

**UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE  
DEPARTAMENTO DE GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA**

---

**REFORMAS AL SISTEMA DE PENSIONES Y PENSIÓN BÁSICA  
GARANTIZADA\***

**Gonzalo D. Martner**

**Documentos de Trabajo 2006, n°4**

Santiago, Julio 2006

Av. Lib. Bdo. O'Higgins 3363  
[www.fae.usach.cl](http://www.fae.usach.cl)

---

(\*) Versión corregida del texto preparado para el seminario "Por una Reforma Previsional Solidaria", Santiago de Chile, 14-15 de junio 2006.

# **INDICE**

## **Introducción**

### **I. Ingresos básicos garantizados**

### **II. Disminuir las incertidumbres más allá del ingreso básico**

## **ANEXO: COMENTARIOS SOBRE EL INFORME DE LA COMISIÓN MARCEL**

## Introducción

La teoría económica convencional asume que los individuos son quienes mejor juzgan su propio bienestar. Sin embargo, se producirá una ineficiencia asignativa si estos subevalúan los beneficios personales que derivan del consumo de determinados bienes, vale decir si le atribuyen un mérito insuficiente, y en especial si no ahorran o no se aseguran y mantienen una preferencia sistemática por el consumo presente<sup>1</sup>.

El síndrome del “a mi no me va a ocurrir” se traduce en la insuficiente provisión de seguros personales para propio bien de los consumidores frente a la posibilidad de accidentes inhabilitantes, de enfermedades graves o de insuficiencia de ingresos en la vejez, impidiendo en este caso que se promedie los ingresos a lo largo del ciclo de vida total. Se trata de eventos que pueden ser juzgados como de improbable ocurrencia y/o cuyas consecuencias son demasiado lejanas en el tiempo -como la necesidad de ahorrar hoy para tener ingresos cuando ya no se esté en condiciones de trabajar- y que, sin embargo, de presentarse, pueden tener consecuencias catastróficas para los individuos imprevisores. Existen dos modos, no mutuamente excluyentes, de remover esta ineficiencia asignativa: a través de mecanismos compulsivos o mediante subsidios.

La compulsión implica usar la fuerza de la ley para obligar a las personas a proveerse de seguros contra la inhabilidad que provocan la enfermedad, los accidentes o la vejez. Muchos países establecen seguros obligatorios, a través de cotizaciones asociadas a todo contrato de trabajo como porcentaje de la remuneración, para garantizar ingresos en caso de eventual enfermedad, accidentes, invalidez o desempleo. Frente a eventos de este tipo, la sociedad suele no permanecer indiferente y declara de manera más o menos universal estos bienes *como preferentes* y de *consumo obligatorio*, suspendiendo la soberanía del consumidor para su propio bien, no siendo en este sentido una carga pública. Estas decisiones han dado lugar en la historia contemporánea a los llamados *Estados de Bienestar o Estados-Providencia*, cuyo origen se remonta a la Alemania de Bismarck hacia 1870<sup>2</sup>.

El subsidio se practica para los seguros de salud o las pensiones privadas a través de descuentos tributarios en países como EE.UU y Gran Bretaña.

Adicionalmente, el problema de ineficiencia asignativa se presenta en el caso de una oferta de seguros realizada en condiciones de *selección de riesgo* que los agentes privados practican en estos mercados: a ellos les interesa obtener el pago de primas de

---

<sup>1</sup> Para una descripción de la teoría de los bienes meritorios ver Stephen Bayley (1995).

<sup>2</sup> Ver al respecto Béatrice Majnoni d'Intignano (1993).

los individuos que tienen menos riesgo y desechar a los de más alto riesgo, o cobrarles primas sustancialmente más altas para maximizar sus utilidades, generando mercados incompletos. Pero se trata justamente de aquellos individuos a los que apunta primordialmente el consumo obligatorio del *bien preferente*, en este caso el seguro contra el riesgo. Asimismo, el comportamiento llamado de *riesgo moral*, es aquel que multiplica las conductas de riesgo en la medida en que se está cubierto por un seguro y la *selección adversa* es el proceso en el que los que tienen riesgos bajos y poca aversión al riesgo se sustraen de contratar pólizas de seguros, incrementando las primas que se cobra a los demás (Stiglitz, 2000). Ello induce a muchos gobiernos a garantizar el acceso universal a la protección frente a los grandes riesgos sociales y a establecer su producción o regulación pública para contener los costos que resultan de este tipo de comportamiento.

Quienes disponen en la vejez de suficientes activos propios con sus respectivos rendimientos no requieren de sistemas públicos de pensiones. Un sistema obligatorio de pensiones tiene el objetivo genérico de asegurar a los demás ciudadanos algún tipo de ingresos en la vejez y de modo específico unos ingresos de reemplazo (salario diferido) a quienes han vivido de su trabajo una vez que dejan de obtener ingresos salariales por retiro de la vida activa. Se obtiene así una redistribución intertemporal de los ingresos en el ciclo de vida y se otorga seguridad frente a la imposibilidad de prever el momento de la muerte. Se programa el uso de ahorros mediante la técnica de la renta vitalicia o se establece un vínculo colectivo entre generaciones, en la que la generación activa paga pensiones a la pasiva (Barr, 2004).

Los sistemas actuales de pensiones suelen incluir, simplificando, tres “pilares”<sup>3</sup>. El primer pilar, normalmente financiado con recursos tributarios, no necesariamente basado en contribuciones previas, tiene el propósito de asegurar una pensión básica a quienes no tienen otros ingresos en la vejez. El segundo pilar, el sistema contributivo obligatorio, tiene dos objetivos propios: lograr la máxima *tasa de cobertura* posible del universo de asalariados y trabajadores independientes y lograr una *tasa de reemplazo adecuada* de los ingresos al momento de terminar la vida activa, suavizando la curva de la capacidad de consumo a lo largo de la vida, redistribuyéndola desde la edad productiva a la vejez. Un

---

<sup>3</sup> Desde la perspectiva de la provisión se ha distinguido entre pensiones públicas, pensiones ocupacionales y pensiones personales. El informe del Banco Mundial *Averting the old age crisis* (1994) ha distinguido, desde la perspectiva de los beneficiarios, la pensión básica, la pensión basada en contribuciones obligatorias y el ahorro voluntario.

tercer pilar, el que incentiva tributariamente el ahorro voluntario, viene a complementar, con el esfuerzo individual adicional, los ingresos en la vejez.

## **I. Ingresos básicos garantizados**

Un reparto más equitativo de los ingresos que aquel que resulta de la posesión y uso de factores de producción (y en especial del capital en ocasiones simplemente adquirido por herencia, o mediante ventajas no económicas) y su rendimiento de mercado, da lugar a diferentes políticas redistributivas. Sus modalidades son especialmente variadas según las sociedades y usualmente se construyen sobre una base agregativa en el tiempo, que le confiere a estas políticas complejidad administrativa y suscita debates periódicos sobre su legitimidad y como eventual factor de distorsiones asignativas y de ineficiencia económica<sup>4</sup>.

Dos fuentes de ingresos públicos tienen, sin embargo, una especial legitimidad económica y ética respecto a la alternativa de su apropiación privada: las “rentas ricardianas”, distintas de la utilidad empresarial propiamente tal, provenientes de la explotación de los recursos naturales (y que tributariamente toman la forma de regalía<sup>5</sup>), y los recursos generados por ese bien público que es el avance tecnológico y del conocimiento, cuya plena apropiación privada tampoco tiene fundamento racional<sup>6</sup>, y que tributariamente se pueden expresar en el impuesto a las utilidades. Es legítimo que estos recursos colectivos sean distribuidos, al menos en parte, a la sociedad. Nótese que no se emplea el concepto de *redistribución* para estos efectos (el procedimiento de transferir recursos ganados por unos individuos hacia otros individuos) sino el de *distribución* de recursos que pertenecen en propiedad a la sociedad en su conjunto.

A su vez, las democracias sociales modernas suelen establecer que ciertos bienes sean accesibles para todos, más allá de la provisión de bienes públicos que por definición son de consumo colectivo. Dentro de ellas se encuentra el disponer de algunos ingresos más allá de la inserción en el mercado de trabajo. Esta es, por ejemplo, la inspiración en Chile del sistema de asignación familiar y de subsidio único familiar, o la pensión asistencial, y así sucesivamente. Más recientemente, se estableció en Chile el programa Chile Solidario, concebido para que las familias con menores niveles de ingresos puedan “construir un puente hacia sus derechos” de un modo directo en su

---

<sup>4</sup> Ver Amartya Sen (2001).

<sup>5</sup> David Nellor (1995).

<sup>6</sup> Ver René Passet (2000), sin perjuicio del patentamiento que haga factible el incentivo a la realización de innovaciones y remunerar el gasto privado en Investigación y Desarrollo.

relación con el Estado, con un sistema de monitoreo de las situaciones familiares y de sus progresos, con flexibilidad en los instrumentos y prioridad en el acceso a los sistemas de apoyo social<sup>7</sup>. Sin embargo, el bono de protección familiar que las beneficia está limitado a 24 meses y es decreciente y de escaso monto.

Si la provisión de bienes públicos y la redistribución de ingresos son tareas públicas poco controvertidas (lo es más bien su magnitud), en una sociedad democrática tampoco debiera serlo que los recursos que en origen pertenecen a la colectividad sean distribuidos a la colectividad. El enfoque del *ingreso mínimo garantizado* originado en un *dividendo universal* plantea que estos sean distribuidos como recursos de subsistencia no condicionales: “dése a todos los ciudadanos un ingreso modesto, aunque incondicional, y déjenlo completarlo a voluntad con ingresos provenientes de otras fuentes”<sup>8</sup>.

Se propone una simplificación de la actual gama de mecanismos de ayuda social en Chile y definir un piso de política de ingreso básico garantizado con dos mecanismos iniciales: el primero concentrado en los niños (sobre la base de una prioridad valórica, con además alta rentabilidad social) y el segundo orientado a las personas de más de 65 años (sobre la base también de una consideración valórica). Un enfoque de este tipo es especialmente relevante para quienes sufren de exclusión social y bajos ingresos.

Del orden de 230 mil hogares, con más de un millón de personas, pueden considerarse de acuerdo a la encuesta CASEN 2003 como en situación de exclusión

---

<sup>7</sup> Ver Américo Ibarra y Gonzalo D. Martner (2006).

<sup>8</sup> Ver Philippe Van Parijs (2002), texto en el que además se describe el funcionamiento del sistema de ingreso ciudadano en Alaska, financiado por las regalías de acceso a los recursos naturales que dicho estado cobra. En palabras de René Passet: “Hemos comprobado la relación que existe entre la reducción del tiempo de trabajo, para la cual fue concebida la máquina, y la instauración de un ingreso equivalente al mínimo de subsistencia. Pese a su denominación (de ingreso ‘tecnológico’), no está vinculado al capital técnico, sino a la propia organización del proceso de producción, es decir a la inversión intelectual y a la información. Depende pues de este patrimonio universal cuyos frutos, que no son imputables a uno u otro factor productivo, deben distribuirse en realidad entre el conjunto de la colectividad (...). Queda el factor tiempo, con el que el sistema se aliaría para quedar progresivamente instaurado. Porque si el dividendo universal representa el ideal que hay que alcanzar, puede no ser un acierto empezar la casa por el tejado (...). Esta progresividad a lo largo del tiempo, que tanto contribuye a la viabilidad del sistema, relativiza el interés concreto, inmediato del debate –fundamental, por el contrario, en el plano de los principios- que versa sobre el carácter universal o no universal de la renta mínima garantizada. Estamos hablando, insisto, de distribuir y no de redistribuir. Despunta el momento en que, en una sociedad donde la robótica llevará a cabo el trabajo, la renta universal se habrá convertido en la fuente principal de ingresos que cada cual podrá completar con otros ingresos procedentes de una actividad de libre acceso. El contrato de trabajo con plazo fijo, justamente denostado en el contexto de precariedad actual, se convertiría entonces en la modalidad normal que permita a cada parte –empleador o empleado- establecer temporalmente unos lazos profesionales”, op.cit..

severa (con ingresos per cápita menores al 30% del ingreso mediano, un 7% de la población)<sup>9</sup>.

El primer mecanismo consiste en otorgar a cada hijo de las familias de menos ingresos un *subsidio a la infancia* hasta que se complete la educación media, a ser percibido por la madre y con la condición de asistir a la escuela, y ser de un monto sustancialmente mayor al actual Subsidio Único Familiar, que se propone sea sustituido por este mecanismo. Un subsidio a la infancia de 25 mil pesos mensuales para 600 mil niños de familias en situación de muy bajos ingresos tendría un costo anual del orden de 0,3% del producto de 2005.

El segundo criterio es el de otorgar a las personas de 65 y más años una *pensión básica garantizada*. Desde el abandono del sistema de pensiones por reparto y su reemplazo por uno de capitalización en 1980, ha permanecido una fuerte interrogante sobre la magnitud de las pensiones futuras en Chile. Estas dependen crucialmente de la densidad o estabilidad en el tiempo de las cotizaciones (siempre amenazadas por la pérdida temporal del empleo o insuficiente constancia de los autoempleados) y de la rentabilidad de los fondos. Según la Encuesta de Protección Social 2002 la relación años cotizados/años de historia laboral es de solo 51% para los trabajadores dependientes. A su vez, hasta ahora los fondos de capitalización han contribuido a reanimar el mercado de capitales y han mantenido una rentabilidad promedio relativamente satisfactoria (del orden de 10%), rentabilidad que disminuye si se considera los fuertes costos administrativos existentes. No parece inverosímil, como lo han calculado los responsables de la Dirección de Presupuestos y de la Superintendencia de AFP, que en el largo plazo del orden de un 50% de los actuales cotizantes no alcance a obtener la pensión mínima, mientras la cobertura no alcanza a un 60% de la fuerza de trabajo, a comparar con el 70% existente en la etapa previa a 1973 (OCDE, 2005).

En la práctica, junto a la nueva capitalización individual se construyó un sistema que mantiene en un largo período de transición (hasta 2030 para las cotizaciones y hasta 2050 para los beneficios) el pago de las pensiones a quienes jubilaron en el sistema antiguo o jubilarán de acuerdo a sus normas y el pago al momento de jubilar de un bono de reconocimiento de las cotizaciones realizadas en dicho sistema para los que se trasladaron al nuevo. Esto ha representado desde 1981 a 2003 un déficit promedio del orden de 5,7% del PIB (un 4,4% para las pensiones civiles)<sup>10</sup>. A esto se agrega un esquema de “reparto”,

---

<sup>9</sup> Estos cálculos se encuentran en Gonzalo D. Martner (2006).

<sup>10</sup> Según Alberto Arenas de Mesa (2004).

no ya de asalariados activos a pasivos sino de contribuyentes a amplias categorías de pasivos que no obtienen la pensión mínima (51 mil personas del sistema de AFP de capitalización en 2005) o que no han contribuido al sistema y obtienen una pensión asistencial (411 mil personas), con un costo fiscal de 0,4% del PIB en 2006.

Existe controversia sobre el peso presupuestario de largo plazo de la combinación de incertidumbres vinculadas al desempeño financiero de los fondos de pensiones, la evolución del mercado de trabajo y la densidad de las cotizaciones individuales a lo largo del ciclo de vida del trabajador, que gatillan las pensiones mínimas (con 20 años de cotizaciones al menos) y asistenciales (para personas sin derechos previsionales y con bajos ingresos). La actual combinación plantea además problemas de incentivos para la formalización del mercado de trabajo, como lo subraya la OCDE (2005).

Si nadie cuestiona en Chile que la vulnerabilidad de las personas de edad que no pueden ya obtener ingresos requiere de algún sistema de pensiones básicas al margen de la contribución en la vida activa, tanto razones de equidad como la incertidumbre fiscal y el incentivo a la subdeclaración de ingresos en el contrato de trabajo o directamente a la informalidad de la relación laboral, justifican un cambio en el sistema actual.

**Cuadro 1**  
**Sistema de pensiones, 2005**

	N°	Monto (US \$)	Monto promedio	%PIB
<b>Total</b>	<b>1.712.051</b>	-	-	-
<b>Sistema antiguo</b>	<b>984.143</b>	<b>3.804.665.379</b>	<b>322.000</b>	<b>3,8</b>
<i>Cajas civiles</i>	826.380	2.331.118.450	235.000	2,3
<i>Capredena</i>	98.679	942.069.981	796.000	0,9
<i>Dipreca</i>	59.084	531.476.948	750.000	0,5
<b>Asistenciales</b>	<b>398.378</b>	<b>367.776.069</b>	<b>77.000</b>	<b>0,4</b>
<i>Vejez</i>	175.143	-	-	-
<i>Invalidez</i>	189.922	-	-	-
<i>Deficiencia mental</i>	33.313	-	-	-
<b>AFP</b>	<b>329.530</b>	-	-	-
<i>Con garantía estatal</i>	50.550	-	-	-

Fuente: A partir de Superintendencias de Seguridad Social y de AFP.

Se propone como primer pilar solidario del sistema de pensiones una *pensión básica garantizada* no contributiva, uniforme, aplicable a todos los residentes en el país

durante el ciclo de vida activa<sup>11</sup>, exceptuando eventualmente a los de muy altos ingresos, y financiada con un impuesto parejo a la renta específico para estos fines, combinado con un sistema contributivo reformado de *reparto provisionado* en tanto segundo pilar y con un sistema de capitalización individual como complemento de ahorro voluntario con descuento tributario a la renta (cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos con empleadores, depósitos de Ahorro Previsional Voluntario) en tanto tercer pilar.

Una *pensión básica garantizada* uniforme tendría el mérito de:

- ser de muy simple administración y legibilidad colectiva (por el sólo hecho de tener más de 65 años la sociedad me otorga como un derecho un piso modesto de ingresos para la vejez, financiados mediante una contribución proporcional a los ingresos de cada cual);
- asegurar un 100% de cobertura, o la proporción que se desee si no se quiere incorporar en el dispositivo a las personas más ricas<sup>12</sup>;
- incluir automáticamente a las mujeres y a los trabajadores informales, es decir a los más frecuentemente excluidos de los sistemas de pensiones;
- no estigmatizar a los beneficiarios, en virtud del principio del aporte y beneficio universales;
- fortalecer los incentivos para ahorrar para la vejez.
- eliminar la incertidumbre para el fisco respecto a la magnitud del gasto que implica mantener un primer piso solidario con parámetros fijos en vez de, como es hoy, estar sujeto a la evolución de la pobreza y de la cobertura, densidad y rentabilidad de las cotizaciones obligatorias;
- eliminar la incertidumbre para el trabajador sobre el piso de ingresos que dispondrá en la vejez.

Este mecanismo debiera reemplazar a las actuales pensiones asistenciales y mínimas.

Se podrá argumentar que de este modo se desincentivaría el ahorro para la vejez, puesto que existiría un ingreso asegurado. En realidad, este esquema aminoraría los

---

<sup>11</sup> Siguiendo a Larry Willmore (2006), en base al sistema existente en Nueva Zelandia desde 1940, con un costo de 4,1% del PIB), pero también en Bolivia y Ciudad de México más recientemente, y en general los sistemas de pensiones básicas existentes en diversos países.

<sup>12</sup> Aunque dado que su aporte sería mayor que el beneficio no existe necesariamente una justificación para dicha exclusión. Para los mayores de 65 años más ricos la pensión universal podría en todo caso ser deducida *ex-post* al momento de la declaración de impuestos, evitando las complicaciones y costo administrativo de la elegibilidad de la asignación *ex-ante* según ingresos demostrados por debajo de un determinado límite.

problemas de incentivo: en el margen, para complementar la pensión básica, todos estarían interesados en constituir ahorros adicionales asociados a la formalización contractual de las relaciones laborales o realizar ahorros voluntarios. Hoy, en cambio, para muchos no tiene sentido exigir un contrato al empleador, y de paso disminuir su remuneración líquida, al percibir que su pensión será la mínima legal, si tiene más de 20 años de cotizaciones, o directamente la asistencial, si no los tiene y su condición es de pobreza. Si además el potencial cotizante tiene algo de cultura financiera, constatará que el costo de administración (un sexto de los fondos descontados obligatoriamente del salario bruto) es en extremo elevado, lo que lo alejará también de la formalización contractual de su relación laboral.

Para ilustrar los órdenes de magnitud involucrados, la homogeneización inmediata de las pensiones asistencial y mínima en base a la pensión mínima vigente para los mayores de 75 años (102 494 pesos) tendría un costo fiscal adicional de 0,6% del producto, llevándolo a 2,2% desde el 1,6% que representa actualmente financiar las pensiones asistenciales y el total de las pensiones mínimas.

**Cuadro 2**  
**Costo de una pensión básica garantizada**

<b>Pensión Básica/PIB/Hab</b>	<b>Población +65 años</b>	<b>Costo en %PIB</b>
2005	0,30	7,9
2025	0,30	12,9
2050	0,30	18,9

Fuente: en base a INE-Celade, Banco Central de Chile y proyecciones demográficas intermedias de la ONU.

Se propone establecer un esquema que mantenga en el tiempo la pensión garantizada en un nivel de 30% del PIB por habitante, equivalente a la pensión mínima actual para mayores de 75 años y aplicable al 1,29 millones de personas de más de 65 años que hay hoy en Chile, según el INE. Su costo está dentro de márgenes de gasto público que, sin perjuicio que en el tiempo tendería a incrementarse por el mayor peso de la población de más de 65 años en la población total, son fiscalmente abordables (ver el cuadro 2). Nótese que el esquema actual de AFP llevaría con el envejecimiento de la población inevitablemente a una caída de las pensiones, a un incremento obligado de las cotizaciones o a una edad de jubilación más tardía, como lo demuestra Arenas de Mesa (2004).

Los montos involucrados son en la etapa inicial inferiores, y en régimen de largo plazo equivalentes, al esfuerzo fiscal realizado hasta aquí para financiar la transición del sistema de reparto al de capitalización, reforma de fundamentos puramente ideológicos basados en una radicalidad neoliberal sin precedentes.

No existe otro país en el mundo que haya hecho soportar a una misma generación el financiamiento tributario de las pensiones de sus padres y al mismo tiempo el financiamiento por capitalización de aportes de la propia: todas las naciones que han introducido mecanismos de capitalización individual lo han hecho *adicionalmente* a los esquemas de reparto o sustituyéndolos sólo en parte. Si Chile se adaptó en sus cuentas fiscales a esta situación (hasta 1990 a costa de romper en una ocasión la indexación por inflación de las pensiones y además con la consecuencia de una grave disminución del gasto en salud y educación), la legitimidad de hacerlo innovando en un esquema de transferencias redistributivo y eficiente es bastante mayor.

Frente al tema del envejecimiento (en el cuadro 2 se reseña la perspectiva hacia el 2050), en este nuevo esquema los ingresos de los no pensionados sólo caerían si cae el ingreso por habitante de modo significativo<sup>13</sup>.

En el caso que nos ocupa, si la pensión básica uniforme es  $p$ , el ingreso promedio que queda para el resto de las personas después de contribuir a financiar la pensión básica es  $w$ , entonces el ingreso por habitante  $y$  es un promedio ponderado de estos dos ingresos promedio, siendo los factores de ponderación la proporción de pensionados  $r$  y la proporción resultante de no pensionados  $(1 - r)$  en la población total. Así:

$$y = r p + (1 - r) w \quad (1)$$

Despejando, el ingreso promedio de los no pensionados es:

$$w = (y - r p) / (1 - r) \quad (2)$$

Supongamos que el ingreso por habitante  $y$  permanece constante, así como la pensión básica, pero que por envejecimiento demográfico crece  $r$ , es decir la proporción de la población elegible para la pensión básica, que es lo que nos preocupa.

---

<sup>13</sup> Ver Larry Willmore, op.cit.

¿Qué ocurre con  $w$ , el ingreso promedio de los no pensionados? La respuesta sorprendente es que de acuerdo a (2) *aumenta*, con cualquier aplicación numérica que incluya una pensión básica inferior al ingreso por habitante. La variable crucial en este ejercicio no es la tasa de dependencia de inactivos respecto a activos, sino el ingreso por habitante. Mientras la pensión no sea extremadamente generosa (superior al PIB por habitante), el envejecimiento de la población no creará serios problemas, a menos que el PIB caiga de modo importante.

A su vez, si el nivel de gasto sobre PIB se considera excesivo en el futuro, el ajuste puede hacerse disminuyendo la razón pensión básica/PIB por habitante o aumentando la edad a partir de la cual se entrega el beneficio.

Despejado este aspecto de viabilidad, se propone que el esquema de pensión básica garantizada sea financiado mediante un aporte porcentual parejo aplicado sobre los ingresos totales de los contribuyentes (y no solo sobre el ingreso salarial, como es la cotización, que es el más regresivo de los métodos de financiamiento, pues no considera los ingresos del capital), fijado año a año en la declaración de renta de acuerdo al número de beneficiarios y el monto previsto del subsidio<sup>14</sup>. Ingresos adicionales para la vejez se obtendrían de la cotización obligatoria sobre salarios e ingresos de trabajadores independientes, así como del ahorro voluntario individual o colectivo<sup>15</sup>.

## II. Disminuir las incertidumbres más allá del ingreso básico

En teoría, para un sistema contributivo obligatorio aplicar un modelo de capitalización individual o uno de reparto intergeneracional se justifica o no si el crecimiento proyectado de la masa salarial es inferior o superior al rendimiento proyectado de las cotizaciones capitalizadas (Blanchet, 1998). En efecto, si la población que trabaja crece a la tasa  $n$  y los salarios crecen a la tasa  $s$ , entonces por cada peso de contribución obligatoria en edad de trabajar los trabajadores reciben en la vejez:

---

<sup>14</sup> Sobre los fundamentos analíticos de las políticas de *impuesto parejo-ingreso básico*, ver Anthony B. Atkinson (1997).

<sup>15</sup> Estos planteamientos toman en cuenta la regla que Malinvaud (1998) define en los siguientes términos: “Ciertas prestaciones sociales cubren los riesgos a los cuales están expuestos los asalariados a raíz de su empleo; otros cubren riesgos a los cuales están expuestos todos los residentes y los cubren entonces a casi todos en el mismo grado. En rasgos gruesos, las prestaciones vinculadas al empleo deben abarcar los accidentes del trabajo, las pensiones más arriba del nivel mínimo y las pérdidas de salario por enfermedad o cesantía. La legibilidad del sistema de financiamiento recomendaría que las prestaciones vinculadas al empleo sean financiadas por cotizaciones asentadas en el empleo, es decir sobre la masa salarial, mientras las otras prestaciones serían financiadas por la tributación-paratributación sobre los hogares”.

$$m = (1+n) (1+s) \quad (3)$$

El retorno sobre la inversión del sistema de reparto corresponde al crecimiento de la masa de cotizaciones salariales. Si  $i$  es la tasa de interés de los activos invertidos en capitalización, representando el retorno sobre la inversión de cada peso depositado en el sistema, entonces para el trabajador es mejor, aunque más riesgosa, la capitalización en caso que  $i > m$ , o es más conveniente el sistema de reparto si  $i < m$ .

Rentabilidades reales netas inferiores a 4% promedio anual empiezan a resultar críticas para el funcionamiento del sistema en Chile en materia de tasa de reemplazo.

Está también en juego el manejo de los riesgos financieros en el tiempo, que están muy desigualmente repartidos entre generaciones. Una crisis bursátil, por ejemplo, otorga la oportunidad de adquirir activos depreciados, lo que será beneficioso para los jóvenes que tendrán ganancias de capital en sus cuentas en el largo plazo, pero perjudicial para los que van a jubilar a corto plazo. No se produce en el actual sistema una mutualización de riesgos. A lo más se puede morigerar parcialmente el riesgo de quienes están por jubilar diferenciando diversos tipos de fondos (un mecanismo de este tipo se ha aprobado en 2002 en Chile), pero sin mutualización de riesgos mutuamente beneficiosa entre generaciones.

En este sentido, el sistema más cercano al óptimo es el que algunos autores denominan de *reparto provisionado*, que combina la capacidad del sector público de ser un sólido “asegurador intergeneracional” y la de beneficiar a las pensiones del rendimiento de la inversión de fondos, estableciendo reservas financieras para cubrir los beneficios comprometidos<sup>16</sup>. El objetivo para los sistemas de reparto es evitar el riesgo de ajustar el gasto en pensiones derivado del envejecimiento de la población a través del incremento de las cotizaciones obligatorias y para los sistemas de capitalización la incertidumbre sobre la tasa de reemplazo. Fondos de este tipo existen en Suecia desde 1960 y en Canadá y Francia desde la década de 1990 para financiar estructuralmente (se utiliza solo el producto financiero del fondo) parte de las pensiones por reparto. Esto le permite al fondo canadiense proyectar una estabilización de las cotizaciones en 2,5 puntos menos que los necesarios en ausencia de reservas. El fondo noruego alimentado con los ingresos del petróleo, por su parte, busca suavizar las fluctuaciones de ingresos y al mismo tiempo acumular recursos para financiar los gastos futuros vinculados al envejecimiento, con la

---

<sup>16</sup> Olivier Davanne (1998).

proyección de alcanzar 120% del PIB en 2020 Fondos de reserva existen también en Japón, EE.UU y otros países, con roles menos delimitados.

Un sistema de reparto *provisionado* de reserva se constituye, en ausencia de otros ingresos (normalmente provenientes de la venta de activos públicos o de otros ingresos excepcionales) mediante sobrecootización por un período de tiempo o bien programando una disminución de prestaciones con la contrapartida de pensiones complementarias financiadas por capitalización en tanto su rendimiento sea mayor al crecimiento de la masa salarial.

En Chile, la situación es la inversa. Se propone que, sin perjuicio de lo ya acumulado en las cuentas individuales y lo que pudiera seguir acumulándose sobre una base voluntaria, en un contexto de “tercer pilar” no obligatorio, la cotización obligatoria alimente un nuevo “segundo pilar”, un sistema de *reparto provisionado* que asegure una mejor combinación seguridad-rendimiento. El concepto aplicable sería que los trabajadores intercambien una parte de lo producido por sus activos financieros de alto rendimiento, pero riesgosos, contra derechos previsionales ciertos, o al menos situados en un rango de certeza.

El manejo de la provisión debe incluir reglas estables que permitan un alto grado de mutualización de los riesgos financieros entre diferentes categorías (género y niveles de ingreso) y entre generaciones. Un régimen de pensiones que otorga derechos ciertos y dispone de reservas importantes para garantizarlos concentra las ventajas del reparto (buena mutualización de los riesgos financieros) y los de la capitalización (si el rendimiento es más elevado que el crecimiento de la masa salarial en el largo plazo, con oferta de ahorro elevada). Analíticamente, esta modalidad es la más deseable desde el punto de vista del dilema riesgo-rendimiento.

Un sistema de pensiones contributivas menos incierto que el actual debiera, en plenitud de derechos previsionales adquiridos a lo largo de la vida activa mediante descuentos salariales obligatorios, apuntar a garantizar un porcentaje cierto del ingreso salarial percibido durante el desempeño profesional. Una meta a alcanzar en un nuevo sistema debiera ser obtener del orden de 70% de los salarios ganados a lo largo de la vida, haciendo más justos para las mujeres y las personas de menos ingresos el modo de cálculo de las pensiones (recordemos que por construcción el sistema actual lesiona a las mujeres al establecer menos años de cotización obligatoria y permitir una menor pensión dada su mayor esperanza de vida) con formas de perecuación del cálculo

actuarial entre géneros y niveles de ingresos, que también permita aproximarse a una tasa de reemplazo de 100% para las pensiones de viudez.

Se ganaría de este modo en un segundo pilar contributivo obligatorio certeza sobre el valor futuro de las pensiones mediante el mecanismo de seguro intergeneracional descrito, a lo que contribuiría hacer obligatoria la cotización de los trabajadores independientes con más recursos, como en EE.UU y Canadá a través del cobro al momento del pago del impuesto a la renta (en 2003, solo un 24% de estos cotizaban esporádicamente en una AFP, mientras un 65% de los independientes declaran ingresos al servicio de impuestos)<sup>17</sup>;

Lo propio ocurriría en el sistema de capitalización individual de tercer pilar:

- disminuyendo los costos de administración (con regulación de los gastos de búsqueda de afiliados, disminución de las barreras a la entrada a la administración de fondos del sistema, separando recolección de inversión y permitiendo la intervención en recolección del INP y BancoEstado, eliminando el giro exclusivo para las AFP y estableciendo un sistema de juntas de vigilancia de los administradores e inversores de los fondos con participación de los cotizantes, sin perjuicio de fortalecer el rol de la Superintendencia de AFP);
- eliminando la incertidumbre de las pensiones por retiro programado, que pueden dejar en precaria situación a los que agoten sus recursos acumulados.

---

<sup>17</sup> Ver Fabio Bertramou y Javiera Vasquez (2006).

## **ANEXO: COMENTARIOS SOBRE EL INFORME DE LA COMISIÓN MARCEL**

Ha emitido su informe la Comisión Marcel sobre reforma previsional. Llama la atención que este grupo haya actuado por consenso, pues en diversas otras comisiones de expertos llamadas a asesorar a los gobiernos suele consignarse las opiniones de unos u otros, pues estas instancias no están llamadas a definir una política, que necesariamente requiere síntesis y consensos, sino a diagnosticar problemas y proponer opciones a quienes deben decidir. La síntesis y los consensos son propios de la tarea política, no de los expertos, que más bien deben poner en evidencia las alternativas en presencia para que decidan los representantes del pueblo (y en algunos casos, idealmente, el pueblo mismo mediante pronunciamiento referendario). Seguramente esta inadecuación lleva a que el informe sostenga que no hay crisis del sistema creado en 1981, pero que solo la mitad de los adultos mayores podrá contar con una pensión mayor a la mínima, menos de 5% accederá a la misma y el resto podrá aspirar a la pensión asistencial o a nada. Como sería la situación si el sistema no estuviera en crisis... Esto no se sostiene: que algunos expertos piensen lo contrario es legítimo, siempre que argumenten en consecuencia. Los consensos no siempre son buenos, sobre todo a la hora de pensar y debatir.

Pasemos a las proposiciones: el informe las clasifica en la lógica “de los tres pilares” (solidario, contributivo obligatorio y contributivo voluntario), lo que será útil para el debate.

Respecto al primer pilar, la Comisión propone terminar con el sistema de pensión asistencial y mínima, lo que es un buen avance. En reemplazo, menciona un sistema de Pensión Básica Universal cuya principal característica es que... no sería universal. En efecto, se entregarían subsidios públicos para asegurar que los que no tienen ningún recurso acumulado en el sistema contributivo accedan a una pensión de unos 75 mil pesos, beneficio que se mantendría de modo decreciente hasta extinguirse a partir de una pensión autofinanciada de 200 mil pesos. El resumen ejecutivo disponible no entrega detalles sobre cómo funcionaría. Pero esperamos que no signifique disminuciones de beneficios (la pensión mínima para mayores de 75 años es

actualmente de 102.494 pesos y la pensión asistencial es de 44.186 pesos para personas entre 65 y 70 años). En todo caso, el Gobierno y los legisladores habrán de perfeccionar lo que es un buen principio. Reiteramos nuestra proposición de establecer una pensión básica garantizada a los mayores de 65 años equivalente al monto actual de la pensión mínima para más de 75 años, es decir del orden de un 30% del PIB por habitante, lo que tendría un costo adicional de 0,8% del PIB en relación con el gasto actual en pensiones mínimas y asistenciales, pensión a la cual se agreguen el pilar contributivo obligatorio y el pilar no obligatorio.

Respecto a este segundo pilar, abundan las proposiciones. Estas incluyen novedades como subsidiar las cuentas individuales de los trabajadores jóvenes y de las madres. Este subsidio fiscal al pilar contributivo no parece pertinente. El sistema contributivo debe reflejar las cotizaciones efectivas, sin lo cual se pierde transparencia y eficiencia, cuando no puede terminar siendo un simple subsidio a los dueños de AFP, que cobrarán -y por la experiencia conocida, se las arreglarán para cobrar mucho- por administrar fondos fiscales.

El esfuerzo por bajar las comisiones de administración incluye proposiciones interesantes de licitación colectiva de nuevos cotizantes, estableciendo una competencia “por el mercado” de cotizantes que pudiera beneficiarlos en ausencia de colusión entre las AFP. También se propone crear un Comité de Usuarios, facilitar el ingreso de nuevos actores al sistema y separar las funciones de recaudación, administración e inversión de los fondos, lo que va en el buen sentido si de proteger al trabajador se trata. Pero cuando se sugiere que se podría subcontratar la recaudación a un organismo público como el INP, esto de nuevo terminaría en que el Estado subsidia a las AFP con un sistema barato de recaudación y con más utilidades para sus dueños. Como ha demostrado Salvador Valdés, las utilidades de las AFP son simplemente un escándalo basado en malas regulaciones públicas.

Respecto de la incertidumbre sobre las pensiones futuras asociada por definición al sistema de capitalización individual, se menciona el problema, pero no se propone sino hacer cálculos actuariales cada 5 años y apostar a una densificación de las cotizaciones (de 51% a 61%) y a un aumento del rendimiento (de 1% anual), junto a mecanismos ingeniosos como introducir módulos anticipados de renta vitalicia, con lo que los chilenos podríamos dedicarnos a un permanente juego de casino. No se

menciona, además, una palabra sobre la necesaria restricción del sistema de retiros programados, que permite apostar a los pensionados respecto a cuando van a morir y en qué momento van a quedar en la calle...

El problema no es seguir apostando (de hecho no se cumplió en 25 años para nada los supuestos con los que se construyó el sistema en 1981) sino aportar más certezas al sistema. Proponemos que el sistema de capitalización se transforme en un procedimiento voluntario y que la contribución obligatoria se realice en base a un sistema de reparto para dar certeza a las pensiones, sin perjuicio de establecer un fondo de reserva capitalizado que otorgue respaldo a pensiones financiadas, por sobre el nivel básico, por los salarios actuales en base a derechos constituidos por las contribuciones pasadas.

No se entiende la insistencia en subir la edad de jubilación de la mujer de 60 a 65 años, lo mismo que la cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia. Desde luego, porque una de las pocas ventajas del sistema actual es que se puede, con ciertos requisitos, adelantar o retrasar la edad de jubilación, temática que habría que profundizar en un nuevo sistema eliminando toda prohibición de emplear a personas jubiladas y modulando así una salida progresiva de la actividad remunerada de una población que, en buena hora, vivirá cada vez más.

Lo que ocurre es que existe un cierto costo fiscal al asegurar pensiones mínimas de las mujeres a partir de los 60 años y no de los 65 como los hombres, de monto perfectamente abordable por nuestra sociedad. Si se propone subsidiar las cotizaciones de las madres, con un costo fiscal adicional, no parece haber una cuestión de principio para la comisión (salvo que se considere dignas de ser subsidiadas preferentemente solo a las madres, lo que sería francamente lamentable). En cambio hay una cuestión de principio en reconocer a toda mujer (madre o no) el trabajo doméstico no remunerado que realiza desde temprana edad, como muy bien ha dicho la Presidenta Bachelet, al menos respecto a beneficiar de un subsidio pensional a una edad más temprana que los hombres, circunscrito a un mínimo.

Es notable, cuando tenemos por primera vez una Presidenta, que una comisión nombrada por ella proponga, sin argumentar mayormente, disminuir derechos bien merecidos que las mujeres tienen en Chile desde hace décadas. Si otros países han homogeneizado sus edades de jubilación, otros más han mantenido la diferenciación por

género. Ya decían los griegos: no se puede tratar igual a los desiguales. Y si el sistema actual por construcción les otorga menos pensiones, hagamos el sistema más solidario con las mujeres y no al revés. En el límite, siguiendo el razonamiento miope de los contables, si las mujeres tienen una esperanza de vida 4 años superior hoy y más en el futuro, pues que trabajen más tiempo que los hombres. Eso es lo coherente con ese razonamiento.

Esta manera de trasladar el cálculo actuarial estrecho propio de los seguros privados a un sistema que por definición busca la solidaridad refleja bien cuan utilitaria se ha vuelto nuestra sociedad y cuan urgente es practicar con transparencia, evidenciando con claridad sus costos, la solidaridad de los que tienen más con los que tienen menos y de los que se hacen poco cargo del trabajo doméstico y de la crianza con las que si se hacen cargo de estas tareas poco visibilizadas y poco reconocidas socialmente.

## REFERENCIAS

**Arenas de Mesa, A.**, “El sistema de pensiones en Chile: principales desafíos futuros”, *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago, 2004.

**Atkinson, A. B.**, *Public economics in action. The basic income/Flat tax proposal*, Oxford University Press, Oxford, 1997.

**Barr, N.**, “La seguridad de ingresos en la vejez y el papel del Estado”, *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago, 2004.

**Bayley, S. J.** *Public Sector Economics*, MacMillan Press, Londres, 1995.

**Bertranou, F.M. y Vasquez, J.**, “Trabajadores independientes y el sistema de pensiones en Chile”, Organización Internacional del Trabajo, *OITNOTAS*, n° 1, Santiago, marzo 2006.

**Blanchet, D.**, “Le débat répartition-capitalisation: un état des lieux », *Retraites et Epargne*, Conseil d’Analyse Economique du Premier Ministre, La Documentation Française, Paris, 1998.

**Davanne, O.**, “Eléments d’analyse du système de retraite français”, *Retraites et Epargne*, Conseil d’Analyse Economique du Premier Ministre, La Documentation Française, Paris, 1998.

**Ibarra, A. y Martner, G. D.**, *Ciclo económico y programas de compensación social: el caso del sistema Chile Solidario*, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile, Documento de Trabajo n° 1, Enero 2006.

**Majnoni d’Intignano, B.**, *La protection sociale*, Les Editions de Falloix, Paris, 1993.

**Malinvaud, E.**, *Les cotisations salariales a la charge de l’employeur*, Conseil d’Analyse Economique du Premier Ministre, La Documentation Française, Paris, 1998.

**Martner, G.D.**, *Líneas de pobreza y programas de empleo social en Chile*, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile, Documento de Trabajo n° 3, Abril 2006.

**Nellor, D.**, “Taxation of Mineral and Petroleum Resources”, *Tax Policy HandBook*, IMF, Washington D.C., 1995.

**OCDE**, *Estudios Económicos de la OCDE. Chile*, 2005.

**Passet, R.**, *La ilusión neoliberal*, Debate, Madrid, 2000.

**Sen, A.K.**, *la desigualdad económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001 [*On Economic Inequality*, Oxford University Press, 1997].

**Stiglitz, J.**, *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton & Company, New York, 2000.

**Van Parijs, Ph.**, “Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?”, en Eduardo Matarazzo Suplicy, *Renda de cidadanía*, Cortez Editora, Sao Paulo, 2002.

**Wilmore, L.**, “Universal pensions for development countries”, IIASA, Laxemburg, Mayo 2006.

**World Bank**, *Averting the old age crisis*, Oxford University Press, New York, 1994.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios “Miguel Enriquez”, CEME: <http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata..](#)

© CEME web productions 2003 -2007 