

TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

# SOLIDARIDAD EN EL PILAR CONTRIBUTIVO DE PENSIONES

Aproximación progresista para discutir la reforma

**Raúl Méndez Gacitúa**  
Noviembre 2024



El sistema de pensiones en Chile, basado en la capitalización individual, ha demostrado ser incapaz de garantizar pensiones dignas, perpetuando las deficiencias del mercado del trabajo.



La Pensión Garantizada Universal alivia parcialmente esta crisis, pero a costa de una presión fiscal insostenible en el largo plazo y una estructura tributaria regresiva.



Este documento analiza la reforma propuesta por el gobierno, que introduce una segunda capa solidaria en el pilar contributivo, como una vía posible para construir un sistema justo, sostenible, que reconozca el aporte de todos los trabajadores a la sociedad.

TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

# SOLIDARIDAD EN EL PILAR CONTRIBUTIVO DE PENSIONES

Aproximación progresista para discutir la reforma

Raúl Méndez Gacitúa  
Noviembre 2024

*En cooperación con*

**NODO**  
**!XXI**

# Índice

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>CARACTERIZACIÓN DEL DESAFÍO ACTUAL</b>	
<i>Resultados de un modelo fallido</i> .....	5
A 40 años, la imposibilidad de una reforma estructural .....	7
Las AFP: un problema de eficiencia y legitimidad.....	9
Algunos desafíos pendientes: brechas de género e informalidad laboral .....	10
<b>PROPUESTA DE REFORMA DE LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN (2022)</b>	
<i>La propuesta de reforma de pensiones     y el estado actual de su discusión</i> .....	11
Despejando una ruta en materia de pensiones .....	12
Identificación de riesgos en el debate actual .....	13
<b>CONCLUSIONES</b> .....	15
<b>REFERENCIAS</b> .....	17

# INTRODUCCIÓN

La imagen de estabilidad y progreso que Chile proyectó durante la época de la consolidación de las políticas neoliberales ha sufrido un revés, agravado por profundos procesos de inestabilidad a distintos niveles en el país. El estallido social de 2019 –que dio lugar a dos procesos constituyentes fallidos–, la pandemia del covid-19 y sus consecuencias, y las guerras en Europa y Medio Oriente han revelado la fragilidad del sistema sobre el cual se erigió ese aparente éxito.

En particular, el estallido social de 2019 y el sentido reclamo contra la extrema mercantilización y precarización de las condiciones de vida (Boccardo et al., 2020), cuestionaron el giro radical de las políticas neoliberales impuestas por la dictadura, que incluyeron la privatización de empresas públicas, la atomización de las relaciones económicas y laborales, y la sustitución de los sistemas públicos de servicios sociales –como la educación, salud y pensiones–, por un enfoque basado en las lógicas del mercado.

El consenso tras tres intentos de reformas estructurales al sistema de pensiones por parte de los últimos tres gobiernos, incluyendo el último en curso, es que el sistema requiere cambios profundos para lograr estándares adecuados de cobertura y suficiencia en las pensiones que reciben las personas mayores.

La lógica del Decreto Ley 3.500 de 1980, que instauró el actual modelo de capitalización individual, fue principalmente la de profundizar el mercado de capitales, facilitando la inversión y el financiamiento empresarial mediante el ahorro previsional de los trabajadores. En este diseño, la cobertura y suficiencia de las pensiones quedaron relegadas a un segundo plano. Es más, para todas las personas que se pensionaron por vejez entre 2015 y 2022, y que seguían vivos a diciembre de 2022, la mediana de las pensiones autofinanciadas fue de apenas 73.705 pesos, siendo aún más baja para las mujeres, con una mediana de solo 47.691 pesos. Es decir, la mitad de las mujeres que se jubilaron en ese período recibieron una pensión autofinanciada igual o inferior a esa cifra (Huneus et al., 2024).

Hasta ahora, los esfuerzos para compensar la debilidad estructural del sistema han recaído en el Estado, primero con la aprobación del Pilar Solidario en 2008 y, luego, con la creación y ampliación de la Pensión Garantizada Universal, en 2022. Sin embargo, ante la imposibilidad política de una reforma tributaria y la injusticia de la actual estructura fiscal

(Bohme et al., 2022), este documento explora la necesidad de una reforma que introduzca elementos de solidaridad en el pilar contributivo, en línea con la estructura de los sistemas de pensiones a nivel internacional.

En la siguiente sección, se analiza las deficiencias del sistema actual en términos de cobertura y suficiencia, así como las dificultades políticas para reformar el pilar contributivo, a pesar del consenso sobre su ineficacia para proveer pensiones adecuadas. Posteriormente, se aborda la discusión sobre la propuesta de reforma previsional del presidente Gabriel Boric, actualmente en tramitación y, finalmente, se identifica los elementos clave para una reforma de pensiones en el contexto del progresismo actual en Chile. Esto implica, entre otras cosas, la necesidad de introducir condiciones de solidaridad en el subsistema de capitalización individual regulado por el Decreto Ley 3.500.

# CARACTERIZACIÓN DEL DESAFÍO ACTUAL

## Resultados de un modelo fallido

El diseño de la reforma previsional de 1980 puso en un segundo plano la cobertura y suficiencia de las pensiones, priorizando la transferencia del ahorro de los trabajadores hacia el mercado de capitales. El objetivo central del sistema no fue garantizar pensiones, sino permitir que las empresas utilizaran esos fondos para financiarse e invertir. A cambio, el compromiso de devolver esos ahorros, con los rendimientos obtenidos, al momento de la jubilación, recaía en empresas privadas especializadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Este enfoque se basaba en una lógica de capitalización privada (Arellano, 1982), a diferencia del sistema anterior, considerado –de manera discutible–,<sup>1</sup> como ineficiente y financieramente insostenible, según sus promotores.

Mediante la implementación de este diseño regulatorio, Chile fue el primer país en llevar a cabo la completa privatización de su sistema de pensiones en el pilar contributivo (Arenas y Robles, 2024). Si bien esta reforma privatizadora del sistema de pensiones no resulta un caso aislado en el concierto internacional, la mayoría de los países que emprendieron el mismo rumbo, luego han tomado la decisión de retroceder,<sup>2</sup> ya sea total o parcialmente, para avanzar hacia sistemas de modelos mixtos que aseguren tanto la cobertura como la suficiencia de las prestaciones (Ortiz et al., 2018).

<sup>1</sup> Sin desconocer las falencias de coordinación y universalidad existentes en el sistema previo, existen distintos antecedentes históricos que permiten afirmar esta noción de una planificación excesivamente ideológica y sesgada en su arista técnica por parte de los promotores del sistema de AFP. La inexistencia de cálculos actuariales al momento de diseñar la reestructuración del sistema previo (Elter, 1999), así como una sesgada interpretación sobre los déficits del sistema (Tromben y Schiappacasse, 2022), configuran el núcleo central del momento de diseño de esta política de seguridad social.

<sup>2</sup> Por ejemplo, Hungría y Polonia realizaron reformas siguiendo el modelo chileno de cuentas individuales administradas por entidades privadas en 1998 y 1999, respectivamente. Ambos países efectuaron reformas en el sentido contrario entre 2010 y 2014, debido a los déficits fiscales producidos por la baja cobertura e insuficiencia de las prestaciones derivadas del sistema de capitalización individual. En Latinoamérica, Argentina y Bolivia son ejemplos de este proceso de reforma y contrarreforma (Solimano, 2017).

Según datos del año 2022, las pensiones autofinanciadas son insuficientes, independiente de la cantidad de años cotizados. En efecto, la mediana de las pensiones asciende a 60.722 pesos. En el caso de los hombres, alcanza los 137.310 pesos y, en el de las mujeres, a 30.685 pesos. Para aquellas personas que rondan los 35 años de cotización, la pensión autofinanciada es de 329.248 pesos, lo que implica una baja tasa de reemplazo en todos los tramos de cotización. En la Tabla 1 se muestra el monto mediano de la pensión autofinanciada según tramo de año cotizado (incluye los retiros realizados durante la pandemia).

**TABLA 1**  
**NÚMERO DE PERSONAS PENSIONADAS, PENSIÓN MEDIA AUTOFINANCIADA POR AÑOS DE COTIZACIÓN Y POR SEXO PARA NUEVAS Y NUEVOS PENSIONADOS ENTRE 2007 Y 2021, EN PESOS A ENERO DE 2022**

Años cotizados	N	Pensión autofinanciada
0-5	289.979	4.236
5-10	149.282	19.865
10-15	130.820	35.501
15-20	119.615	64.717
20-25	132.347	111.096
25-30	149.259	230.802
30-35	127.263	329.248
35-40	63.947	447.927
>40	2.663	670.533
Total	1.158.175	60.722
Mujeres	633.799	30.685
Hombres	524.376	137.310

Fuente: Ministerio de Hacienda: Informe de Impacto regulatorio (2022).

Por su parte, los datos demuestran que la tasa de reemplazo es más bien menor, en el sentido de que la relación entre el último sueldo recibido por una persona que ha cotizado y lo que recibe una vez jubilado es de alrededor de un 19,9% (para el caso de la pensión autofinanciada), y aproximadamente un 37%, considerando todos los beneficios previsionales (Ramos, 2021). En la Tabla 2 se puede observar dicha relación considerando las medianas para pensión autofinanciada, según distribución por sexo.

**TABLA 2**  
**PENSIÓN MEDIANA AUTOFINANCIADA Y TOTAL, ÚLTIMA REMUNERACIÓN**  
**Y TASA DE REEMPLAZO, POR SEXO**

	Variables tasa de reemplazo	Mujer	Hombre	Total
	Número de personas pensionadas	634.989 personas	524.367 personas	1.159.356 personas
	Monto de pensión autofinanciada	30.685	137.310	60.691
	Última remuneración	272.643	356.448	310.254
% Tasa de reemplazo	Pensión autofinanciada	12%	34,1%	19,9%

Fuente: Ministerio de Hacienda: Informe de Impacto regulatorio (2022).

Dicha información contrasta con lo informado por la OCDE: los países que forman parte de dicha organización cuentan con una tasa de reemplazo neta de un 61,4%, promedio, en el caso de los hombres, y 60,6%, en el caso de las mujeres. Cuando se trata de Chile, aun considerando los aportes del pilar no contributivo, las tasas de reemplazo para el año 2023, según los datos de la misma organización, alcanzaron un 45,7% para los hombres y un 43% para las mujeres (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, 2023).

La insuficiencia del pilar contributivo en el sistema de pensiones chileno ha obligado al Estado a destinar importantes recursos fiscales al financiamiento del pilar no contributivo, cubierto mediante impuestos generales. Esta estrategia, aunque necesaria para brindar un nivel mínimo de apoyo a quienes reciben bajas pensiones, implica un esfuerzo fiscal significativo, cercano al 1,22% del PIB en 2020, lo que genera cuestionamientos sobre la sostenibilidad de este enfoque a largo plazo. Además, financiar el sistema exclusivamente a través de impuestos generales reproduce la desigualdad en la estructura tributaria del país, dado que una parte importante de la recaudación proviene de impuestos regresivos al consumo (Cabrera, 2019). Este tipo de financiamiento incrementa las cargas sobre los sectores más vulnerables,<sup>3</sup> perpetuando inequidades en el acceso a la seguridad social y subrayando la necesidad de introducir mecanismos de solidaridad dentro del pilar contributivo.

**3** De hecho, en promedio, las personas de los cinco primeros deciles consumen más que sus ingresos (producto de la existencia de deuda) con una carga efectiva de IVA de 15,8%. En cambio, para una persona promedio del percentil 90, la carga efectiva de impuesto al consumo es de 11,7%. En el Top 1, la persona promedio enfrenta una carga efectiva al consumo de 1,5% mientras que, finalmente, la persona promedio del Top 0,01 de ingresos en Chile, enfrenta una carga efectiva de impuesto al consumo de solo 0,8% (Bohme et al., 2022).

En la Tabla 3 se observa la estructura tributaria del país, considerando los ingresos tributarios como % del total de ingresos tributarios en 2016 en relación con el promedio de la OCDE.

**TABLA 3**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS COMO % DEL TOTAL DE**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS EN 2016**

Concepto	Chile (%)	Promedio OCDE (%)
Impuesto sobre la renta, individuos	8.8	23.8
Impuestos sobre la renta, empresas	20.9	9.0
Contribuciones de seguridad social	-	26.2
Impuestos sobre la propiedad	7.2	5.7
Impuestos al valor agregado	5.1	20.2
Otros impuestos al consumo	41.2	13.4
Todos los otros impuestos	-	3.5

Fuente: Cabrera, 2019.

Considerando a los actores privados y públicos del sistema, las pensiones en Chile se pagan en un 88% a partir del gasto que realiza el Fisco y solo un 12% del aporte proviene del componente privatizado. De tal manera que el peso relativo del Estado contrasta ostensiblemente con el aporte que realizan las AFP a la seguridad social, más aun considerando que las AFP funcionan como los entes receptores de la totalidad de los aportes de los trabajadores vía cotización obligatoria. Sin considerar el gasto en pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden, el aporte del Estado a las pensiones civiles y por concepto de otros beneficios previsionales alcanza el 61%. Lo anterior expresa cómo es necesario considerar, en cualquier evaluación del sistema de pensiones, que el actor principal es el Estado y que el aporte del componente privatizado es marginal en relación con el gasto previsional total del país. En la Tabla 4 se muestran dichos datos sistematizados.

**TABLA 4**  
**COMPOSICIÓN DEL GASTO NACIONAL EN BENEFICIOS PREVISIONALES, ÚLTIMOS EN 12 MESES**  
**(MAYO DE 2024, MILLONES USD)**

Componente del gasto	Millones	% Gasto nacional pensiones
Aporte fiscal: total beneficios previsionales	15.804	88%
Pensiones FFAA y	4.767	27%
Pensiones civiles	9.189	51%
Otros beneficios previsionales	1.848	10%
Aporte AFP: pago de pensiones	2.175	12%
Total: gasto nacional en beneficios previsionales	17.979	100%

Fuente: Ruiz (2024).

La realidad que enfrenta el sistema de pensiones chileno no solo refleja desigualdades persistentes en el mercado laboral, sino que también revela la incapacidad del modelo de capitalización individual para responder de manera adecuada a las necesidades de seguridad social de los trabajadores. Las pensiones autofinanciadas, al depender directamente de los ingresos y años cotizados, perpetúan las brechas económicas y de género, manteniendo a una parte significativa de la población en situación de vulnerabilidad durante la vejez.

Considerando la imposibilidad que enfrenta el sistema político para alcanzar un nuevo pacto tributario, y que los esfuerzos fiscales (basados en una recaudación regresiva) han sido la única herramienta para introducir mejoras progresivas al sistema de pensiones, se torna urgente transformar el pilar contributivo, incorporando principios de solidaridad que reconozcan y compensen las desigualdades estructurales presentes en la sociedad chilena. La creación de mecanismos que redistribuyan recursos entre generaciones y dentro de las mismas es esencial para asegurar que quienes han enfrentado mayores dificultades en su vida laboral no se vean condenados a una jubilación precaria. Así mismo, es imperativo reconocer el trabajo reproductivo y de cuidados, históricamente no remunerado y realizado en su mayoría por mujeres, cuya invisibilización ha contribuido a que reciban pensiones significativamente más bajas.

En última instancia, el desafío consiste en avanzar hacia un sistema de pensiones que no solo sea financieramente sostenible, sino que también refleje una mayor justicia social. Esto implica reconocer el aporte de cada trabajador al desarrollo del país en todas sus dimensiones, y garantizar que sus derechos sean protegidos en la vejez. El statu quo, que perpetúa la pobreza y la exclusión, ya no es viable ni aceptable en una sociedad que aspira a la dignidad y el bienestar para todos sus ciudadanos.

## A 40 AÑOS, LA IMPOSIBILIDAD DE UNA REFORMA ESTRUCTURAL

Tras el golpe militar, se desarrollaron una serie de reformas económicas y sociales tendientes a limitar el gasto público, aplicar un ajuste económico y "reestablecer" los equilibrios

del mercado (Ruiz y Boccardo, 2014). Entre el paquete de medidas que la dictadura implementó, se puede destacar la reestructuración del mercado del trabajo y la negociación colectiva, la mercantilización de servicios públicos y derechos sociales, la privatización de empresas y la reestructuración del mercado de capitales mediante la privatización del sistema de seguridad social.

Con la promulgación del Decreto Ley 3.500 de 1981, se inició la implementación de un nuevo sistema de pensiones. A nivel de seguridad social, el decreto ley significó un giro a un sistema vinculado a las contribuciones definidas. Se elimina el sistema basado en las antiguas cajas de previsión social, dándose paso a entidades privadas reguladas y supervisadas por el Estado, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Para ello se estableció la obligación de ahorro mediante descuento salarial obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia, cuyos fondos de pensiones se administran vía capitalización individual.

Por su parte, a nivel institucional, se siguió un esquema regulatorio clásico (creación de un mercado regulado, con agentes, usuarios y una entidad que ejerce la supervisión) (Baldwin et al., 2011). Por una parte, se instauró una serie de obligaciones para las AFP que debían cumplir con sus usuarios o consumidores.<sup>4</sup> Seguidamente, se creó un mercado en que cada trabajador contaba con una cuenta individual que, después de una determinada cantidad de años cotizando, daba derecho a una pensión cuando se cumplía la edad de jubilación, accediendo, por tanto, a los servicios que cada entidad administradora entregaba. Por último, se

<sup>4</sup> Las AFP han experimentado una serie de cambios regulatorios importantes asociados principalmente al control que ejerce la superintendencia respectiva y a la forma en que pueden invertir los fondos. Efectivamente, al inicio el tipo de instrumento financiero al que podían acceder las administradoras era mucho más acotado y asociado principalmente a renta fija nacional. Luego de varios cambios legislativos, se habilitó la inversión en instrumentos de renta variable en mayor proporción, inversiones fuera de Chile, y participación en el mercado bursátil. Todos estos cambios les han permitido tener un mayor peso en los procesos de decisión al interior de empresas, mediante, por ejemplo, el nombramiento de personas en directorios.

creó la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, órgano encargado de fiscalizar a las AFP, asegurando el correcto funcionamiento del mercado de administración y de pensiones.

Luego de un período de décadas en que no hubo mayor discusión respecto a la organización y resultados del sistema de pensiones (en 1982 empieza a aplicar obligatoriamente para todos los trabajadores el Nuevo Sistema de Pensiones), comienza un período de debates, principalmente técnico, con ocasión de la crisis asiática que impactó en la rentabilidad de fondos previsionales chilenos (Arenas, 2010). Tras este período, se promulgó la primera reforma relevante en este sistema el año 2000 (Morán y Troncoso, 2003), referida a la creación de un nuevo fondo ("Fondo E"), con mayor seguridad financiera, el establecimiento de los multifondos diferenciados según nivel de exposición a distintos tipos de instrumentos de inversión, abriéndose, así mismo, la posibilidad de invertir una parte de los fondos de pensiones en el exterior para las administradoras.

En los años posteriores (2002-2008), la primera generación de contribuyentes con el nuevo sistema de pensiones empieza a jubilarse con resultados relativamente desalentadores. Durante esos años, se comenzó a gestar el consenso acerca de la incapacidad del esquema de capitalización individual de sostener una parte importante de las expectativas generadas en materia tanto de cobertura como, especialmente, de la suficiencia de las prestaciones (Arenas y Robles, 2024). En efecto, las pensiones no producían la tasa de reemplazo proyectada, la cobertura y cotización resultaban insuficientes, y se requería una gran inversión pública para mantener a flote el sistema de pensiones. Esto llevó a las autoridades de la época a buscar alternativas. Así, durante el primer gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet, se convocó el primer Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, la denominada "Comisión Marcel" (2006), que propuso una serie de alternativas con el propósito de resolver algunos de los problemas del sistema de pensiones, disminuyendo la tasa de incidencia de la pobreza en la vejez, incrementando la cobertura y las tasas de reemplazo.

Como respuesta, se introdujeron mejoras significativas al pilar no contributivo para fortalecer la protección social de los sectores más vulnerables (reforma de 2008). Principalmente, se creó el Pilar Solidario con pensiones de vejez e invalidez para quienes no lograban pensionarse, además de un Aporte Previsional Solidario y un bono por cada hijo. El Seguro de Invalidez y Supervivencia se fortaleció, permitiendo la división del saldo acumulado en caso de separación y creando la figura del afiliado voluntario. De igual manera, se incentivó el ahorro previsional voluntario con subsidios estatales, y se promovió la competencia entre gestores de fondos mediante licitaciones bianuales. Finalmente, se amplió el límite de inversión extranjera de un 45% a un 80%, persiguiendo mayor rentabilidad en los fondos previsionales.

El diagnóstico sobre la insuficiencia de las pensiones, aún luego de la reforma de 2008, permaneció inalterado. Un primer intento más profundo de modificar la estructura del sistema de capitalización individual se realizó en el segundo

gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet, precedida por el informe de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015). Dicha Comisión destacó que, a la fecha de elaboración, la mitad de los pensionados, entre los años 2007 y 2014, recibió pensiones iguales o inferiores a 82.650 pesos, considerando en este monto el Aporte Previsional Solidario lo que, distribuido entre géneros, significó que la mitad de las mujeres recibió pensiones iguales o inferiores a los 42.561 pesos y los hombres, de 112.333 pesos o inferiores. A nivel de tasas de reemplazo, la media recibía una tasa de reemplazo de 34% de su salario promedio de los últimos diez años, muy por debajo de los países de la OCDE, cuyas tasas de reemplazo netas se estimaban para la época en 66% para hombres y 65% para mujeres (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

Durante este periodo se produjo una irrupción relativamente organizada de movimientos que cuestionaron la legitimidad del sistema de pensiones (Bril-Mascharenhas y Maillet, 2019; Mejías y Panes, 2018), generándose un debate sobre la forma de llevar a cabo un proceso de reforma más sistémico de las pensiones en Chile. La contraposición entre derechos sociales y mercado tomó una relevancia mayor, sobre todo en aspectos relativos a la administración del sistema, la forma de gestionar los fondos y el papel que le cabe al Estado como garante de derechos (en un rol distinto al que cumplen las AFP).

Un elemento relevante que marca un punto de inflexión sobre el debate de la reforma de pensiones en Chile dice relación con los retiros del 10% de los ahorros acumulados en las cuentas individuales de pensiones durante la pandemia del covid-19. La lentitud e insuficiencia de las medidas implementadas por el gobierno del expresidente Sebastián Piñera para enfrentar la pandemia (Rojas et al., 2023), abrieron la puerta a la discusión sobre habilitar extraordinariamente el retiro de fondos de pensiones (que alcanzó un 28% del total de los fondos). Esta habilitación, a su vez, reabrió una serie de discusiones, como la propiedad sobre los fondos, lo que implicó revisar una serie de problemáticas asociadas a la forma en que se administran los ahorros obligatorios de las personas.

Luego, las reformas siguieron la misma tendencia, en el sentido de modificar los alcances del pilar no contributivo de pensiones. En efecto, el pilar contributivo no ha tenido grandes cambios desde su creación, discutiendo aspectos relativos a la forma de conducir inversiones y la distribución de riesgo en las reformas de comienzos de los años 2000 (Vargas, 2018). Finalmente, en 2021, durante el gobierno del expresidente Piñera, se ingresó una serie de modificaciones que reforzaron el Pilar Solidario de Vejez (pilar no contributivo), terminando por crear la Pensión Garantizada Universal (PGU).

Dicha reforma consolida una serie de beneficios que se otorgaba en la época. Adicionalmente, procuró aumentar el monto de los beneficios, ampliar la cobertura y universalizar el derecho a acceder a la seguridad social. Cabe señalar que, a nivel de suficiencia y cobertura, este programa ha tenido

éxito. Según datos de Arenas y Robles (2024), durante su primer año de ejecución llegó a cubrir al 75,9% de las personas de 65 y más años (82,1% entre mujeres y 68,4% en hombres), representado la prestación fija un 88,9% de la línea de pobreza nacional.

Sin embargo, la ampliación del pilar no contributivo vía PGU no fue suficiente para solucionar los problemas de pobreza en la vejez, así como tampoco resolvió los problemas de discriminación que se reproducen, tanto por la estructura del mercado del trabajo, como por las discriminaciones de género en relación con el trabajo reproductivo y de cuidados no remunerado. Actualmente, de acuerdo con la Superintendencia de Pensiones y la Dirección de Presupuestos (Huneeus et al., 2024), la mediana de la pensión autofinanciada es de 73.705 pesos, aumentando a 278.535 pesos con PGU. Distribuido por género, la mediana de la pensión autofinanciada en hombres es de 159.333 y 354.046 pesos, si se le suma la PGU, mientras que, en las mujeres, la mediana de la pensión autofinanciada es 38.158 pesos y 244.211, con PGU. Como se observa, en ningún caso alcanzan el salario mínimo y se encuentran muy cerca de la línea de la pobreza (de 500.000 y 232.255 pesos, respectivamente).

Esta situación no es sustancialmente mejor para personas que han cotizado entre 30-35 años. En efecto, personas en dicha situación alcanzan un monto que, para el caso de su mediana, asciende a 329.248 pesos. Ello es relevante porque tampoco se sostiene que el actual sistema de pensiones premie la consistencia a largo plazo de las personas.

Tanto la implementación del Pilar Básico Solidario (2008), como la de la Pensión Garantizada Universal (2022), surgieron con el propósito de abordar los problemas de suficiencia del sistema de capitalización individual, mas no introdujeron modificaciones en el componente de ahorro individual obligatorio, lo que genera un desafío futuro en términos de sostenibilidad financiera para el sistema, que se ve acrecentado dada la proyección del envejecimiento de la población y la naturaleza cuasi universal del sistema (Arenas y Robles, 2024). En términos de gasto público, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda estimaba que la implementación de la PGU, en 2022, implicaría un gasto adicional de 61%, en relación con lo que se tenía previsto invertir en el Pilar Básico Solidario, proyectando un aumento de 128% para 2030 y 255% para 2050.

Este escenario hizo necesaria la aprobación de una reforma legal para recaudar más recursos mediante la disminución de la elusión y la evasión de impuestos,<sup>5</sup> con el objetivo de hacer sostenible la PGU en el tiempo. Sin duda, esto marca un techo en la posibilidad de seguir cubriendo las falencias del sistema de capitalización individual, como ha sido hasta ahora, mediante reformas al pilar no contributivo, y torna urgente fortalecer la sostenibilidad integral del sistema poniendo el énfasis en el componente contributivo.

<sup>5</sup> Con fecha 25 de septiembre de 2024, se aprobó en el Congreso Nacional la Ley de Cumplimiento de las Obligaciones Tributarias, que contempla entre sus objetivos aumentar la recaudación fiscal para incrementar la cobertura y el reajuste de la PGU a 250 mil pesos mensuales.

## LAS AFP: UN PROBLEMA DE EFICIENCIA Y LEGITIMIDAD

Tal como se revisó, la administración de los fondos se entrega a Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que corresponden a sociedades anónimas cuyo objeto es administrar un fondo de pensiones y otorgar a sus afiliados las prestaciones establecidas por el Decreto Ley 3.500. Las AFP se financian por medio del cobro de comisiones a sus afiliados,<sup>6</sup> a quienes administran sus cuentas, mediante diversos instrumentos financieros concentrados en los distintos fondos disponibles.

Actualmente, existen varios problemas con el funcionamiento de esta industria que impactan en las ineficiencias del pilar contributivo. En efecto, existen problemas en el diseño de los multifondos asociados a su rentabilidad. Al respecto, es posible observar que los fondos más conservadores (C, D y E), han tenido pérdidas promedio anuales entre un 0,7% y 2,0% en los últimos 36 meses (Ministerio de Hacienda, 2022). Por su parte, según datos de la Superintendencia de Pensiones, la rentabilidad ha caído en promedio un 7% en cuatro décadas y plantea que la rentabilidad inicial no se recuperará girando en apenas un 3%.

Por otra parte, existen problemas de competencia entre la industria. Actualmente las AFP están compuestas por siete empresas (Capital, Cuprum, Habitat, Modelo, PlanVital, Provida y Uno), que comparten un esquema de inversión similar. La concentración de la industria y la forma en que estas administran (por ejemplo, cobrando comisiones similares), redundan en que las personas tienen pocos incentivos para cambiarse de AFP, manteniéndose en una desde que ingresan al mercado laboral. Lo anterior implica que cada AFP mantiene un stock similar de afiliados, independiente de la rentabilidad que obtenga.

A pesar de los cambios introducidos –por ejemplo, mediante el stock de afiliados vía licitación–, no se ha profundizado en mecanismos que permitan mover a una parte de los afiliados según la rentabilidad y la comisión que cobre cada AFP. La licitación del stock entrante de afiliados ha implicado que exista un mercado compuesto de nuevos afiliados (con mejores comisiones), y un mercado de viejos afiliados que se mantienen en sus AFP y que pagan hasta tres veces más comisión que los nuevos.

Por lo tanto, se observa que no existe alineamiento entre los intereses de las AFP y los afiliados. En tanto las AFP mantienen un ingreso asociado principalmente a comisiones (que se descuentan por cotización obligatoria), las personas afiliadas asumen riesgos financieros asociados a la volatilidad de los fondos de pensiones. Dicha disonancia entre intereses de las administradoras y los afiliados, el origen del sistema mediante un Decreto Ley emitido por la dictadura,

<sup>6</sup> La ley regula al menos dos tipos de comisión. Una, directa que se refiere al descuento directo que se produce por la cotización del afiliado y otras, denominadas comisiones de intermediación o “fantasmas”, reguladas por la ley 19.795, que son aquellas que se pagan a propósito de las leyes que autorizaron la inversión de fondos de pensiones en cuotas de fondos mutuos y de inversión extranjeros.

y las bajas pensiones entregadas, generan un problema de legitimidad del sistema que se agrega al problema de eficiencia descrito en su capacidad para generar bienestar en la población en edad de jubilación.

## **ALGUNOS DESAFÍOS PENDIENTES: BRECHAS DE GÉNERO E INFORMALIDAD LABORAL**

Como se ha expuesto, nos encontramos ante un sistema de pensiones incapaz de abordar la realidad existente en el mercado del trabajo chileno y que, simplemente, reproduce sus desigualdades con un resultado ineficiente en términos netos puesto que, como fue expuesto anteriormente, las tasas de reemplazo y la mediana de pensiones, con PGU, se encuentran levemente por encima de la línea de la pobreza y muy por debajo del sueldo mínimo.

En materia de brechas de género entre hombres y mujeres, se puede identificar que la inserción laboral femenina en nuestro país se encuentra bajo el promedio OCDE, lo que supone consecuencias en el monto y años cotizados de las mujeres respecto a los hombres. Por ejemplo, el ingreso al mundo laboral de las mujeres suele ser más tardío que el de los hombres, siendo menor la tasa de participación laboral femenina, que en el trimestre de octubre a diciembre de 2023 fue de un 52,6%, en contraste con un 71,4% de los hombres. Las mujeres en Chile sufren una severa discriminación tanto para ingresar al mercado laboral como para ascender a cargos de mayor jerarquía.

Por una parte, las mujeres tienen mayores posibilidades de tener lagunas previsionales por interrupciones en el mercado laboral, dado el peso de las labores de cuidado a las que se las relega. Así mismo, el sistema de pensiones no reconoce las labores asociadas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados que estas desempeñan. Por otra parte, los empleos a los que, por lo general, acceden las mujeres son reconocidos con menores salarios. Entre ellos, las ramas de actividades económicas a las que las mujeres acceden, según las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones (2021), son en su mayoría los hogares como empleadores, la enseñanza, las actividades de salud; y los sectores económicos que registran mayores remuneraciones tienen una presencia mayoritaria de hombres.

En cuanto a la informalidad laboral –problema relevante para concebir el diseño de cualquier sistema de pensiones–, tiene una mayor tasa de incidencia en mujeres. Según datos entregados por el Instituto Nacional de Estadísticas, INE (2024), la tasa de ocupación informal alcanzó 27,0% durante el último trimestre (julio-septiembre 2024), cuya variación positiva, según sexo, impactó de mayor forma a las mujeres (4,4%), frente a los hombres (3,0%), en el mismo período, llegando a una tasa informal femenina de 28,6% y masculina de 25,8%.

# PROPUESTA DE REFORMA DE LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN (2022)

## *La propuesta de reforma de pensiones y el estado actual de su discusión*

El gobierno del Presidente Gabriel Boric ingresó una propuesta de reforma al sistema de pensiones en 2022, para su tramitación en el Congreso Nacional, con el objetivo de avanzar hacia un modelo mixto de pensiones, a saber, un sistema compuesto por tres pilares, uno voluntario, uno contributivo mixto y uno no contributivo, cuyas capas convergen con el objeto de pagar las respectivas pensiones, aumentando su cobertura, suficiencia y corrigiendo las desigualdades del mercado del trabajo y discriminaciones por razón de género.

Las modificaciones propuestas se pueden agrupar en tres ejes principales. El primer eje se refiere a la creación de una nueva institucionalidad pública que llevará el registro de, y el contacto con las personas afiliadas, el pago de pensiones y la entrega de un servicio de atención al cliente. Lo anterior implica la separación de la industria de "inversión" de la industria asociada al "servicio" o atención al cliente, que actualmente se concentra en las AFP, asociándose la actividad de atención al público principalmente con el cobro de una comisión fija. En este caso, la reforma propone que dicha actividad de servicio sea asumida por un órgano público.

Esta división de la industria se propone terminar con las AFP, mediante la creación de un subgrupo de Inversores de Pensiones Privados (IPP), en los que estas entidades podrían reconvertirse. Dichos inversores solo tendrán por objeto invertir y realizar gestión financiera de los activos a los que acceden, no realizando, por tanto, actividades de soporte, de servicio u otros que estarían entregados al órgano público reseñado.

Por otra parte, a nivel institucional, se propuso reemplazar los multifondos por los llamados fondos generacionales. La principal diferencia entre ambos es que, para el caso de los fondos generacionales, los cotizantes van cambiando de fondo según stock previsional acumulado al alcanzar una edad determinada, a fin de asegurar una exposición óptima al riesgo, sustrayendo de la ecuación la dimensión de la elección individual a la que se ven actualmente sometidos los cotizantes, quienes cuentan con poca información para dicha gestión del riesgo de sus fondos de pensiones.

El segundo eje se asocia al nuevo pilar contributivo de carácter mixto, que incorpora elementos de la seguridad social para desarrollar su actividad. Para ello, se modifica la

base sobre la que se cobra una comisión directa, pasando del ingreso imponible al saldo ahorrado. Adicionalmente, se propuso eliminar las comisiones fantasma. Se crea, además, una renta vitalicia que considera la opción de herencia a fin de acabar con riesgos financieros asumidos con el retiro programado, mejorando así las alternativas de las personas que garanticen seguridad social en la vejez.

Por otra parte, se crea un Seguro Social Previsional con un Fondo Integrado de Pensiones financiado por las cotizaciones con cargo al empleador del 6% de las rentas brutas de las personas empleadas, cuyo stock crecerá gradualmente en el tiempo, con tope imponible asociado a otros beneficios previsionales, como el seguro de desempleo. Este mecanismo de solidaridad permitirá acceder a las personas beneficiarias al pilar contributivo y a complementos de género y cuidados. Dichos beneficios corresponden a la pensión con solidaridad intrageneracional, la garantía definida y el complemento por lagunas previsionales.

El tercer eje se refiere al pilar no contributivo y sus mejoras. Se aumenta la PGU a 250.000 pesos para las personas cuya pensión sea inferior a 660.366 pesos, y en forma decreciente para aquellas personas cuya pensión se halle entre 660.366 y 1.048.200 pesos. El aumento de la cobertura será financiado de forma gradual asociada principalmente a los recursos que se pueda acceder por reforma tributaria.<sup>7</sup>

Esta primera versión de la propuesta del Ejecutivo tuvo un trámite accidentado en el Congreso Nacional. En efecto, si bien se aprobó en general el proyecto en la Cámara de Diputados, en particular, fueron rechazados elementos fundamentales del proyecto de ley, tales como el seguro social y la distribución de la cotización adicional. Para resolver la continuidad de su tramitación en el Senado, su Comisión de Trabajo convocó a una comisión asesora previo al inicio de la votación en dicha comisión, a fin de lograr un acuerdo de aspectos relevantes entre el oficialismo y la oposición.

<sup>7</sup> Dado que la reforma tributaria propuesta por el gobierno se rechazó, dicho aumento quedó sujeto a la aprobación del Proyecto de Ley de Cumplimiento de las Obligaciones Tributarias.

Dentro de las recomendaciones de la comisión asesora se puede destacar:

- Necesidad de aumentar el ahorro previsional mediante una cotización del 6% con cargo al empleador. Así mismo, se hace necesario aumentar el tope imponible para trabajadores independientes de forma gradual.
- Se requiere crear mecanismos para obtener un seguro contra las lagunas de desempleo, asociado al seguro de cesantía.
- Se propone modernizar el sistema de cobranza e incrementar la competencia entre administradores de fondos. Existe acuerdo de la comisión sobre la necesidad de modificar los multifondos a fondos generacionales.
- Se propone ajustar el pilar no contributivo, aumentando la cobertura de la PGU y no necesariamente el monto. Con todo, se hace presente la necesidad de avanzar en criterios que permitan determinar cuál es el monto de la pensión mínima.
- Se propone instalar principios de seguridad social en la provisión de beneficios jubilatorios, como medida para contener los riesgos inherentes del mercado laboral.
- Se propone que exista solidaridad entre generaciones por un período transitorio a fin de apoyar grupos en mujeres y aquellos grupos que cotizan más años y cuya tasa de reemplazo es menor. Para ello se coincide en la necesidad de atar beneficios a años cotizados.
- Se propone fortalecer a la Superintendencia de Pensiones mediante la creación de un órgano colegiado que lo guíe (parecido a la Comisión de Mercado Financiero). Además, se propone fortalecer el rol de distintos órganos de consulta (usuarios y expertos) a fin de generar mecanismos de participación más activos en el sistema.

Recogiendo lo discutido por la comisión asesora, se creó un protocolo de acuerdo entre los actores que participan en la tramitación de las leyes con diversos temas prioritarios para la discusión de pensiones. Dicho protocolo aborda el compromiso de generar mecanismos que permitan elevar el ahorro para pensiones, aumentar la tasa de cotización, disminuir la informalidad y prolongar la vida activa. De igual forma, se comprometieron elementos institucionales a fin de modernizar la industria de pensiones, perfeccionando aspectos de la gestión de los fondos para elevar el retorno de los mismos.

El protocolo también aborda la necesidad de incrementar el monto de las pensiones actuales y de las personas prontas a jubilarse mediante la incorporación de un Seguro Social, cuyo acuerdo especifica que será de naturaleza transitoria y que debe estar focalizado en mujeres y en personas con alta densidad de cotizaciones, pero bajas tasas de reemplazo.

A la fecha, la tramitación del proyecto de ley sigue pendiente y se encuentra a la espera de las votaciones en general y particular en el Senado y, luego, de su regreso por la Cámara de Diputados, donde los parlamentarios tendrán que aprobar o rechazar las modificaciones realizadas por el Senado. Los desacuerdos entre ambas cámaras, de existir, deben ser resueltos por una Comisión Mixta de senadores y diputados.

## DESPEJANDO UNA RUTA EN MATERIA DE PENSIONES

En general, los sistemas de pensiones se estructuran en tres capas principales, cada una con objetivos específicos orientados a cumplir con los principios de la seguridad social. Estas capas se diseñan para cubrir contingencias comunes, como la prevención del riesgo de pobreza en la vejez, la redistribución intertemporal del consumo desde la etapa activa hacia la jubilación, y la protección frente a eventos como el desempleo y la invalidez.

A nivel internacional (OECD, 2023), la primera capa de la seguridad social tiene como objetivo garantizar un ingreso mínimo vital, independiente tanto del nivel de ingresos previos como de los aportes realizados por cada persona beneficiaria. En la mayoría de los países, esta capa se materializa en una pensión mínima, ya sea universal o focalizada, complementada a menudo con un aporte adicional que depende de los años de residencia o los aportes realizados a lo largo de la vida laboral de cada persona. Estos mecanismos son gestionados por instituciones predominantemente públicas, asegurando que toda la población tenga acceso a una pensión básica para prevenir la pobreza en la vejez.

La segunda capa pretende suavizar la caída en la capacidad de consumo al transitar de la vida laboral a la jubilación. Los beneficios de esta capa suelen estar vinculados a los salarios y la capacidad de ahorro de cada individuo. En la mayoría de los países, esta capa se financia a través de sistemas públicos de reparto, donde los beneficios y sus mecanismos de asignación se basan en una escala de beneficios definidos,<sup>8</sup> considerando una combinación de criterios: número de años cotizados, tasa de fondos acumulados y la escala de ingreso individual durante la vida activa.<sup>9</sup>

Por último, la tercera capa corresponde a mecanismos de ahorro voluntario, que pueden ser gestionados por los propios individuos o facilitados por los empleadores. A diferencia de las dos primeras capas, el ahorro voluntario es un componente minoritario y no desempeña un rol determinante para la mayoría de la población. Aunque existen incentivos para fomentar el ahorro voluntario, su impacto en la cobertura general es limitado.

En este contexto, el esquema de ahorro individual en Chile es una rara excepción en el panorama internacional, ya que en nuestro país la "segunda capa" de la seguridad social está completamente privatizada. En Chile, hablamos de un primer pilar, el no contributivo o solidario, que se financia por medio de impuestos generales, distribuyéndose al 80% más pobre de la población mediante la Pensión Garantizada Universal (PGU).

<sup>8</sup> En el 58% de los países de la OCDE existe este tipo de mecanismos de seguridad social colectiva. En el 91% de estos casos, se trata de un sistema de reparto (*pay-as-you-go*), administrado por un ente público (OECD, 2023)

<sup>9</sup> El 46% de casos complementarios (nota anterior), utiliza mecanismos de capitalización individual; menos frecuentes son los sistemas basados en cuentas nocionales (OECD, 2023).

El segundo pilar, que es el contributivo, se financia a través de la cotización obligatoria, que corresponde aproximadamente al 11% de la remuneración bruta de los trabajadores (considerando el ahorro para las pensiones y el cobro de comisiones), establecido por el Decreto Ley 3.500. El ahorro individual de cada persona se deposita en una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), y se invierte en uno de los multifondos existentes, cuyos rendimientos varían según los instrumentos financieros y el riesgo asumido. En este modelo, los beneficios dependen completamente del monto ahorrado durante la vida laboral activa, lo que genera una reproducción de las desigualdades del mercado laboral, ya que los bajos salarios redundan en bajas pensiones.

Por último, el tercer pilar se refiere al voluntario y tiene por objeto complementar ahorro para mejorar la pensión. Para ello se establece una serie de incentivos que buscan aumentar las tasas de ahorro individual para la vejez (por ejemplo, descuentos tributarios). Actualmente existen dos formas de ahorro en este pilar:<sup>10</sup> el Ahorro Previsional Voluntario (APV) y el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC).

De este modo, el modelo chileno se distingue del resto del mundo por su privatización extrema del segundo pilar, convirtiéndolo en una anomalía dentro del concierto internacional. Mientras la mayoría de los países han adoptado sistemas públicos de reparto o mixtos que aseguran tanto la cobertura como la suficiencia de las pensiones, el esquema chileno depende exclusivamente del ahorro individual, lo que ha generado pensiones insuficientes y una gran desigualdad entre quienes participan en el sistema.

En este contexto, el proyecto de ley del Ejecutivo introduce dos modificaciones que es necesario destacar. Primero, mejoras institucionales que permitan, por un lado, incentivar la competencia entre los actores, tras la división de la industria mediante una reorganización sistémica del sistema de las AFP según funciones de soporte y administración, introduciendo un organismo intermedio que, aprovechando las economías de escala, realice dichas funciones, y relegando a la labor de inversión tanto a las actuales administradoras de fondos que quieran incorporarse a este modelo, como a aquellas otras entidades con capacidad de inversión de fondos en el mercado de capitales que ahora podrán participar de este mercado al disminuirse las barreras a la entrada implicados por la administración de soporte y atención al público. Además, estos nuevos inversores previsionales privados (IPP), ya no se financiarán vía comisión fija, sino que compartirán el riesgo con el afiliado en el resultado de los fondos de inversión, alineando los intereses entre inversores y afiliados al sistema de pensiones.

Adicionalmente, se propone reemplazar el sistema de multifondos por un mecanismo de fondos generacionales, que permita construir carteras de inversión para cada cohorte generacional en lugar de gestionar el riesgo de forma individual para cada afiliado. Este enfoque optimiza el riesgo de inversión de acuerdo con el ciclo de vida y el capital acumulado de cada grupo generacional. Además, introduce una perspectiva colectiva en la gestión del riesgo financiero, que actualmente recae exclusivamente en cada afiliado. De este modo, el nuevo sistema tiende a minimizar las pérdidas de forma colectiva, transformando la gestión de riesgos en un asunto público y fortaleciendo la seguridad financiera de los cotizantes.

Sin embargo, la dimensión más importante de esta propuesta es la instalación de esta segunda capa de la seguridad social. En efecto, la propuesta de reforma previsional del gobierno tiene como eje central la creación de una segunda capa de seguridad social dentro del pilar contributivo, lo que entraña un cambio significativo en el sistema chileno, contribuyendo a alinearlos con los estándares internacionales. Esta segunda capa se fundamenta en un seguro social contributivo de carácter público que pretende corregir las profundas desigualdades generadas por el actual sistema de capitalización individual, donde la capacidad de ahorro individual determina directamente las pensiones futuras.

El elemento clave de esta reforma es la introducción de un 6% de cotización adicional, a cargo de los empleadores, que será gestionado por una entidad autónoma distinta a las actuales administradoras de fondos de pensiones. Este fondo funcionará con criterios de solidaridad, permitiendo la redistribución intrageneracional, beneficiando a quienes perciben salarios más bajos y poseen trayectorias laborales más inestables, a fin de suavizar las desigualdades estructurales del mercado laboral chileno, tales como la brecha de género y los efectos del desempleo.

Esta segunda capa, además de mejorar las actuales y futuras pensiones, corrigiendo dichas desigualdades, también avanza en la dirección de garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, al introducir mecanismos que permitan afrontar colectivamente los riesgos laborales y sociales que afectan la capacidad de ahorro de los trabajadores. Esta es la pieza central de la reforma y el único camino viable para avanzar hacia un sistema de pensiones más justo, sostenible y alineado con los principios de la seguridad social.

## IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS EN EL DEBATE ACTUAL

A la fecha, no son pocos los riesgos que asoman en la aprobación de esta reforma y, más particularmente, en las dos dimensiones señaladas en este apartado. De hecho, desde la oposición se han manifestado reparos tanto al diseño de la reforma (separación de la industria), como a la distribución del 6% adicional, que esperan continúe siendo destinado a las cuentas de capitalización individual. Tomando en cuenta que han pasado 40 años sin que haya sido posible realizar cambios estructurales en la dimensión del pilar contributivo, es crucial identificar y comprender las resistencias presentes actualmente en el debate.

<sup>10</sup> El ahorro Previsional Voluntario (APV), corresponde a una cuenta de ahorro que abre el trabajador en alguna AFP donde se deposita un porcentaje adicional al 10% obligatorio establecido en el Decreto Ley 3.500. El ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), corresponde a un plan de ahorro contratado por el empleador en representación de sus trabajadores con una AFP u otra institución que utiliza cotizaciones del empleador y trabajador.

En una primera dimensión táctica es probable que, como ha ocurrido en reformas anteriores, el debate se desarticule y fragmente en torno a aspectos técnicos que, aunque relevantes, no abordan el núcleo de la problemática: la necesidad de crear un seguro social dentro del componente contributivo. Esto podría desviar la atención de la urgencia de realizar una reforma estructural al sistema de pensiones, especialmente, en lo que respecta al pilar donde las personas contribuyen con su ahorro salarial.

En este contexto, centrarse en cuestiones administrativas o en el destino del 6% puede diluir el foco en la importancia de una segunda capa solidaria. Propuestas como la licitación de afiliados actuales, recomendada por la comisión técnica que asesoró a la Comisión de Trabajo del Senado, se centran en cómo hacer más eficiente el sistema actual dentro de sus márgenes, sin resolver los problemas fundamentales que hemos mencionado, como las desigualdades en las pensiones y la sostenibilidad a largo plazo.

Una segunda dimensión de resistencia, de naturaleza más ideológica, se basa en la desconfianza de la derecha hacia la capacidad del Estado para gestionar eficientemente los ahorros de los trabajadores. Esta postura impacta en la posibilidad de centralizar las tareas de administración en una entidad pública que aproveche las economías de escala y desconcentre la gestión de la inversión de los fondos, disminuyendo las barreras a la entrada en el mercado de la inversión. Además, la propuesta de crear un inversor público que compita en igualdad de condiciones con los actores privados se enfrenta a una fuerte oposición desde estos sectores.

El mayor obstáculo, sin embargo, es la implementación del seguro social. La oposición ha adoptado una postura intransigente contra cualquier mecanismo que introduzca solidaridad en el pilar contributivo, defendiendo la estructura de capitalización individual de forma acrítica. Si bien esta postura puede interpretarse como una defensa ideológica en torno a la exaltación de lo individual por sobre lo colectivo, es posible también identificar razones prácticas relacionadas con la naturaleza del sistema, cuyo objetivo primario no es otorgar pensiones, sino profundizar el mercado de capitales.

En esta línea, la oposición sostiene que el 6% adicional de cotización del empleador debe ser gestionado exclusivamente por las AFP, sin incluir mecanismos de redistribución solidaria. Proponen que cualquier medida de solidaridad en las pensiones se gestione a través del pilar no contributivo, financiado por impuestos generales. Sin embargo, esta solución es inviable sin un aumento de la carga tributaria, algo que la misma oposición rechaza rotundamente. Además, continuar por este camino perpetúa las desigualdades estructurales del mercado laboral y las disparidades de género, al tiempo que reproduce en el sistema de pensiones la regresiva estructura tributaria de nuestro país.

Dado este panorama y la inercia de cuatro décadas sin cambios estructurales en el sistema de capitalización individual, resulta fundamental avanzar en un diseño de reforma que permita la creación de una segunda capa de seguridad social, en consonancia con la experiencia internacional en materia de pensiones. Esto abordaría las insuficiencias del

sistema con criterios de sostenibilidad a largo plazo. Además, permitiría demostrar en la práctica que los riesgos comunes deben ser enfrentados de manera colectiva, un elemento ausente en materia de seguridad social en nuestro país, donde la solidaridad desempeña un rol esencial. De lo contrario, se continúa condenando a las personas mayores a una situación de pobreza, abandono e indignidad, sin reconocer el esfuerzo y el aporte que realizaron –mediante su trabajo–, durante años a nuestra sociedad.

## CONCLUSIONES

El principal desafío en materia previsional consiste en generar un sistema que entregue pensiones que reconozcan la trayectoria, el esfuerzo y el aporte que las y los trabajadores realizaron a la sociedad durante su etapa laboral activa, de manera sostenible en el tiempo. Como se ha sostenido, no es posible superar ese desafío sin la introducción de una segunda capa de seguridad social en el pilar contributivo.

De tal manera, las conclusiones de este análisis refuerzan que el actual diseño del sistema de pensiones en Chile, basado principalmente en la capitalización individual, es incapaz de cumplir con los principios fundamentales de la seguridad social, que incluyen la protección frente a los riesgos comunes que afectan a todas las personas, como la pobreza en la vejez, el desempleo, o las brechas de género. Este modelo ha mostrado ser insuficiente para cubrir las necesidades básicas de quienes se jubilan, al reproducir las desigualdades estructurales del mercado laboral chileno.

A lo largo de 40 años, los intentos de reformar el pilar contributivo han resultado fallidos, lo que además ha reforzado la idea de un sistema ilegítimo ajeno a los intereses de los trabajadores y actuales jubilados. Aunque se han logrado avances importantes en el ámbito del pilar no contributivo, con la implementación del Pilar Solidario en 2008 y la Pensión Garantizada Universal en 2022, estos mecanismos no han sido suficientes para corregir las desigualdades de género ni para mejorar sustancialmente las pensiones de quienes cotizan bajo el sistema de capitalización individual. La única manera viable de aumentar las pensiones de manera sostenible es a través de una reforma estructural que introduzca mecanismos de solidaridad en el pilar contributivo.

Al no existir mecanismos redistributivos dentro de este componente del sistema de pensiones en Chile, el peso de la seguridad social recae principalmente en el gasto fiscal, financiado por impuestos que son producto de un esquema tributario regresivo. Esta situación genera una presión insostenible sobre el presupuesto del Estado y perpetúa la inequidad fiscal del país, donde el financiamiento de las pensiones depende mayormente de impuestos al consumo, lo que agrava las desigualdades.

Con todo, destacamos dos problemas esenciales a los que es necesario dar solución mediante la reforma a las pensiones: la ilegitimidad del sistema actual, basado en la administración privada por medio de las actuales Administradoras de Fondos de Pensiones, y la urgente necesidad de introducir mecanismos de solidaridad en el pilar contributivo.

Por lo tanto, la dimensión más crítica en esta reforma es la posibilidad de crear una segunda capa de seguridad social, en línea con las recomendaciones internacionales, que permita redistribuir recursos dentro de cada generación y entre generaciones, compensando colectivamente los riesgos y desigualdades en el mercado laboral, la informalidad y las brechas de género. Esta segunda capa no solo es crucial para mejorar las pensiones actuales y futuras, sino también para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema. La solidaridad, hoy ausente, es el mecanismo necesario para enfrentar colectivamente los riesgos que nos afectan a todos, y su implementación efectiva podría sentar las bases para extender estos principios a todo el sistema de seguridad social en Chile.



## REFERENCIAS

- Arellano, J. P.** (1982, julio-septiembre). Elementos para el análisis de la reforma de la previsión social chilena. *El Trimestre Económico*, 49 (195), 563–605. <http://www.jstor.org/stable/23395545>
- Arenas de Mesa, A.** (2010). *Historia de la reforma previsional chilena: Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Oficina Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms\\_178562.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-santiago/documents/publication/wcms_178562.pdf)
- Arenas de Mesa, A. & Robles, C.** (Eds.) (2024). *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <http://hdl.handle.net/11362/80436>
- Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M.** (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice* [Comprender la regulación: Teoría, estrategia y práctica] (2a ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199576081.001.0001>
- Boccardo, G., Ruiz Bruzzone, F. & Caviedes, S.** (2020). 30 años de política neoliberal en Chile. La privatización de los servicios públicos: Su historia, impacto sobre las condiciones de vida y efectos sobre la democracia. Fundación Nodo XXI; Public Services International. <https://www.nodoxi.cl/publicaciones/30-anos-de-politica-neoliberal-en-chile/>
- Bohme, N., Flores, I., Gutiérrez, P., Smith, R. & Valenzuela, P.** (2022). Diagnóstico distributivo de ingreso y patrimonio, y análisis de la propuesta de reforma tributaria en materia de renta y riqueza [Documento de Trabajo]. Ministerio de Hacienda de Chile. [https://dvergarad.github.io/files/Hacienda\\_RT.pdf](https://dvergarad.github.io/files/Hacienda_RT.pdf)
- Bril-Mascarenhas, T. & Maillet, A.** (2019, febrero). How to build and wield business power: The political economy of pension regulation in Chile, 1990-2018 [Cómo construir y ejercer el poder empresarial: La economía política de la regulación de las pensiones en Chile, 1990-2018]. *Latin American Politics and Society*, 61 (4), 101-125. <https://doi.org/10.1017/lap.2018.61>
- Cabrera, F.** (2019, diciembre). *Sistema tributario en Chile. Algunos aspectos macro relacionados con la desigualdad* [Asesoría técnica parlamentaria]. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle\\_documento.html?id=75520](https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=75520)
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones** (2015, septiembre). Informe final. <http://comision-pensiones.cl/Documentos/Informe>
- Comisión Técnica de Pensiones** (2024, 8 de julio). Informe de la Comisión Técnica de Pensiones. Comisión de Trabajo del Senado República de Chile. [https://media-front.elmostrador.cl/2024/07/Informe-Comision-Tenica-Pensiones-08072024\\_vf.pdf](https://media-front.elmostrador.cl/2024/07/Informe-Comision-Tenica-Pensiones-08072024_vf.pdf)
- 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*. [http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/cmarcel\\_presentacion.pdf](http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/cmarcel_presentacion.pdf)
- Decreto Ley 3.500 de 1980**. *Establece nuevo sistema de pensiones*. 13 de noviembre de 1980. D. O. 30.814. <https://bcn.cl/2fekv>
- Elter, D.** (1999). *Sistema de A.F.P. chileno: Injusticia de un modelo*. LOM Ediciones/Universidad ARCIS.
- Huneus, C., Benavides, P., Vergara, R. & Ugarte, G.** (2024, 22 de enero). Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios. Superintendencia de Pensiones. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-15856.html>
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE** (2024). Boletín Estadístico: Empleo trimestral. Edición 312. [https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2024/nacional/ene-nacional-312.pdf?sfvrsn=51aebe7d\\_5](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2024/nacional/ene-nacional-312.pdf?sfvrsn=51aebe7d_5)
- Ley 21.419** (2022). *Crea la pensión garantizada universal y modifica los cuerpos legales que indica*. 26 de enero de 2022. D. O. 43.165. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1171923>
- Mejías, S. & Panes, D.** (2018). Reestructuración neoliberal y crisis del sistema previsional. Análisis a partir de las transformaciones del Estado y la acción de los trabajadores en Chile. En I. Rodríguez & P. Vommaro (Coords.). *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe* (pp. 47-84). CLACSO-CLATE. [https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro\\_detalle.php?id\\_libro=1431](https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=1431)
- Ministerio de Hacienda** (2022). Informe de Impacto regulatorio. Proyecto de ley que crea un Nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el Pilar Contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica.
- Morán, P. & Troncoso, C.** (2003, octubre). El rol de los multifondos en el sistema de pensiones chileno: un análisis a su implementación. *Panorama Socioeconómico*, 27. Universidad de Talca. <https://www.redalyc.org/pdf/399/39902702.pdf>
- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD** (2023). *Pensiones at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators* [Pensiones de un vistazo 2023: Indicadores de la OCDE y del G20]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>
- Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S., Wodsak, F.** (Eds.) (2018). *Reversing pension privatizations. Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America* [Revertir las privatizaciones de las pensiones. Reconstrucción de los sistemas públicos de pensiones en Europa del Este y América Latina]. International Labor Organization. <https://www.ilo.org/publications/reversing-pension-privatizations-rebuilding-public-pension-systems-eastern>
- Ramos, R.** (2021, junio). *Sistema de pensiones en Chile: Origen y relación con la calidad de vida de la población chilena*. Universidad de Barcelona. [https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/180165/1/TFG\\_ADE\\_RA-MOS\\_RAIMUNDO\\_Juny21.pdf](https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/180165/1/TFG_ADE_RA-MOS_RAIMUNDO_Juny21.pdf)
- Rojas, J., Cortés, L., Ledesma, J. & Toro, J.** (2023). The deepening of an economic and political crisis: The first 100 days of covid-19 in Chile [La profundización de una crisis económica y política: Los primeros 100 días del covid-19 en Chile]. En A. Stojanovic, L. Scarcella & C. R. Moslagae (Eds.). *The first 100 days of covid-19: Law and political economy of the global policy response* (pp. 429-462). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-981-19-6325-4\\_15](https://doi.org/10.1007/978-981-19-6325-4_15)
- Ruiz Bruzzone, F.** (2021). Financialization and the construction of peripheral business power in the Chilean pension system [La financiarización y la construcción del poder empresarial periférico en el sistema de pensiones chileno]. En A. Madariaga & S. Palestini (Eds.). *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe* (pp. 231-257). International Political Economy Series. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-71315-7\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-71315-7_10)
- . (2024). *Reforma previsional en Chile. Síntesis histórica y análisis de la coyuntura legislativa 2022-2024* [Informe inédito para la bancada del Frente Amplio].
- Ruiz, C. & Boccardo, G.** (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*. El Desconcierto-Fundación Nodo XXI. <https://www.nodoxi.cl/wp-content/uploads/2014/12/Los-chilenos-bajo-el-neoliberalismo.-Clases-y-Conflicto-Social-2a-ed..pdf>
- Tromben, C. & Schiappacasse, I.** (2022). *Todo legal*. Planeta Chile.
- Solimano, A.** (2017). *Pensiones a la chilena. La experiencia internacional y el camino a la desprivatización*. Catalonia.
- Superintendencia de Pensiones** (2021, diciembre). *Informe de género sobre el sistema de pensiones y seguro de cesantía*. [https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14826\\_recurso\\_1.pdf](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-14826_recurso_1.pdf)
- Vargas, L.** (2018). *Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008)*. Serie Políticas Sociales 229. Organización de las Naciones Unidas; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43223>



## AUTOR

**Raúl Méndez Gacitúa.** Abogado de la Universidad de Chile y estudiante del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la misma Universidad. Es, además, coordinador de la Bancada de diputadas y diputados del Frente Amplio e investigador del centro de estudios Nodo XXI.

## COLABORADOR:

**Felipe Ruiz Bruzzone.** Sociólogo de la Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Sociales (2019) y candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la misma casa de estudios. Investigador de la Fundación Nodo XXI.

## PIE DE IMPRENTA

Fundación Friedrich Ebert en Chile  
Hernando de Aguirre 1320 | Providencia | Santiago de Chile

Responsable  
Dr. Cäcilie Schildberg  
Representante de FES-Chile  
<https://chile.fes.de>  
<https://fesminismos.fes.de>

Edición de contenido:  
Arlette Gay  
Directora de proyectos FES-Chile

Edición de estilo:  
Guillermo Riveros Álvarez

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

# SOLIDARIDAD EN EL PILAR CONTRIBUTIVO DE PENSIONES

Aproximación progresista para discutir la reforma



El diseño actual del sistema de pensiones en Chile ha demostrado ser ineficaz para garantizar pensiones dignas. Este modelo no responde a las características del mercado laboral chileno, marcado por bajos salarios, trayectorias laborales discontinuas y profundas desigualdades de género, lo que condena a un gran número de personas a una vejez en condiciones de pobreza. La falta de un enfoque solidario y redistributivo ha perpetuado estas desigualdades y, aunque el Estado ha intentado compensarlas mediante un pilar no contributivo robusto a través de la Pensión Garantizada Universal, esta estrategia genera una carga fiscal insostenible a largo plazo y refuerza la regresividad de la estructura tributaria del país.



La dependencia en el pilar no contributivo para suplir las deficiencias del pilar contributivo no solo es financieramente inviable, sino que también afecta de manera desproporcionada a los sectores más vulnerables. En este contexto, la propuesta de reforma actual del gobierno, centrada en la creación de una segunda capa de seguridad social dentro del pilar contributivo, representa un cambio estructural esencial. Este nuevo componente solidario busca establecer mecanismos de redistribución que enfrenten las desigualdades estructurales del sistema de pensiones y del mercado laboral, incorporando criterios de equidad intra e intergeneracional y de género. Además, plantea transformar la gestión del riesgo financiero, que actualmente recae exclusivamente en el afiliado, en una responsabilidad compartida entre la sociedad y las aseguradoras, en línea con las recomendaciones internacionales y las mejores prácticas a nivel comparado.



Una reforma profunda que introduzca solidaridad en el pilar contributivo es el único camino viable para garantizar pensiones dignas y sostenibles, al tiempo que permite construir un sistema de seguridad social más equitativo. Este cambio, además de mejorar las pensiones actuales y futuras, establecería una base sólida para un sistema que reconozca la contribución de todos los trabajadores a la productividad del país y avance hacia una sociedad más justa.