



Comisión de Seguridad Social y Previsión

**El sistema de pensiones que
necesitamos en Chile**

Propuesta de Reforma

Álvaro Gallegos
Ex Superintendente de Pensiones
Miembro del Foro para un Desarrollo Justo y Sostenible
Mayo de 2021

Las Pensiones del Sistema

El sistema de capitalización individual instalado en dictadura ha fracasado rotundamente en la provisión de pensiones que permitan a los adultos mayores e inválidos satisfacer dignamente los gastos propios de la vejez y llevar una vida decente.

| NIVEL DE PENSIONES DEL SISTEMA | | |
|---------------------------------------|-------------------|------------------|
| Año | Promedio | Mediana |
| 2017 | \$ 137.129 | \$ 50.112 |
| 2018 | \$ 155.692 | \$ 51.411 |
| 2019 | \$ 150.712 | \$ 50.677 |
| 2020 | \$ 229.651 | \$ 80.613 |
| Cuatrenio | \$ 166.095 | \$ 57.304 |

Las Pensiones del Sistema

Comparadas con salarios referenciales, las pensiones del sistema de capitalización individual muestran una fuerte caída en la capacidad de consumo de los adultos mayores.

| PENSIONES S/ SALARIOS | | | |
|-----------------------|---------|---------|-------|
| Salario | Mujeres | Hombres | Total |
| Mínimo | 26,3% | 83,1% | 50,9% |
| Mediano | 7,9% | 30,0% | 14,3% |
| Medio | 17,0% | 38,5% | 26,8% |

Las Pensiones del Sistema

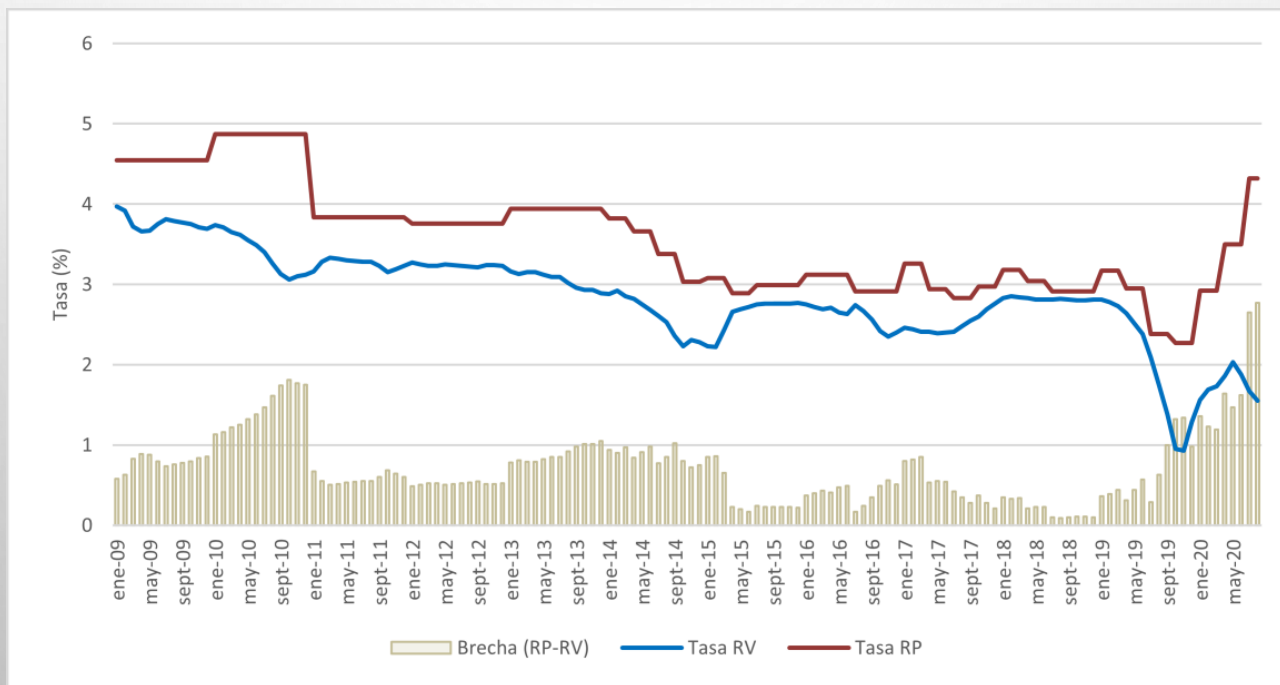
En el caso de las mujeres, el sistema reproduce las inequidades del mundo laboral y no considera su compromiso cultural con la familia y el cuidado. Además, las reglas internas discriminan con base en género.

La consecuencia es que la pensión promedio de la mujer es casi un tercio de la del hombre y que su pensión mediana apenas alcanza a un quinto.

| Brecha de Género en Pensiones | | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
| Año | Mediana | Mujer / Hombre | Promedio | Mujer / Hombre |
| 2017 | \$ 25.534 | 20,8% | \$ 74.620 | 33,3% |
| 2018 | \$ 25.332 | 19,9% | \$ 82.532 | 32,6% |
| 2019 | \$ 25.890 | 20,3% | \$ 79.737 | 32,0% |
| 2020 | \$ 36.806 | 22,7% | \$ 112.319 | 31,1% |
| Cuatrienio | \$ 27.883 | 20,7% | \$ 85.888 | 31,7% |

Las Pensiones del Sistema

Puntualmente, en el año 2020 aumentaron las pensiones auto financiadas bajo modalidad de retiro programado por efecto del alza de la Tasa de Interés Técnico de Retiro Programado.



El DL 3.500 no corresponde a un Sistema de Seguridad Social

- Es un conjunto de contratos individuales de ahorro forzoso para la vejez
- Carece de solidaridad intra o intergeneracional
- No mutualiza los riesgos, se asumen individualmente
- Discrimina con base en género
- Todos los riesgos recaen en los afiliados
- Ineficiente diseño del esquema del ahorro para la vejez
- **ICPM: “Es la opinión del grupo de trabajo que la crisis de las pensiones en Chile no puede resolverse dentro de los límites del sistema actual.”**

Deficiencias del Sistema de Capitalización Individual

- **Problemas de economía política**
 - Priman intereses del Agente por sobre los del Principal
 - Afiliados carecen de representación
 - Fondo por 70% del PIB controlado por privados genera poder político casi incontrarrestable
 - Provisión de bien público vía mercado oligopólico sin regulación tarifaria
 - Cotización de 10% es totalmente insuficiente (OECD 19%)
- **Singularidades a nivel global**
 - Arreglo institucional presente sólo en 9 países (30)
 - Empleadores no contribuyen (único país en la OECD)

Necesitamos un Nuevo Sistema basado de los principios de la Seguridad Social

Es nuestra convicción que es indispensable retirar las lógicas de mercado del sistema de pensiones y avanzar decididamente hacia un sistema de seguridad social solidario y tripartito, con equidad de género, que sustituya la capitalización individual.

Meros cambios paramétricos a este esquema no son suficientes.

Para ese fin se requiere una reforma estructural, basada en los principios rectores de la Seguridad Social, que aborde desde una perspectiva multidimensional una completa revisión del sistema.

Proponemos un sistema público moderno, solidario, de capitalización colectiva con reservas técnicas y de beneficios definidos.

Necesitamos un Nuevo Sistema basado de los principios de la Seguridad Social

Manifestamos categóricamente que debe realizarse una profunda reforma estructural para acercarnos a un sistema que cumpla con:

- Entregar pensiones dignas que garanticen a los adultos mayores no caer en la pobreza y proteger los ingresos laborales ante invalidez.
- Dar certeza a todas las categorías de trabajadores respecto de sus derechos de pensión.
- Contar con sostenibilidad financiera en el largo plazo.

Transición:

- Pleno respeto la propiedad de los trabajadores sobre su ahorro forzoso.
- Libertad para trasladar fondos individuales al sistema colectivo.

Necesitamos un Nuevo Sistema basado de los principios de la Seguridad Social

Es necesario rescatar los principios de la seguridad social, consagrada por la Declaración Universal de Derechos Humanos como un derecho inalienable de toda persona en tanto miembro de la sociedad. En tanto firmante del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Chile debe reconocer el derecho de toda persona a la seguridad social.

La seguridad social sólo puede entenderse como una institución de carácter público y el Estado debe tener una responsabilidad, de rango constitucional, respecto de la protección social de sus ciudadanos, asegurando prestaciones justas para una subsistencia digna.

La Nueva Constitución debe proveer el Marco Institucional

Lo que diga el texto constitucional sobre la materia no es irrelevante y afecta directamente el diseño institucional de los sistemas de seguridad social.

Planteamos, por ello, que el derecho a la seguridad social debe estar consagrado en la Nueva Constitución de manera explícita, tal como ocurre en 131 países del mundo, y que en ella queden expresados los principios rectores del sistema de seguridad social.

Las Cinco Dimensiones a Reformar:

1 Estructura

A) Estructura del Sistema

El nuevo sistema estará conformado por los siguientes 3 pilares:

- **Pilar 1** No contributivo, financiado con fondos generales del tesoro público.
- **Pilar 2** Contributivo Obligatorio, financiado con aportes de trabajadores y empleadores.
- **Pilar 3** Contributivo Voluntario, financiado con aportes voluntarios individuales o colectivos.

Las Cinco Dimensiones a Reformar

2 a Prestaciones Principales

B) Prestaciones principales

El nuevo sistema de seguridad social entregará certezas a los trabajadores respecto de sus derechos de pensión a base de un esquema de beneficios definidos que tendrá una estructura de 3 pisos acumulativos:

- **Pensión Básica Universal (PBU)** no contributiva del Pilar para el 100% de los ciudadanos chilenos (también para extranjeros avecindados en Chile sujeto a requisitos de acceso).
- **Pensión Laboral Contributiva (PLC)** del Pilar 2 para todas las categorías de trabajadores del sistema, determinada por el esfuerzo contributivo y por los demás factores incluidos en el diseño de cuentas nocionales.
- **Pensión Voluntaria Autofinanciada (PVA)**, individual o colectiva, que permita una mayor suavidad de los niveles de consumo en el tránsito desde la condición activa a la pasiva.

Las Cinco Dimensiones a Reformar: 2 b Diseño de Beneficios

- **Habr  un esquema de Beneficio Definido de Pensiones Laborales basado en cuentas nocionales que registrarán:**
 - El esfuerzo contributivo del historial de cotizaciones.
 - Tipo de trabajo (pesado o normal).
 - El nivel educacional.
 - Historial médico y de salud.
 - Número de hijos nacidos vivos.
- **El diseño nocional convergerá a la igualdad entre el VA de los flujos de aportes y el VA de los flujos de pensión considerando:**
 - Tasa de reemplazo objetivo (en un rango de 50-75%).
 - Tasa de rendimiento garantizada
 - Reserva técnica para cubrir el flujo de obligaciones por un período a establecer (por ejemplo, de 5 a 10 años).
 - La disponibilidad fiscal para cubrir eventuales déficit.

Las Cinco Dimensiones a Reformar

3 Financiamiento y Contribuciones

C) Financiamiento y contribuciones

c.1 Pilar Contributivo Obligatorio

El pilar contributivo obligatorio será financiado por aportes de trabajadores y de empleadores en un marco de equilibrio.

- **Contribución objetivo:** la contribución total alcanzará en un plazo de 10 años al 20% sobre la masa salarial.
- **Tasa de cotización de empleadores:** la contribución de los empleadores alcanzará en 8 años un 8% del costo de la nómina.
- **Tasa de cotización de trabajadores:** se reducirá gradualmente la actual tasa de 10% en armonía con la evolución creciente del aporte del empleador.
- **Evolución de la Contribución de los trabajadores:** tenderá, como recomienda la OIT, a equipararse al aporte patronal.
- **En el largo plazo, el empleador debiera soportar una mayor parte de la carga, similar a la situación en la OECD.**

Las Cinco Dimensiones a Reformar

3 Financiamiento y Contribuciones

C) Financiamiento y contribuciones

c.2 Pilar Contributivo Voluntario

Este pilar se financiaría libremente con:

- Aportes que puedan hacer libremente trabajadores individuales
 - Con contrato
 - Independientes
 - Informales
- Aportes colectivos acordados en negociaciones formales entre empleador y sindicato, y
- Aportes de planes colectivos subsidiados para EMT

c.3 Pilar No Contributivo

Este pilar será financiado con cargo a fondos generales.

Las Cinco Dimensiones a Reformar

4 Nueva Institucionalidad

D) Institucionalidad y organización funcional del sistema

La institucionalidad se conformará de:

- Una agencia pública, sujeta a rendición democrática de cuentas, como ente rector del nuevo sistema a cargo de
 - la evaluación periódica de la sostenibilidad financiera y actuarial del sistema y de sus parámetros clave:
 - Tasas de contribución, edades de retiro, objetivos de tasas de reemplazo y reservas técnicas;
 - Variables demográficas y de salubridad.
 - Diseño de beneficios definidos y sus requisitos de acceso, y
 - Esquema de cuentas nocionales.
 - la administración y operación de cuentas centralizada para:
 - llevar el control y gestión de los registros individuales y de los derechos de pensión, y
 - delegar las funciones que estime conveniente.
- Una Superintendencia de Pensiones y Seguridad Social.
- Un órgano consultivo integrado por representantes de trabajadores y pensionados que asegure la participación ciudadana.

Las Cinco Dimensiones a Reformar

5 Inversiones

E) Gestión de las inversiones

- Para reorientar la gestión de las inversiones, **proponemos constituir una Comisión de Inversiones**, integrada por miembros independientes de la industria financiera, y sus funciones serán:
 - dictar una nueva normativa cuyos objetivos serán:
 - la seguridad y rentabilidad de los fondos;
 - el balance de plazos entre activos y obligaciones;
 - el respeto a los criterios ESG;
 - el desarrollo inclusivo y sostenible, y
 - la creación de empleo decente según los define la OIT.
 - definir criterios de elegibilidad y límites por instrumento y emisor en el marco de los límites estructurales del BCCh.
 - proponer al ente rector distintos tipos de fondos, sean de estrategia pasiva, de estrategia activa y de proyectos estratégicos de desarrollo.

Urgencias a resolver en el Corto Plazo

- **Asegurar aporte patronal de 6% a un fondo colectivo y solidario.**
- **Pensión Básica Universal**
 - Otorgue pensiones no inferiores a la línea de la pobreza al 60% más pobre que avance gradualmente en 4 años a:
 - una tasa de reemplazo de 70% del salario mínimo.
 - una cobertura del 100% de la población.
- **Inequidad por Discriminación basada en Género**
 - Eliminar tablas de expectativas de vida y mortalidad (TEVM) diferenciadas por sexo, práctica inconstitucional en EEUU y en Europa.
 - Permitir acceso al Pilar Solidario a mujeres a los 60 años.
- **Pensión Anticipada y Excedente de Libre Disponibilidad**
 - Requisitos son excesivos (PA=TR 70%+80% PMAS) (ELD=100% PMAS).
 - Proponemos establecer que el fondo financie pensión igual a la PBU.
- **Fin del uso de TEVM en cálculo individual de pensiones**
 - Trasladar el riesgo de longevidad al Estado
 - Definir parámetro tope único para ambos sexos.



Comisión de Seguridad Social y Previsión

**El sistema de pensiones que
necesitamos en Chile**

Propuesta de Reforma

Álvaro Gallegos
Ex Superintendente de Pensiones
Miembro del Foro para un Desarrollo Justo y Sostenible
Abril de 2021

Las Cinco Dimensiones a Reformar

4b Inversiones

- **Nuevo marco regulatorio**
- **Define el régimen de inversiones un Consejo Público de Inversiones CPI integrado por representantes de**
 - Consejo Superior de Seguridad Social, que lo presidirá
 - Banco Central
 - Ministerios de Hacienda, de Economía y de Trabajo
- **La estrategia de inversiones velará por:**
 - La seguridad y rentabilidad de los fondos
 - El balance de plazos entre activos y obligaciones
 - El respeto de los criterios ESG
 - El desarrollo económico inclusivo y sostenible
 - La creación empleos decente (definición OIT)
- **El CPI podrá proponer distintos tipos de fondos:**
 - Fondos de estrategia pasiva o de estrategia activa
 - Fondos de proyectos estratégicos de desarrollo (Ej. Canadienses)

Las Cinco Dimensiones a Reformar

5ª Diseño de Beneficios

- **La capitalización individual no garantiza un determinado monto para las pensiones de vejez.**
 - **El monto de la pensión depende hoy de 5 factores principales:**
 - 1) **Saldo de ahorro acumulado**
 - 2) **Edad mínima legal de retiro (60-65)**
 - 3) **Tabla de Expectativas de Vida y Mortalidad (TEVM) aplicadas al causante y a sus beneficiarios de pensión**
 - 4) **Tasa de cotización obligatoria (10%)**
 - 5) **Tasa de interés aplicable (TITRP)**
 - **El afiliado sólo incide parcialmente en el primer factor de esfuerzo contributivo vía aportes obligados en períodos de trabajo dependiente e independiente y aportes voluntarios.**
 - **Todos los riesgos recaen en el afiliado y afectan el monto de la pensión.**

Las Cinco Dimensiones a Reformar

5b Diseño de Beneficios

- Proponemos entregar certezas a los trabajadores respecto de sus derechos de pensión a base de beneficios definidos (BD).
 - Proponemos una estructura de 3 pisos acumulativos:
 - Una Pensión Básica Universal (PBU) no contributiva.
 - Una Pensión Laboral (PL) financiada por trabajadores y empleadores.
 - Una Pensión Voluntaria autofinanciada (PVA).
 - La suma de las pensiones:
 - PBU + PL no podrá superar el tope imponible.
 - La PVA no se computa para este límite.
 - PBU, PL y PVA se considerarán renta.
 - Proponemos 3 pilares:
 - Pilar no contributivo (1) a cargo de la PBU y otros subsidios.
 - Pilares contributivos (2 y 3)
 - Obligatorio: con aportes de trabajador y empleador.
 - Voluntario: individual, colectivo o ambos.

Las Cinco Dimensiones a Reformar

5d Diseño de Beneficios

- Los parámetros del diseño nacionales incluirán, entre otras variables, las siguientes:
 - Tasa de rendimiento garantizada
 - Tasa de desempleo estructural de largo plazo
 - Tasas de participación laboral según género
 - Tasa de crecimiento de los salarios
 - Tasas de contribución
 - Tasas de natalidad y crecimiento demográfico
 - Tablas de expectativas de vida
 - Edad de retiro (sin distinción de género)
 - Ratio de dependencia
 - Tasa de inmigración/emigración
 - Tasa de crecimiento del PIB