de reconocimiento. A todo ello se agrega la rentabilidad esperada a futuro por las entidades administradoras del pago de la pensión, como se detalla más adelante.

El sistema ofrece dos opciones para convertir los fondos acumulados en una pensión de vejez. Bajo la modalidad de retiro programado es una AFP la que paga la pensión, cuyo monto se reduce en el tiempo si es que los años de vida se alargan por sobre la expectativa esperada.<sup>4</sup> En caso de

---

<sup>3</sup> Los inversionistas institucionales son organizaciones que administran volúmenes de recursos provistos por grandes grupos de ahorrantes, como es el caso de los fondos mutuos, las compañías de seguros y los fondos de pensiones en países que usan esquemas de capitalización.

<sup>4</sup> Es similar a un fondo que se presupuesta para gastarse en un determinado período de años; si este se alarga, se necesita reducir el pago anual para que el fondo no se agote.

que la persona fallezca antes de lo esperado, los fondos remanentes se distribuyen como herencia a los familiares. Bajo la modalidad de renta vitalicia, con los ahorros previsionales acumulados se contrata en una compañía de seguros de vida el pago de una pensión que se mantiene constante en el tiempo (ajustado por inflación) hasta que la persona fallece. En este caso no corresponde la herencia de los fondos, puesto que funciona bajo la lógica de un seguro.<sup>5</sup>

La pensión pagada depende no solo de la rentabilidad que obtuvieron en el pasado las cuentas de ahorro, sino también de la rentabilidad esperada a futuro, después que la persona se jubila. En promedio se espera pagar una pensión durante 21,6 años para los hombres que se jubilan a los 65 y 30,8 años para las mujeres que se jubilan a los 60.<sup>6</sup> En el cálculo de las pensiones a pagar, las AFP y compañías de seguro deben tener en cuenta la rentabilidad que las inversiones tendrán durante estos períodos futuros. Ello puesto que las pensiones se pagan del retorno que obtienen los fondos de ahorro que se traspasan a las entidades que los administran post jubilación.

El citado es un aspecto importante del funcionamiento del sistema, pero que pasa muchas veces desapercibido. También opera —con las especificidades del caso— en sistemas de pensiones distintos al chileno, puesto que en todos ellos se establecen contratos futuros -explícitos o implícitos- de largo plazo.

En ambos sistemas, de reparto y de capitalización individual, el Estado garantizaba una pensión mínima para quienes hubieran realizado contribuciones por un mínimo de 20 años, la cual fue sustituida más tarde por la pensión solidaria. A esto se suma la Pensión Asistencial (PASIS), creada en 1975, destinada a adultos mayores en situación de pobreza y sin acceso a la pensión contributiva.

El sistema de pensiones que se creó en 1980 es mucho más que un reordenamiento del antiguo sistema de reparto. En efecto, representa un giro hacia mecanismos individuales de protección de los ingresos, consistentes con la lógica de mercado que caracteriza al ordenamiento económico y social impulsado durante la dictadura cívico-militar. La propiedad individual del fondo de pensiones es un ingrediente significativo en el cambio cultural que tiene lugar en la sociedad chilena, que transita hacia proyectos de movilidad social basados en el esfuerzo personal.

---

<sup>5</sup> En el seguro los fondos remanente de jubilados que viven menos que el promedio esperado se destinan a financiar las pensiones de quienes viven por sobre el promedio. La seguridad social incluye un seguro de invalidez y sobrevivencia que se financia con una cotización adicional del 1,88%. La pensión de sobrevivencia es para la (el) cónyuge e hijos menores.

<sup>6</sup> Los hombres que jubilan a los 65 años tienen una expectativa de vida de 86,6 años, de acuerdo a las tablas de mortalidad vigentes. Por su parte, las mujeres que jubilan a los 60 se espera que vivan hasta los 90,8 años en promedio. Los cálculos son realizados por la Superintendencia de Pensiones y la Comisión para el Mercado Financiero, y deben ser utilizados en los cálculos de la pensión a comprometer por las entidades pagadoras, de modo de asegurar la sostenibilidad financiera del sistema.

A este respecto, son esclarecedoras las palabras de José Piñera, creador del sistema, en el discurso en que anunció al país la nueva política de seguridad social, el 6 de noviembre de 1980.<sup>7</sup>

“...la creación de un sistema de capitalización individual tendrá profundas consecuencias políticas. En primer lugar, amplía drásticamente los márgenes de libertad individual, (que) junto con la participación en la base social y el progreso económico, constituyen barreras infranqueables para el comunismo. En segundo lugar, al establecerse beneficios previsionales a los esfuerzos, desaparece una enorme fuente de poder estatal y de discrecionalidad, con sus secuelas inevitables de demagogia y politización. Por último, al hacer propietario a cada trabajador, la reforma lo compromete activamente en el manejo responsable de la economía y en la búsqueda de la estabilidad política y la paz social”.

Esta reforma constituyó una innovación a nivel mundial, puesto que a la fecha prevalecían sin contrapeso los sistemas de reparto administrados por agencias públicas. En la actualidad, hay mayor presencia de fondos de capitalización, pero no necesariamente individuales. En distintos países -de preferencia desarrollados- se han creado fondos de capitalización colectivos de pensiones, en adición o sustitución de los sistemas de reparto. Los tres más grandes son el *Government Pension Investment Fund* de Japón, el *Government Pension Fund* de Noruega y el *National Pension* de Corea del Sur.

## II. Bajas pensiones e incertidumbre

El sistema de capitalización individual estuvo muy lejos de cumplir con las expectativas que generó en su origen. Se esperaba que un trabajador que contribuyera con cotizaciones durante 30 años obtendría una pensión cercana al 70% de su remuneración promedio durante los últimos años de trabajo.<sup>8</sup> A este porcentaje se le denomina tasa de reemplazo y, de hecho, la OCDE considera como un buen resultado que los sistemas de pensiones ofrezcan tasas de reemplazo del orden del 70%.

Sin embargo, el resultado obtenido en Chile estuvo muy lejos de las expectativas que tuvieron los creadores del sistema. La mediana de la tasa de reemplazo para la pensión contributiva resultó ser un 33% para los hombres y un 12% para las mujeres.<sup>9</sup>

Varios factores explican el bajo nivel de las pensiones pagadas por el sistema de AFPs. En primer lugar, la insuficiente densidad de las cotizaciones, producto de la alternancia durante el ciclo laboral de períodos de trabajo asalariado formal, asalariado informal, trabajo independiente,

---

<sup>7</sup> A José Piñera se le atribuye la autoría intelectual de las 7 modernizaciones que marcan el llamado carácter neoliberal del modelo chileno, en cuanto extienden la lógica de la economía de mercado hacia áreas que tienden a organizarse bajo lógicas públicas, como la seguridad social, la salud, la educación y la desregulación del trabajo, entre otras.

<sup>8</sup> La estimación del 70% se publicó en la prensa a partir de declaraciones de técnicos que trabajaron en la implementación de la reforma. Fue ratificada posteriormente por José Piñera en un texto que difunde las bondades del sistema (Piñera, 1992).

<sup>9</sup> Benavides y Valdés (2018). En la baja tasa de las mujeres influyen casos de una sola cotización, requerido para acceder al bono por hijo nacido. En la otra punta de la distribución, una persona de altos ingresos que cotice toda su vida laboral puede obtener una pensión con baja tasa de reemplazo, por efecto del tope de la cotización (no cotiza todo el salario).



desempleo e inactividad laboral. La cotización obligatoria opera solo para los asalariados formales. En el resto de los casos la cotización tiene carácter voluntario y existe una fuerte propensión a no pagarla.<sup>10</sup>

El problema de las lagunas previsionales no estuvo presente en las consideraciones de las personas que diseñaron el sistema, porque no existía evidencia estadística disponible a la fecha, pero muy probablemente también por la falta de conocimiento del mercado laboral por quienes diseñaron el sistema.<sup>11</sup>

La baja tasa de cotización y el rezago en la edad legal de jubilación son otros factores que contribuyen al bajo monto de las pensiones contributivas. La tasa de cotización es baja en relación a los estándares internacionales; en los países de la OECD es un 18,2% (en 2021), en comparación a un 10% en Chile. Por su parte, la edad legal de jubilación se ha mantenido fija y ha ido quedando crecientemente rezagada respecto de la expectativa de vida que se incrementa en el tiempo, por lo que se alarga el período en que la persona debe recibir una pensión. Este es un problema generalizado en los sistemas de pensiones. La edad de jubilación en la OECD es en promedio 64,2 años para hombres y 63,4 para mujeres en el mismo año, comparado con 65 y 60 para Chile.<sup>12</sup>

Adicionalmente, la rentabilidad promedio de las inversiones que realizan las AFP ha caído sistemáticamente desde el inicio del sistema, desde un 12% promedio anual en la década de 1980 a un 3% en la década más reciente.<sup>13</sup> Este es mayoritariamente un reflejo de las tendencias que presentan los mercados financieros internacional y nacional, donde se invierten los fondos previsionales

También ocurre que las decisiones que realizan los cotizantes entre los multifondos han sido las más de las veces erradas, contribuyendo a un menor monto de la pensión. Los multifondos son las opciones de inversión que las AFP ofrecen a sus cotizantes. Son un total de cinco fondos, desde el A hasta el E, que se diferencian por riesgo y rentabilidad esperada. Si la persona no elige, la regulación mandata a la AFP a asignar el fondo de acuerdo a la edad del cotizante (menos riesgoso cuando se aproxima la edad de jubilación).<sup>14</sup>

Es importante aclarar que si bien las utilidades<sup>15</sup> de las AFP han tenido bastante visibilidad en el debate público, su efecto sobre el monto de la pensión es muy menor. A modo de ejemplo, en

---

<sup>10</sup> Arellano (2020).

<sup>11</sup> En 1980 ya existían encuestas de empleo en el país, pero ellas no informaban sobre las trayectorias laborales de las personas. Por otra parte, los equipos técnicos a cargo de la reforma eran personas jóvenes, sin mayor conocimiento práctico de cómo funcionaba el mercado laboral, y de la realidad nacional para tal efecto. En 1980 José Piñera tenía 32 años, al igual que Miguel Kast, quien fue Ministro Director de Odeplan (futuro MDS) entre 1978-80 y Ministro de Trabajo y Previsión Social entre 1980-82.

<sup>12</sup> OECD (2021).

<sup>13</sup> Macías (2023)

<sup>14</sup> Es paradójico que la política de seguridad social obligue, por un lado, a cotizar (necesario, puesto que se tiende a priorizar el consumo en detrimento del ahorro) y, por el otro, haga que el cotizante asuma decisiones financieras complejas. Benavides y Valdés (2018).

<sup>15</sup> Estas utilidades resultan de las comisiones que cobran las AFP por la administración de los fondos previsionales, el retiro programado y el ahorro previsional voluntario.

2022 las utilidades del sistema fueron de US\$ 539 millones y el promedio de la comisión de administración de las cuentas de ahorro ascendió a 1,4% ese año. Si la mitad de las utilidades mencionadas hubiese ido a las cuentas de ahorro, las pensiones habrían aumentado solo entre un 3% a 4%.<sup>16</sup>

Otro mal resultado del sistema es la incertidumbre a que están afectos los afiliados. Para muchos jubilados constituyó un shock de proporciones lo exiguo que resultó ser la pensión recibida en relación a la remuneración que se obtenía antes de la jubilación. Recibir una pensión que podía ser una tercera parte de esa remuneración -que para muchos es ya baja- puede tener un efecto devastador sobre el nivel de vida de las personas que se pensionan. En diciembre de 2022 un 69,9 de los hombres recibía una pensión contributiva inferior a la línea de pobreza para un hogar de dos personas. El porcentaje es un 44% si se considera solo a los hombres que cotizaron 120 o más meses (el equivalente de 10 años). En el caso de las pensionadas mujeres los respectivos porcentajes son 83% y 78%.<sup>17</sup>

La incertidumbre respecto del monto de la pensión a recibir tiene un segundo componente, asociado a la inestabilidad de los mercados laboral y financiero. En este sistema individual es la persona quien absorbe el riesgo de las fluctuaciones salariales y ocupacionales, comparado con esquemas que diluyen el riesgo entre grupos numerosos de afiliados. Adicionalmente, el monto de la pensión fluctúa por las condiciones imperantes en el mercado financiero, antes y después jubilarse. Este riesgo se atenúa, pero no desaparece. cuando los ahorros se invierten mayoritariamente en instrumentos de renta fija.

La incertidumbre citada es ajena a lo que debiera proveer un sistema de seguridad social de pensiones que, como lo indica su nombre, busca proveer certidumbre y confianza sobre la disponibilidad de recursos económicos para la vejez.

Los problemas descritos explican en buena medida la baja confianza que la población tiene sobre las AFPs, organizaciones que representan la cara visible del sistema de pensiones contributivas. La encuesta Cadem pregunta periódicamente por el grado de confianza que se tiene sobre más de una veintena de instituciones e industrias. Sistemáticamente, las AFP obtienen el último lugar —seguidas por las Isapres— durante todo el período en que se realiza la pregunta (2015 a la fecha). La mayor confianza se deposita en el Metro, seguido por las universidades (medidas desde el 2020).<sup>18</sup>

El sistema previsional tiene más de 40 años de funcionamiento y las reformas más importantes en este período refieren a la puesta en marcha de un sistema no contributivo de pensiones: las pensiones solidarias en 2008 y la pensión garantizada universal en 2022. El régimen contributivo ha sido objeto de modificaciones menores, pero a pesar sus malos resultados, mantiene sus componentes principales que se originan en 1980.

---

<sup>16</sup> Benavides y Valdés (2018).

<sup>17</sup> La fuente de estos cálculos son los registros administrativos de pago de pensiones, disponible entre las bases de datos que publica la Superintendencia de Pensiones.

<sup>18</sup> En el caso del Metro la pregunta se realiza solo a la muestra de la región metropolitana.

A continuación se analizan los factores que posibilitaron la introducción de las pensiones no contributivas y aquellos que han impedido o demorado los cambios del sistema contributivo.

### **III. Las pensiones solidarias: una respuesta a los problemas del pilar contributivo**

En el año 2008 se publicó el decreto que promulga la ley 20.255, que creó el pilar solidario de pensiones junto a otras modificaciones del sistema vigente. La puesta en marcha del nuevo pilar fue gradual y terminó su instalación en 2012, cuando cerca de 410 mil personas percibieron una pensión solidaria de vez y alrededor de 542 mil el aporte previsional solidario.

La Pensión Básica Solidaria (PBS) consistía en una transferencia permanente de \$ 75.000<sup>19</sup> para las personas mayores de 65 años que no tenían derecho a una pensión contributiva, pertenecieran al 60% de la población de menor nivel socioeconómico y tuvieran 20 o más años de residencia en el país. De manera que reemplazaba a la pensión asistencial (PASIS) por una transferencia de mayor monto y de cobertura mucho más amplia.

Por su parte, el Aporte Previsional Solidario (APS) era un pago que complementaba la pensión contributiva, cuando su monto era inferior a \$ 255.000.<sup>20</sup> La recepción de este pago estaba además condicionada a los citados requisitos socioeconómico y de residencia. El APS cubre a jubilados del antiguo y nuevo sistema de pensiones, y su monto va decreciendo a medida mayor valor de la pensión contributiva.<sup>21</sup>

Su impacto sobre las tasas de reemplazo fue significativo. El APS elevó de un 33% a un 52% la mediana de la tasa de reemplazo para los hombres y de un 12% a un 29% para las mujeres. Estos porcentajes deben ser interpretados con cautela, puesto que operan sobre niveles bajos de remuneraciones.<sup>22</sup>

Las pensiones solidarias constituyeron la modificación más importante que se realizó al sistema de pensiones a esa fecha, después de 28 años de su puesta en marcha. Asimismo, fue la reforma social más importante llevada a cabo durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), convirtiéndose en un sello de su administración.

La reforma resultó de la convergencia de varios factores. El primero consiste en la preocupación que tenían personeros de la Dirección de Presupuestos (Dipres) por el costo fiscal que traía consigo el sistema de pensiones y sus futuras proyecciones. El segundo se asocia a la impronta más social que caracterizó a los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en relación a las administraciones previas.

<sup>19</sup> \$ 131.000 en moneda de 2023

<sup>20</sup> Equivalente a 445 mil en moneda de 2023.

<sup>21</sup> Tanto la PBS como la APS se extienden a las personas discapacitadas (pensión por invalidez).

<sup>22</sup> Las estimaciones provienen de Benavides y Valdés (2018). La citada tasa de reemplazo se define ahora como la suma de la pensión contributiva y el aporte solidario, como porcentaje de la remuneración obtenida en el período previo a la jubilación.

En efecto, la transición del sistema de reparto a uno de capitalización individual representó un costo fiscal de proporciones, puesto que el Estado se hizo cargo del financiamiento de los pensionados del sistema de reparto y de aquellos que se trasladaron al entonces nuevo sistema. El total del aporte fiscal al sistema de pensiones ascendió desde un promedio anual de 2,6% del PIB en la segunda mitad de los 70 a un 5,9% del PIB en la década de 1980 y un 5,3% del PIB en los 90s.<sup>23</sup> Este gasto empezó a disminuir a mediados de la primera década de los 2000s, a medida que se pagaban los bonos de reconocimiento e iban falleciendo personas pensionadas del antiguo sistema. A lo anterior se añade las proyecciones acerca de los aportes que el Estado tendría que hacer en el futuro para compensar las bajas pensiones que estaba pagando el sistema de capitalización individual.

En estudios y seminarios que la Dipres realizó desde inicios de los 2000s fue quedando claro que se configuraba un complejo panorama fiscal a futuro, y que era necesario contener a tiempos esos riesgos.<sup>24</sup> La preocupación fue transmitida a los círculos políticos y, en particular, a personeros cercanos a la entonces candidata presidencial Michelle Bachelet. Tales aprensiones fueron ratificadas a la candidata por las voces que escuchaba en los encuentros con la ciudadanía y organizaciones de base durante la campaña electoral. De manera que la preocupación por las pensiones quedó instalada en su programa presidencial, como parte del eje del documento, que era el componente de protección social.<sup>25</sup>

También el marco político de la época constituye un factor relevante en la creación de las pensiones solidarias. Este contexto se caracterizaba por una secuencia de gobiernos de la Concertación Democrática, pero con mayorías parlamentarias estrechas que se debían al sistema binominal y a la creciente votación que obtenían representantes de la oposición de derecha en las elecciones parlamentarias.<sup>26</sup> Por lo demás, el resultado de la elección presidencial del 2002 se había definido por estrecho margen en segunda vuelta.

La motivación por una reforma del sistema de pensiones provenía también de sectores de izquierda de la coalición gobernante, que mantenían una posición contraria al sistema de capitalización individual. Otro factor a tener en cuenta era la necesidad de diferenciarse de los partidos de la derecha, apelando al voto de sectores populares que se beneficiarían de la extensión de las pensiones a personas que no participaban del sistema contributivo.<sup>27</sup>

El programa de gobierno de la presidenta Bachelet contenía los lineamientos de la reforma: la formación de un consejo para la reforma, la participación ciudadana, la constitución de un pilar solidario, aumentar la densidad de las cotizaciones, eliminar las desigualdades de género y reducir las comisiones de las AFPs.

---

<sup>23</sup> Calculado en base a cifras en Arellano (2019)

<sup>24</sup> Arenas (2010)

<sup>25</sup> Bachelet (2005).

<sup>26</sup> El porcentaje de votación que a nivel nacional conseguía la alianza de derecha en la cámara de diputados fue: 37% en 1993, 36% en 1997, 44% en 2001, 40% en 2005, 44% en 2009. En el Senado los respectivos porcentajes fueron 37%, 37%, 44%, 38% y 45%.

<sup>27</sup> Los “outsiders” en la terminología de Garay (2016).

Se excluían cambios estructurales que modificaran el sistema de capitalización individual y el rol de las AFPs. Ello respondía a la precaria mayoría parlamentaria del oficialismo en la época, en adición al quórum calificado que establecía la constitución de 1980 para las leyes que reglamentan el derecho a la seguridad social. También influía la difusión que estaba teniendo el sistema chileno a nivel internacional, tanto así que el Banco Mundial recomendaba la adopción de tal sistema en respuesta a la presión demográfica que soportaban los sistemas de reparto en el mundo.

Tras resultar electa y, al poco tiempo de haber asumido la presidencia, Michelle Bachelet designó al Consejo Presidencial para la Reforma de Pensiones (CPRPP), al cual se le dio un plazo de escasos 90 días para presentar recomendaciones de cambios que respondieran a los lineamientos citados.

El Consejo fue integrado por 15 personas, mayoritariamente técnicos, tanto cercanos a la coalición gobernante como a la oposición de derecha, y presidido por el ex director de la Dipres, Mario Marcel. Durante el primer mes de trabajo, el Consejo recibió en audiencias a personas y organizaciones que traían diagnósticos y/o propuestas.

En el plazo comprometido, el Consejo presentó un extenso informe con un diagnóstico del sistema de pensiones y un conjunto de recomendaciones, en línea con lo solicitado.<sup>28</sup> Las recomendaciones fueron posteriormente discutidas por un consejo de Ministros, previo a ser convertidas en un proyecto de ley. La propuesta más importante fue la creación del Pilar Solidario, con características bastante similares a las que en definitiva fueron aprobadas por el parlamento y convertidas en ley.

En líneas generales, el Pilar Solidario no tuvo objeciones de importancia en las distintas etapas del proceso, con excepción del requisito de la edad para acceder a la transferencia que se fijó en un mínimo de 65 años y que se contraponía a la edad legal de jubilación para las mujeres de 60 años. Este punto levantó dudas de la propia presidenta Bachelet, quien en definitiva dio su aprobación tras haberse incorporado un beneficio compensatorio, que fue el bono por hijo para las mujeres elegibles al cumplir 65 años.

Tanto en las audiencias como en las etapas posteriores de la discusión se plantearon propuestas de reforma de carácter más estructural, orientadas a la modificación del sistema contributivo basado en las cuentas individuales. Estas iniciativas fueron dejadas de lado a fin de asegurar la aprobación del componente central de la reforma, que era el pilar solidario (ver detalles en la sección referida al sistema contributivo, más adelante). El proyecto de ley definitivo fue aprobado por unanimidad de los parlamentarios asistentes a la sesión del 16 de enero del 2008, e informado por la presidenta a través de una cadena voluntaria de radio y televisión.

Cabe mencionar que el pilar solidario tuvo el respaldo del principal especialista de pensiones de la oposición de derecha de la época, Salvador Valdés. A su juicio, el diseño del pilar solidario

---

<sup>28</sup> Comisión Asesora Presidencial Sobre el Sistema de Pensiones (2015)

permitía transferir recursos a adultos mayores en situación de vulnerabilidad, sin afectar los incentivos al trabajo asalariado y a cotizar en el sistema de capitalización.<sup>29</sup>

Sin menoscabar la importancia que tuvo la creación del pilar solidario, la iniciativa puede caracterizarse como una de “easy redistribution”, en la conceptualización de Holland y Schneider (2019). Los autores clasifican a las reformas en “easy redistribution” o “hard redistribution” en el contexto latinoamericano de alta desigualdad y política social segmentada. El primer tipo de reformas se caracteriza por extender beneficios a grupos tradicionalmente excluidos de la política social, a un costo fiscal relativamente menor (no necesita de mayores impuestos) y que reciben apoyo amplio del espectro político, puesto que no representan amenazas para algún sector en particular.<sup>30</sup>

#### **IV. La Pensión Garantizada Universal (PGU)**

La PGU es una pensión no contributiva y redistributiva<sup>31</sup> -financiada con impuestos- que entró en vigencia a inicios del año 2022, en reemplazo de las pensiones solidarias. Consiste en un pago de suma fija para casi todos sus receptores.

A la fecha consiste en un pago de \$ 206 mil a toda persona mayor de 65 años, exceptuando al 10% más rico de la población del país y quienes no cumplan un requisito de residencia. El monto de la PGU se reduce si la persona recibe una pensión contributiva mayor a \$ 702 mil (un 9% de las pensiones contributivas) y no se paga para pensiones sobre \$ 1.114 mil (un 4%).<sup>32</sup>

De este modo, la PGU beneficia a la gran mayoría de la población de 65 y más años, incluyendo a toda la clase media que había sido solo parcialmente incluida en las pensiones solidarias. Representa un aumento de 55% respecto de lo que pagaba la Pensión Básica Solidaria previo al estallido social. Para quienes perciben una pensión contributiva transfiere en promedio un monto 3 veces mayor que el Aporte Previsional Solidario.<sup>33</sup> Además, cubre a la mayor parte de quienes eran excluidos del APS, por sobrepasar la pensión tope con que operaba esa transferencia.

El costo fiscal estimado de la PGU para 2023 es 0,95% del PIB, lo que duplica el gasto en pensiones solidarias previo al estallido social. A futuro requerirá de mayor financiamiento público por dos motivos. Primero, porque el gasto en la PGU como porcentaje del PIB aumentará a medida que la población mayor de 65 años incremente su participación en el total de la población. En 2018, representaban un 12% de la población nacional y para 2050 se proyecta que alcancen a un 25%.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> El Mercurio, 20 de enero de 2008.

<sup>30</sup> La reforma AUGÉ del sistema de salud puede ser ejemplo de una reforma de “hard redistribution”. Enfrenta la oposición de grupos de presión relevantes, requiere de una reorganización del sistema público de salud y tiene un costo fiscal relevante.

<sup>31</sup> Una transferencia plana es redistributiva en la medida que se financie con impuestos que se incrementan con el ingreso de los contribuyentes, como es el caso.

<sup>32</sup> Los porcentajes entre paréntesis se calculan en la base de datos “pagos202212.csv” disponible en el sitio web de la Superintendencia de Pensiones.

<sup>33</sup> Para una persona con pensión contributiva de \$ 200 mil, la PGU paga 3,2 veces más que el APS (\$ 206 mil vs \$ 65 mil, en moneda comparable).

<sup>34</sup> <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/proyecciones-de-poblacion>

(proyecciones poblacionales INE). Segundo, porque introduce un fuerte incentivo para que exista presión política por aumentar este piso de ingresos. Este es un escenario muy probable si la PGU es el único canal que provee un piso de ingreso a las pensiones. Es decir, si no hay solidaridad desde la cotización previsional.

Los impactos de la PGU son sustantivos. Por una parte, eleva en monto significativo el piso de ingresos de la población adulta mayor en el país. Un reciente estudio que se basó en los registros administrativos del conjunto de los pensionados obtuvo como resultado que la mediana de la tasa de reemplazo para hombres y mujeres superaría el 70% con las nuevas transferencias.<sup>35</sup>

A modo ilustrativo, si se considera el caso de un hogar constituido por un matrimonio de tercera edad, en que un cónyuge recibía una pensión contributiva de \$ 250 mil (con un APS asociada de \$ 50 mil) y el otro cónyuge recibía la PBS (\$130 mil). El ingreso de ese hogar era en total \$ 430 mil, y con la PGU aumenta a \$ 662 mil.<sup>36</sup>

En segundo término, la puesta en marcha de la PGU modifica el debate sobre la política pública de pensiones. La reforma del componente contributivo pierde urgencia, ya que la PGU se hace cargo en grado importante del problema de las pensiones bajas. Por sobre todo, la PGU hace que pierda fuerza la iniciativa de incorporar solidaridad en el sistema contributivo, puesto que ahora la redistribución se hace “por fuera del sistema”.

Así, la puesta en marcha de la PGU dificulta la reforma del pilar contributivo. No obstante, hay razones tanto funcionales como normativas para que tal reforma siga siendo necesaria. Entre las primeras destaca el factor demográfico, puesto que la PGU funciona con una lógica de un sistema de reparto en tanto financia con impuestos del presente las pensiones de los actuales jubilados. En materia normativa se postula que las políticas sociales, incluyendo la previsional, representan espacios propicios para generar solidaridad entre los grupos sociales, y por tanto, mayor cohesión social. Algo particularmente necesario en sociedades desiguales.

¿Qué explica el surgimiento de la PGU? La PGU no formaba parte de las propuestas que se discutían en materia de pensiones, previo al estallido social de 2019. El proyecto de ley enviado al parlamento en 2017 por el gobierno de Michelle Bachelet, no contenía medidas que ampliaran el monto o la cobertura del pilar solidario, aun cuando sí consideraba crear una transferencia intergeneracional financiada con parte de un aumento en la cotización previsional. Por su parte, el proyecto de ley enviado por Sebastián Piñera en 2018 proponía un aumento gradual de la pensión solidaria, no de su cobertura, de orden bastante menor respecto de la PGU.

El origen de la PGU tiene por trasfondo el estallido social de octubre del 2019 y la efervescencia social que se extendió por meses hasta ser relegada a un segundo plano, por la llegada de la pandemia y las medidas de aislamiento. En el período inmediatamente posterior al estallido se

---

<sup>35</sup> Fernández, Rojas y Weber (2023). El cálculo se realiza utilizando registros administrativos, accesibles en el sitio de la Super de Pensiones.

<sup>36</sup> La PGU por \$ 206 mil para cada persona sustituye el APS de \$50 mil y la PBS de \$130 mil. El aumento neto es \$ 232 mil ( $206 - 50 + 206 - 130$ ). El ingreso previo de \$ 430 mil, sumando al aumento neto de \$ 232 mil llega a \$ 662 mil.

aprobó un conjunto de iniciativas de política pública orientadas a contener las protestas, si bien no había un petitorio concreto de demandas a responder ni líderes u organizaciones con los cuales negociar. En materia de pensiones se aumentó la PBS y el APS en un 20%, con beneficios adicionales para los tramos de mayor edad, y se creó un fondo para las pensiones de la clase media.

En julio de 2021 tuvieron lugar las primarias presidenciales. Chile Vamos congregó a cerca de 1,35 millones de votantes, resultando electo Sebastián Sichel con 660 mil preferencias. En la primaria de la izquierda, votaron casi 1,8 millones personas y el candidato electo, Gabriel Boric, obtuvo más de un millón de sufragios a su favor. Las encuestas presidenciales de los meses siguientes dieron mayoría a Gabriel Boric, al tiempo que José Antonio Kast —que no se presentó a primarias— desplazaba a un tercer lugar a Sebastián Sichel.

Pocos meses después, Sebastián Piñera envió a la Cámara el proyecto de ley para crear la Pensión Garantizada Universal. En diciembre de ese año, dos días después del triunfo en segunda vuelta de Gabriel Boric, el ejecutivo reingresó el texto con indicaciones que ampliaban la cobertura y monto de los beneficios. El trámite parlamentario que siguió tomó poco más de un mes y, el 26 de enero de 2022, fue aprobada la ley por unanimidad en la Cámara.

Es claro que la creación de la PGU tuvo por origen el nuevo escenario político y social asociados a la extensa movilización social del 2019 y los temores que desató, particularmente, en los sectores acomodados del país.

Es posible también que el origen de la PGU tenga un trasfondo de oportunismo político y que el gobierno de S. Piñera haya decidido adelantar la iniciativa -de elevada popularidad- anticipándose a que fuese una iniciativa del gobierno de Gabriel Boric. Tampoco se puede descartar la posibilidad que hubiera un cálculo más estratégico, en el sentido que la creación de la PGU tuviera como objetivo servir de contención a futuros cambios estructurales en el sistema de capitalización individual.

## **V. La fallida reforma de las pensiones contributivas**

El sistema de capitalización individual no ha experimentado modificaciones de importancia para incrementar las pensiones contributivas que recibe la población. Han transcurrido más de 40 años desde su puesta en funcionamiento y, desde hace dos décadas, hay evidencia que las pensiones que resultan del sistema contributivo están lejos de las expectativas que se tenían a su inicio.

¿Qué explica este estado de cosas? Para responder esta pregunta se discuten tres hitos que podrían haber provocado un cambio relevante en el sistema: 1) el Consejo Presidencial del 2006; 2) la Comisión de 2014; y 3) la reforma propuesta por el actual gobierno, cuyos resultados están aún pendientes.



### **El Consejo Presidencial para la Reforma de Pensiones.**

El trabajo iniciado en 2006 por el Consejo Presidencial para la Reforma de Pensiones (CPRP) tuvo como principal resultado la creación del sistema de pensiones solidarias. Las pensiones solidarias quitaron presión al sistema contributivo, pero probaron ser insuficientes para resolver el problema de las bajas pensiones en el país.

En las audiencias hubo propuestas de parte de organizaciones de trabajadores orientadas a modificar estructuralmente el sistema de capitalización individual.<sup>37</sup> En su mayoría estas organizaciones eran lideradas por dirigentes de izquierda, incluyendo al Partido Comunista (PC), el que mantenía una oposición más dura al modelo vigente.

La principal organización de trabajadores (CUT) propuso establecer una pensión mínima garantizada para los afiliados de monto igual al salario mínimo; un pilar solidario de administración estatal para quienes no cumplieran los requisitos para la pensión mínima; el aporte obligatorio de los empleadores para financiar en parte el pilar contributivo y el fondo solidario; y la participación de los trabajadores en la administración de los fondos, entre otras propuestas. Otras organizaciones de trabajadores presentaron propuestas similares a la CUT, en ocasiones con variantes más radicales, como la sustitución de las AFP por entidades sin fines de lucro.

A la postre, las propuestas formuladas por las organizaciones de trabajadores no fueron acogidas, con la excepción del pilar solidario y algunas medidas para reducir las comisiones de las AFPs, que por lo demás eran parte de los lineamientos que recibió el Consejo. Varios elementos son relevantes para explicar este hecho. Por una parte, no hubo demostraciones de fuerza por parte de las organizaciones que proponían cambios más estructurales. En la época primaba la política de los acuerdos y existía baja capacidad de movilización de las organizaciones sindicales o gremiales.

En el informe final del Consejo se señala que aún no existía evidencia suficiente que permitiera proyectar el funcionamiento del sistema en estado de régimen (cuando se jubile toda la primera cohorte que se integró al sistema), y que enfrentados a esta incertidumbre se prefería asumir la posición conservadora de no realizar cambios de mayor significancia.

También fue relevante la lógica pragmática de moderar la agenda de cambios para posibilitar la aprobación que aquellos que generan mayor consenso. Durante su paso por el comité de ministros y el parlamento se recibieron propuestas de personeros de izquierda, referidas a introducir una cotización financiada por los empleadores y a crear una AFP estatal, que compitiera con las privadas. Estas propuestas fueron contenidas por personeros del gobierno quienes argumentaron que la instalación del pilar solidario era un gran avance y que mejoraría la calidad

---

<sup>37</sup> En total, fueron recibidas en las audiencias los planteamientos de 73 organizaciones y algunos expertos. Participaron organizaciones de los trabajadores asalariados, trabajadores independientes, agrupaciones de la sociedad civil, gremios y asociaciones empresariales, organismos internacionales, institutos de estudio e instituciones financieras. En cada caso se presentó un diagnóstico y propuestas, resumidas en una presentación escrita de no más de 15 páginas.

de vida de muchas personas, y que para este cambio ya se contaba con los votos de la oposición de derecha. Por lo tanto, insistir con otras propuestas podía hacer fracasar el proceso en conjunto.<sup>38</sup>

Por último, resultó eficaz el lobby que desplegó la Asociación de las Administradoras de Fondo de Pensiones (AAFP). A esa fecha, las administradoras de fondos de pensiones agrupadas en la citada Asociación ya se habían convertido en un actor de poder en la discusión de política pública. De las propuestas que se formularon, fue la creación de una AFP estatal la que representó la mayor amenaza a la industria existente, por la competencia y eventual pérdida de afiliados que podía representar. Diversos autores señalaron que la Asociación de AFP ejerció considerable lobby para que esta iniciativa, que fue puesta indirectamente a discusión en el Congreso a través de indicaciones al proyecto de ley, fuese rechazada, lo que efectivamente ocurrió.<sup>39</sup>

### **La Comisión Bravo (2014)**

No había transcurrido mucho tiempo desde la promulgación de la ley de pensiones solidarias cuando, en el segundo programa presidencial de Michelle Bachelet, se anunció que se establecería una nueva comisión de expertos para revisar el sistema de pensiones y proponer nuevas reformas.

Este desarrollo contó con un escenario político mucho más favorable a los cambios en el sistema socioeconómico, tras las masivas movilizaciones estudiantiles del 2011 y la irrupción de los movimientos sociales como nuevo actor político.

El programa de gobierno de Michelle Bachelet para 2014-2018, tuvo como eje la reducción de la desigualdad a través de tres grandes reformas: la modificación estructural en la organización, acceso y financiamiento de la educación; una reforma tributaria orientada a canalizar más recursos para el Estado y redistribuir ingresos desde la parte alta de la distribución; y una nueva constitución con base en los derechos humanos, el estado social de derechos y la profundización de la democracia.

Además, en estos años el modelo chileno de pensiones había dejado de ser un referente internacional debido a las insuficiencias que su práctica había develado, y estaba siendo reformado en países que lo habían adoptado. De hecho, Arenas (2019) reporta que de los 11 países de Europa del Este y de Asia central que adoptaron el modelo de capitalización individual, 4 lo abandonaron y en otros 4 se redujo su tamaño entre 2009 y 2014. En la región, Argentina y Bolivia lo dejaron de lado en 2008 y 2010, respectivamente. Al mismo tiempo, el Banco Mundial admitía que los resultados en materia de cobertura no fueron los esperados.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Arenas (2010).

<sup>39</sup> Reportado en Garay (2016), Pribble (2013) y Bril-Mascarenhas y Maillet (2019). La indicación era para permitir la entrada de los bancos a la industria y por esta vía se lograba que lo hiciera el Banco de Estado. Se hace notar que tal desarrollo difícilmente hubiese repercutido en un mejoramiento significativo de las pensiones contributivas (al menos como efecto directo).

<sup>40</sup> BID, OCDE y Banco Mundial (2015).

A la par, se acumulaba evidencia que ponía en duda la capacidad del sistema para ofrecer mejores pensiones contributivas, y se constataba que la reforma del 2008 no había significado mejoras de importancia para las personas de clase media que experimentaban una fuerte baja de ingresos cuando dejaban de trabajar y se jubilaban.<sup>41</sup>

De esta manera, a solo dos meses de haber asumido su segunda presidencia, M. Bachelet constituyó la nueva Comisión Asesora Presidencial. Esta vez fue integrada por 24 miembros, 9 de los cuales eran internacionales, incluyendo académicos de reconocimiento mundial en el campo de la seguridad social. Al igual que en 2006, la Comisión estuvo abierta a la participación ciudadana y recogió un volumen considerable de planteamientos. Demoró 14 meses en presentar su Informe, entre otras razones por la dificultad del trabajo con personas que vivían en otros países y sin dominio del idioma español por varios de ellos.

El resultado de esta Comisión no fue auspicioso, puesto que sus integrantes se dividieron en mitades casi iguales para presentar propuestas de reformas muy distintas. La primera contenía cambios de carácter paramétricos al sistema y las segundas modificaciones estructurales. El Informe se limitó a presentar ambas propuestas, pero no realizó un análisis comparado de los posibles efectos de cada una.

La propuesta con cambios paramétricos fue presentada por los miembros de la Comisión más cercanos a la centro derecha y la mayoría de los expertos internacionales, incluyendo algunos que habían tenido una posición crítica del modelo chileno. No obstante, las reformas propuestas por este grupo en su conjunto fueron más allá de las recomendaciones formuladas en el 2006, incluyendo la creación de una AFP estatal que fuera vetada aquella vez. El hecho ilustra el giro en el escenario político que vivía el país.

La segunda propuesta recomendaba la creación de un seguro social de administración estatal de las cotizaciones hasta 1,5 veces el salario mínimo, y que el remanente se depositara en cuentas de ahorro individuales. Los fondos del seguro social se destinarían en parte a mejorar las pensiones de los actuales pensionados y en parte se capitalizarían en un fondo colectivo, para ser distribuidas en el futuro de acuerdo a las cotizaciones realizadas. Las AFP seguirían existiendo, pero muy disminuidas por el menor volumen de cotizaciones a recibir. La segunda propuesta relegaba a un segundo plano del sistema de pensiones al modelo de capitalización individual.

La razón que dieron los académicos internacionales para apoyar la primera propuesta fue que el cambio demográfico en desarrollo representaba una amenaza mayor para la sostenibilidad de los sistemas pensiones, por lo que priorizaban el mayor ahorro que generaría esa propuesta, y su eventual mayor impacto sobre inversión y crecimiento a futuro. También se hizo ver que la

---

<sup>41</sup> El principal cambio que trajo consigo la reforma del 2008 fue la introducción de las pensiones solidarias para el 60% de la población de menores recursos. Este requisito excluye por lo menos a la mitad de la clase media, si por ella se entiende a la población pertenecientes a los deciles socioeconómicos quinto a noveno. Adicionalmente, al interior de la población que cumple el citado requisito, para quienes percibían una pensión contributiva y habían cotizado entre 15 y 30 años la reforma les significó en promedio un aumento de solo un 6% en la pensión recibida (datos para 2016 informados en el sitio web de la Superintendencia de Pensiones).

segunda propuesta refería al funcionamiento del sistema en el largo plazo, una vez que se implementaran todos sus componentes, pero que no eran claros los efectos que tendría en el corto plazo, por lo que arriesgaba la estabilidad del sistema de pensiones.<sup>42</sup>

### ¿Qué pasó con posterioridad?

El Informe de la Comisión Bravo fue entregado en agosto de 2015, después de lo cual la presidenta encargó a un comité de ministros que preparara un proyecto de ley con los cambios de más corto plazo, y que implementase las disposiciones legales para profundizar en el estudio de las modificaciones de mayor plazo.

A fines del 2017, ya próximo al término del gobierno, se presentó un proyecto de ley preparado en el Ministerio de Hacienda, cuyo componente principal era el aumento de 5 puntos en la cotización previsional, con cargo a los empleadores, de los cuales 3 puntos se destinarían a cuentas de ahorro personal y 2 puntos irían a una cuenta de ahorro colectivo para mejorar las actuales pensiones. Ambas cuentas serían administradas por un Consejo de Ahorro Colectivo, dejando a las AFP a cargo de la cotización del 10% de los trabajadores.

La marginación de las AFP en la administración de la cotización adicional que proponía el proyecto de ley tenía por trasfondo la creciente deslegitimación de estas instituciones. El descontento con el sistema de pensiones se convirtió en protesta social organizada a través de la Coordinadora No Más AFP, la cual convocó en 2016 y 2017 a masivas manifestaciones a lo largo del país. La propuesta de la Coordinadora fue radical: sustituía el sistema de capitalización individual por un sistema de reparto, creaba una cotización adicional del 9% a cargo de los empleadores, eliminaba las cuentas individuales y transfería los recursos acumulados a un fondo único, prometiendo aumentos significativos de las pensiones para los actuales y futuros jubilados.<sup>43</sup>

El proyecto de ley de Bachelet en 2017 dejaba intacto el ahorro acumulado en las cuentas individuales, pero postulaba que parte de la futura cotización adicional de los empleadores fuese destinado a un fondo colectivo. No obstante, las AFP lanzaron una fuerte ofensiva comunicacional contra el proyecto bajo el slogan que los trabajadores no serían los dueños de las nuevas cotizaciones, puesto que estas serían apropiadas por el Estado. A tal efecto, enviaron cartas a sus afiliados, produjeron y distribuyeron videos que se difundieron a través de redes sociales. Resulta difícil de explicar la virulencia de la campaña ante un proyecto que no modificaba lo que ya tenían.

Este proyecto recibió críticas de la derecha (por romper con el sistema de capitalización individual) y de parte de la izquierda (por no romper lo suficiente con el sistema). A la postre, el proyecto no obtuvo el respaldo suficiente en el Congreso para ser aprobado.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Ver Barr y Diamond (2016).

<sup>43</sup> La propuesta fue actualizada en 2021. En la nueva versión hay un tratamiento más balanceado del componente intergeneracional.

<sup>44</sup> Requería para su aprobación en la cámara de diputados de 89 votos por efecto del quorum calificado de 4/7. Obtuvo a favor solo 58 votos de la coalición gobernante y 34 en contra de parlamentarios de derecha y del FA. Hubo una abstención y 4 diputados ausentes se parearon. Otros 58 congresales pertenecientes a las distintas coaliciones no se presentaron a votar.

En noviembre de 2019, durante la segunda administración de Sebastián Piñera, se envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que, entre otras medidas, aumentaba la tasa de cotización en 4 puntos porcentuales con cargo a los empleadores, dejaba a decisión de los trabajadores si la nueva cotización se depositaba en sus cuentas individuales o bien en administradores de ahorro complementario, creadas a tal fin. En mayo de 2019 la iniciativa fue rechazada por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara, bajo el argumento que no cumplía con los requisitos para provocar un cambio sustancial en el sistema de pensiones.

Posterior al estallido de octubre de 2019, la referida administración centró su atención en generar incrementos en el monto de las pensiones solidarias y, como se describió anteriormente, a fines de su mandato aprueba la ley que crea la PGU.

El otro desarrollo relevante de este período fueron los tres retiros previsionales durante la Pandemia de COVID-19, en fechas respectivas de julio 2020, diciembre 2020 y abril de 2021. En cada caso hubo plazo de un año para solicitar el retiro, así como un tope máximo para los fondos que se podían retirar. La suma de los fondos que se retiraron en los tres procesos fue masiva, equivalente a un 18% del PIB. Alrededor de un tercio de los afiliados agotó sus fondos de ahorro y se estima que los retiros tendrían por efecto una caída futura del 29% en la pensión contributiva promedio.<sup>45</sup> Sumados al significativo gasto fiscal destinado a transferencias de ingresos a hogares en el contexto de la Pandemia, los retiros crearon una enorme presión de demanda y un consiguiente aumento en la tasa de inflación, que para 2022, alcanzó el nivel más alto de los últimos 30 años.

### **La propuesta de Gabriel Boric en 2022.**

El programa de gobierno de Gabriel Boric incluyó una reforma estructural al Sistema de Pensiones, que modifica sustantivamente el sistema vigente. Postula el fin de las AFP y su sustitución por una entidad pública autónoma que se haga cargo de la administración de los recursos previsionales. El financiamiento del pilar contributivo provendría de la cotización del trabajador (12%) y del aporte del empleador (6%). Este 6% se destinaría en parte a una cuenta colectiva de capitalización para financiar las futuras pensiones y en parte a mejorar las actuales pensiones.<sup>46</sup>

Es importante destacar que la propuesta deja intacta la propiedad individual de los fondos acumulados hasta la fecha, las que serán ahora administradas por el órgano público autónomo. Opcionalmente, la persona puede decidir traspasar todos estos recursos al nuevo fondo colectivo.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Superintendencia de Pensiones (2022)

<sup>46</sup> La propuesta ha tenido modificaciones posteriores, después del rechazo al proyecto de nueva constitución en septiembre de 2022 y la votación favorable a la oposición en la elección de convencionales en mayo de 2023. En particular, el gobierno postula ahora que 2 de los 6 puntos se destinen a las cuentas individuales, en respuesta al planteamiento de la oposición que todo el aumento de la cotización sea en las cuentas individuales.

<sup>47</sup> Quienes mantengan sus fondos acumulados como fondos individuales en el nuevo sistema tienen que destinar las futuras cotizaciones al fondo colectivo, de modo que la pensión futura es la suma de lo pagado por ambos fondos.

La propuesta fue atacada desde un inicio por diversos actores. El blanco principal de la crítica ha sido el reemplazo de las cuentas individuales por el fondo colectivo, alimentada por el sentido de propiedad privada de los ahorros previsionales que instalaron los retiros de fondos de los años previos. La iniciativa de los retiros partió siendo un ataque a las AFP y a la postre se convirtió en la piedra de salvación del sistema. Bajo la consigna “Con Mi Plata No” se articuló un movimiento que logró el segundo lugar en el número de firmas entre las iniciativas populares que se enviaron a la fallida Convención Constitucional.

Las AFP han hecho un inteligente manejo comunicacional, relacionando su existencia a la mantención de las cuentas individuales. Ello en el contexto de una masiva campaña publicitaria que es financiada en último término por las comisiones por administración que cobran a los cotizantes.

La publicidad es una expresión abierta del poder instrumental que ejercen estas compañías, al igual que el lobby, el financiamiento de estudios que les son favorables, la designación de ex ministros y ex autoridades previsionales en directorios (puerta giratoria) y demás mecanismos a través de los cuales ejercen influencia deliberada sobre la opinión pública y los tomadores de decisiones.<sup>48</sup>

A esto se suma el poder estructural que les otorga su rol de inversionistas institucionales. El ahorro previsional representa una parte significativa de los fondos que se invierten en la forma de bonos que las empresas adquieren para financiar aumentos de capital, o bien a través de la compra de acciones que representan porcentajes de propiedad sobre las principales empresas nacionales. En este caso las AFP nombran directores que forman parte de los órganos que definen los lineamientos estratégicos de las empresas.

Así, las AFP se han constituido en un actor importante de la economía y en tal rol pueden inhibir las acciones que en su contra pueden tomar los gobiernos. A estos les interesa que exista estabilidad económica, que se creen empleos y se realicen inversiones. Por ello, difícilmente tomarán decisiones que puedan generar reacciones de actores empresariales cuyas decisiones puedan afectar el buen funcionamiento de la economía. Este es una expresión del llamado poder estructural de los grupos empresariales, que se suma al poder instrumental.<sup>49</sup>

No es claro si los creadores del sistema en 1980 tuvieron presente que la nueva institucionalidad de pensiones generaría actores con el poder suficiente para influir sobre sobre la futura política pública. Este es el caso de las AFP, pero también de la población afiliada al sistema de pensiones contributiva. Ambos grupos tienen poder para eventualmente bloquear cambios que amenacen

---

<sup>48</sup> Bril-Mascarenhas y Maillet (2019)

<sup>49</sup> Fairfield (2015). Ahora bien, el poder estructural es muy importante en el caso de grandes conglomerados de empresas, como son los grupos económicos, quienes pueden dejar de invertir en el país, trasladar sus domicilios tributarios al exterior o reducir sus niveles de producción y empleo. Es menos significativo en el caso de las AFP, puesto que los capitales que invierten no les son propios, y una política pública bien diseñada podría traspasar estos fondos para que sean administrados por otros organismos.

a sus intereses (reales o percibidos). Esta dinámica es conocida en teoría política como el legado de la política social (un caso de path dependance).<sup>50</sup>

En la actualidad, 4 de las 7 AFP son de propiedad extranjera y una quinta es de propiedad mixta.<sup>51</sup> En estos casos la defensa de sus intereses no proviene de propietarios nacionales, pero bien podrían ejercer presión desde el exterior por medios institucionales o extrainstitucionales.

A la presente fecha el destino de la reforma de pensiones del gobierno de Gabriel Boric es incierta. En adición a la arremetida comunicacional de las AFP, los partidos políticos de oposición endurecieron sus posiciones después del triunfo del rechazo al texto constitucional en septiembre de 2022. La oposición tiene mayoría en el Congreso y ha puesto como condición para aprobar la reforma que los 6 puntos de la cotización del empleador se destinen por completo a las cuentas individuales.

Esta condición impuesta por los partidos de oposición se nutre además de la preferencia de la población de que cualquier nuevo aporte previsional se destine a sus cuentas personales. Por lo demás, es una posición afín a los lineamientos ideológicos del sector, que desconfían de los arreglos colectivos administrados por el Estado.

La persistencia de los problemas del sistema contributivo es también reflejo de la falta de capacidad -o de voluntad- para alcanzar acuerdos que sean razonables para las partes y que permitan avanzar en materias que son de gran importancia ciudadana. A este clima ha contribuido la fragmentación que ha alcanzado la representación política, que se expresa en particular en la cámara de diputados y diputadas. También existe una suerte de juego de suma cero entre las corrientes políticas, enfrascadas en causar daño al adversario y así alcanzar la próxima presidencia, para luego ser correspondidos por los ex oficialistas convertidos en acérrima oposición política.

## Conclusiones

El sistema de pensiones chileno tiene dos componentes o pliares: el contributivo y el solidario. El pilar contributivo en actual vigencia se creó en 1980 y es un sistema de ahorro en cuentas individuales, administradas por empresas privadas (AFP) que a su vez invierten estos fondos en instrumentos que generan rentabilidad y permiten financiar pensiones más altas. Este sistema constituye una política pública, puesto que es mandado por el Estado, todo trabajador asalariado está obligado a afiliarse y cotizar, y las AFP estén fuertemente reguladas por el Estado.

El pilar contributivo tiene dos características importantes que lo distinguen de la norma de los sistemas previsionales en la época que se creó. Es un sistema de capitalización y no de reparto, lo que es consistente con el proceso de transición de demográfica en curso. En segundo lugar, funciona bajo una lógica estrictamente individual, un rasgo muy atípico en los sistemas de

---

<sup>50</sup> Pierson (1996)

<sup>51</sup> Capital, Cuprum, Planvital y Provida fueron adquiridas por capitales internacionales a dueños chilenos en la primera mitad de 2010s; Habitat tiene propiedad mixta mientras que Modelo y Uno son propiedad de nacionales.

seguridad social. Tanto así que para algunos autores el sistema contributivo chileno no constituye propiamente una política de seguridad social.

El sistema ha tenido resultados muy deficientes en materia de su objetivo central. Los niveles de pensiones —y tasas de reemplazo— están muy por debajo de lo esperado y de los estándares internacionales. Ello ha contribuido a que la opinión pública desconfíe de las AFP, que son la cara pública del sistema.

A pesar de los malos resultados, el sistema contributivo ha sido muy resistente a los cambios. A 43 años de su creación, mantiene prácticamente inalterados su estructura y parámetros. Ha habido dos actores que se han opuesto (exitosamente) a los cambios requeridos. La industria de las AFP, por temor a que sean desplazadas de un negocio que les ha sido exitoso, y los partidos políticos de centro derecha, por afinidad ideológica.

Más recientemente y a nivel de la ciudadanía, los retiros previsionales han contribuido a generar un sentimiento de propiedad de los fondos por parte de los afiliados a las AFP. Esta era una de las expectativas que tenía el creador del sistema en 1980, y que se estaría cumpliendo recién ahora. En la práctica, se convierten en un potencial tercer actor de oposición a cambios estructurales en el sistema contributivo. Las AFP y los partidos de centro derecha han aprovechado esta oportunidad para endurecer su oposición a cambios estructurales al sistema de capitalización individual.

No obstante, la subsistencia del sistema contributivo se debe en última instancia a la creación del pilar solidario, que proveyó pensiones a las personas excluidas del sistema contributivo y complementó los montos de las pensiones contributivas de los jubilados. El pilar solidario tiene dos etapas: la creación de las pensiones solidarias en 2008 (PBS y APS) y su reemplazo por la pensión garantizada universal en 2022 (PGU). Esta última ofrece niveles bastante más elevados de población atendida y monto de los pagos. De esta manera, se ha hecho cargo de principal problema del pilar contributivo: las bajas pensiones.

Tanto las pensiones solidarias como la PGU fueron aprobadas como leyes por la unanimidad de los respectivos parlamentos. La motivación subyacente en su creación fue resolver o al menos aminorar el problema público que representaban las bajas pensiones. El pilar solidario -y en particular la PGU- posibilita la continuidad futura del sistema contributivo, en la medida que garantizan un piso de ingresos a la población adulta mayor del país. No obstante, su expansión a futuro tiene límites puesto que opera bajo una lógica de reparto cuyo financiamiento se dificulta con la inversión de la pirámide demográfica. Por ello sigue siendo necesario reformar el pilar contributivo, para que cumpla su promesa de entregar pensiones dignas a la población.



## Referencias

- Arellano, J. P. (1988). *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*. Alfabetá.
- Arellano, J. P. (2019). *Economía política de los sistemas de pensiones: Análisis a partir de la experiencia chilena*. LOM Editores.
- Arenas, A. (2010). *Historia de la Reforma Previsional Chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Oficina Internacional del Trabajo OIT.
- Arenas, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Cepal.
- Bachelet, M. (2005). *Estoy Contigo. Programa de Gobierno 2006-2010*.
- Barr, N., & Diamond, P. (2016). *Reforming Pensiones in Chile*. Recuperado de <https://ipiss.com.cl/?lang=en>
- Benavides, P., & Valdés, R. (2018). *Pensiones en Chile: Antecedentes y Contornos para una Reforma Urgente*. Centro de Políticas Públicas UC
- BID, OCDE, & Banco Mundial. (2015). *Panorama de las Pensiones. América Latina y el Caribe*.
- Bril-Mascarenhas, T., & Maillet, A. (2019). *How to build and wield business power: the political economy of pension regulation in Chile, 1990-2018*. *Latin American Politics and Society*, 61(1).
- Comisión Asesora Presidencial Sobre el Sistema de Pensiones. (2015). *Informe Final*.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. (2006). *El Derecho a una Vida Digna en la Vejez. Hacia un Contrato Social con la Previsión en Chile*.
- Fernández, K., Rojas, N., & Weber, A. (2023). *Impacto de la PGU en las pensiones actuales y desafíos para el debate previsional*. Universidad San Sebastián.
- Fairfield, T. (2015). *Structural Power in comparative political economy: perspective from policy formulation in Latin America*. *Business and Politics*, 17(3), 411-441.
- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge University Press.
- Holland, A., & Schneider, B. R. (2017). *Easy and Hard Redistribution: The Political Economy of Welfare States in Latin America*. *Perspective on Politics*, 14(4).
- Larrañaga, O. (2010). "El Estado Bienestar en Chile 1910-2010". En R. Lagos (Ed.), *Cien Años de Luces y Sombras*. Taurus.

Macías, O. (2023). *El sistema chileno de pensiones: rol de la superintendencia y descripción*. Superintendencia de Pensiones

OECD. (2023a). *Government at a Glance 2021*. Recuperado de: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV\\_2021](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2021)

OECD. (2023b). *Pensions at a Glance 2021*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>

Pierson, P. (1996). *The New Politics of the Welfare State*. *World Politics*, 48, 143-179.

Piñera, J. (1992). *El Cascabel al Gato*. Zig Zag.

PNUD. (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y Desafíos de la Brecha Social en Chile*. Uqbar.

Pribbel, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge University Press.

Superintendencia de Pensiones. (2022). *Efectos previsionales de un eventual quinto retiro de fondos de pensiones*. Recuperado de <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-15246.html>.