

## “Reforma al Sistema Previsional Chileno: la disyuntiva entre seguridad social y empleabilidad”

Cristian Bustos-Flores<sup>1</sup>

Sin lugar a dudas, el proyecto de reforma al actual sistema previsional, enviado a trámite legislativo por el ejecutivo hace unos días e impulsado por el malestar de una parte importante de la sociedad chilena frente a la baja cuantía de las pensiones y sus tasas de reemplazo; ha sido uno de los temas que se ha tomado la discusión por parte de expertos y académicos, situando la necesidad de incorporar cambios al actual esquema, con miras al corto plazo pero bajo un horizonte de sostenibilidad (mediano y largo plazo), en un país donde los cambios demográficos de la últimas décadas, producto en parte de mejoras relativas en la cobertura de salud pública, han contribuido al aumento de la expectativa de vida. Del debate de los últimos meses, en relación a la seguridad social, resulta significativo referirse a la discusión acerca del carácter solidario y el rol de la sociedad, en contribución hacia aquellos que dimiten de la vida laboral activa.

En la actualidad, nuestro país cuenta con un sistema previsional integrado por tres componentes esenciales: un mecanismo no contributivo constituido por el Pilar Solidario (Pensión Básica Solidaria y Aporte Previsional Solidario, creada por la Ley 20.255) financiado vía impuestos generales, uno contributivo con cargo al trabajador y administrado por agencias privadas (Administradoras de Fondos de Pensiones, creadas por el DL 3.500), y costeadado con cargo a contribuciones obligatorias, y un último componente de ahorro previsional voluntario (APV). El sistema cuenta con un total de 10.319.489 afiliados, de los cuales el 50,4% ha cotizado de forma continua durante 2016 (Ministerio de Hacienda, 2017), y administra un total de fondos que a la fecha ascienden a USD\$ 190.072 millones equivalentes al 74,6% del PIB.

La media de las pensiones autofinanciadas del componente contributivo asciende a \$ 214.848, y al incluir el mecanismo no contributivo (APS) estas alcanzan un promedio de \$ 230.528 equivalentes al 85,4% de un salario mínimo<sup>2</sup>. No obstante aquello existen brechas relevantes entre diversos grupos de la sociedad, centrados en los niveles de ingreso medio y en las mujeres. Según el

---

<sup>1</sup> Licenciatura en Economía Universidad de Buenos Aires (UBA). Director del Centro de Estudios de la Realidad Social (CERES).  
Correo Electrónico: cristian.bustos@ongceres.cl

<sup>2</sup> Cálculo en base a salario mínimo legal en Chile (Ley 20.935), vigente al 1 de julio de 2017 y que asciende a \$ 270.000.

último Informe de Productividad elaborado por el Ministerio de Hacienda en conjunto al Ministerio del Trabajo<sup>3</sup>, la mediana existente entre las pensiones autofinanciadas, desagregadas por género, dan cuenta de una mediana de \$ 20.556 en mujeres y de \$ 92.258 para los hombres; con diferencias importantes en las tasas de reemplazo, con valores de la mediana de la pensión total<sup>4</sup> respecto del último ingreso de 29% para las mujeres y de 52% para los hombres, lo que da cuenta de problemas de suficiencia en parte importante de los pensionados.

El motivo del bajo nivel de las pensiones y sus tasas de reemplazo, contrario a la percepción ciudadana que sindicada a las administradoras de fondos de pensiones (AFP) como las principales responsables, responde a una serie de variables relacionadas con: 1) la baja tasa de cotización, 2) la baja densidad de las cotizaciones, 3) bajos salarios, 4) disminución de las rentabilidades globales, y 5) el aumento en las expectativas de vida. Sin intención de ahondar en ellas, debido a la extensa disponibilidad de bibliografía y estudios existentes, resulta importante soslayar que el nivel de la tasa de cotizaciones previsionales, que en Chile asciende a 12,3% se encuentra bajo la media OCDE, la cual alcanza el 17,6% y del promedio de Latinoamérica de 14,2%.

**Tabla 1: % Renta Imponible**

	Trabajador	Empleador	Total
Chile	11,2	1,15	12,3
OCDE	6,7	10,9	17,6
Latinoamérica	7,1	7,1	14,2

**Fuente:** Informe de Productividad Mensaje N 118-365, en base a Pensions at Glance, 2015, datos 2014 para los países OCDE con tasa de contribución para pensiones separada del total de seguridad social. Para Latinoamérica, datos 2015, REO, FMI 2017.

De igual forma, la baja densidad de las cotizaciones responde a características propias del mercado laboral chileno, como el tipo de empleo (formal/informal), área de trabajo (sector de la economía) y nivel educacional; así como también a diferencias importantes entre hombres y mujeres, según datos de la Subsecretaría de Previsión Social, entre 2009 y 2016, solo un 19,2% de los hombres permaneció inactivo, mientras que en el caso de las mujeres la cifra asciende al 48,1%, lo que da lugar a las denominadas “lagunas previsionales”, que se acrecienta en el caso de las mujeres.

<sup>3</sup> Informe de Productividad elaborado por el Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en base al proyecto de ley iniciado en mensaje N 118-365, y publicado el 14 de agosto de 2017.

<sup>4</sup> Pensión Total, corresponde a la sumatoria de los diversos mecanismos que componen el actual sistema de pensiones de Chile (según las modificaciones incorporadas en la ley 20.255); Pilar Solidario o no contributivo, pilar contributivo y ahorro previsional voluntario.

Otro de las variables importantes y responsables de la baja cuantía de las pensiones del sistema, es el bajo nivel de los salarios, de la mayor parte de los trabajadores que componen la economía chilena. La tabla 2, muestra el caso de las clases bajas, que corresponde al 25,3% de la población la mediana per cápita es de \$ 250.000<sup>5</sup>, las clases medias bajas, que representan el 50,7% de la población y cuya mediana per cápita asciende a \$ 376.043<sup>6</sup>; y sus aportes previsionales mensuales corresponden a \$ 26.025 y \$ 39.146 respectivamente. Lo que da cuenta de la baja cuantía de la capacidad de ahorro de dicha población; así como también la existencia de factores relacionados con el nivel de calidad de los empleos, el nivel de empleabilidad en el tiempo, entre otros, responsables de los bajos salarios y con ello, del bajo nivel de ahorro y densidad de las cotizaciones.

**Tabla 2: Clasificación en 4 clases socioeconómicas según ocupación.**

Clase Social	Escolaridad Promedio (años promedio)	Mediana per cápita de los ingresos del trabajo (CLP)	% población	Mediana de los aportes previsionales (CLP)
Clases bajas	8,3	250.000	25,3	26.025
Clases medias bajas	11,2	376.043	50,7	39.146
Clases medias	15,0	660.000	12,9	68.706
Clases medias altas y altas	17,2	1.400.000	10,6	145.740

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de encuesta CASEN 2015.

Nota: para el cálculo del % de la población correspondiente a cada clase social, se considera la población ocupada entre 25 y 65 años, en base a la variable de ocupación del jefe del hogar.

Otro factor relevante, es la rentabilidad y el contexto macroeconómico global al cual se enfrenta el sistema, la menor rentabilidad de los mercados e instrumentos financieros, así como también menores tasas de interés en los mercados desarrollados y en desarrollo, y los conflictos geopolíticos que incorpora mayor incertidumbre, se traducen en menores tasas de retorno a las inversiones y una menor perspectiva de rentabilidad para los fondos de pensiones.

Así como también, los cambios demográficos que ha experimentado nuestro país en las últimas décadas; y que no solo dan cuenta de una disminución sostenible de los niveles de natalidad, sino que también un importante crecimiento de la expectativa de vida y con ello aumentos en la tasa de población de mayores de 65 años, los cuales representaban en 1980 un 5,6% de la población, y en la actualidad asciende al 10,8%, proyectándose para el 2050 y 2011 una tasa del 23,6% y del 31%

<sup>5</sup> Monto correspondiente a variable ingresos del trabajo de la última, en base a datos de la encuesta CASEN 2015.

<sup>6</sup> *Ibid.*

respectivamente<sup>7</sup>. Lo cual, hace inviable en el mediano y largo plazo, la incorporación de esquemas previsionales de reparto, financiados con transferencias intergeneracionales.

## Proyecto e Impactos

El proyecto de ley, incorpora un aumento en la tasa de cotizaciones en un 5%, con cargo al empleador y la creación de un cuarto mecanismo, a los tres existentes, denominado Sistema de Ahorro Previsional Colectivo (SAPC), el cual será administrado por un órgano público de carácter técnico y autónomo, que administrara y gestionará los fondos parte del aumento del 5% en la tasa de cotizaciones (3% será destinado al actual mecanismo contributivo del sistema, y el 2% restante al SAPC). Los objetivos que el proyecto de ley busca con ello subsanar, son: a) la mejora de las pensiones, mediante la incorporación de un elemento de solidaridad, b) mejorar la equidad de género, c) introducir cambios sostenibles en el tiempo, cautelando los efectos sobre la economía y el mercado laboral y d) otorgar una mayor legitimidad al Sistema Previsional<sup>8</sup>.

El aumento en la tasa de cotizaciones con cargo al empleador, es una propuesta en línea con las directrices de seguridad social de otros esquemas internacionales (entre los que cuenta gran parte de los países de la OCDE); sin embargo, sus efectos no son inocuos sobre los costes de las firmas en el corto plazo, con las implicaciones correspondientes sobre el mercado laboral, lo cual ha llevado a discusiones en la opinión pública, acerca de sus consecuencias a nivel individual y macroeconómico. En este punto, se ha planteado que el aumento de la tasa de cotización previsional del 5%, con cargo al empleador, puede considerarse como un impuesto al trabajo, ya que es común que imponer a los empleadores el financiamiento de beneficios sociales, y que estos dependan de la existencia de trabajo (bajas tasas de desempleo), encareciendo el empleo, y reduciendo la demanda de las firmas por trabajadores.

Si bien lo anterior resulta hasta cierto punto cierto, dicho razonamiento obvia cuestiones elementales en una economía, tales como la elasticidad de empleo-salarios<sup>9</sup> agregada, así como también los efectos de los incentivos de los beneficios incorporados sobre los trabajadores, en

---

<sup>7</sup> Estimaciones elaboradas por Ministerio de Hacienda, en base a datos de CEALADE, revisión 2015.

<sup>8</sup> En base a los objetivos descritos en el Proyecto de Ley iniciado en mensaje N 118-365

<sup>9</sup> Se estima la relación macroeconómica entre empleo y salario, en base a los datos mensuales de actividad económica elaborados por el INE, la regresión estimada es:  $\Delta \ln(Empleo_t) = \alpha \Delta \ln(imacec)_t + \theta_2 \Delta \ln[remuneraciones]_t + \Delta \varepsilon_t$

términos de comportamiento y productividad (Bravo & Contreras, 2000). Por tanto, los modelos y simulaciones que busquen proyectar sus consecuencias y efectos, han de considerar dichas variables, así como también aquellas relacionadas con la implementación, ya sea si esta es inmediata o gradual (de ser así, incorporando el universo temporal de la misma).

Los modelos y simulaciones disponibles durante las últimas semanas, provenientes de diversos centros de estudios, academia y del propio ejecutivo (por medio de las divisiones de estudios de diversos ministerios); permiten aproximar, en base a los datos existentes los impactos que podría generar la implementación de la reforma sobre el mercado laboral. La reforma al sistema previsional de 2008 (ley 20.255), marco el primer precedente en esta materia, trasladando el cargo correspondiente al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) del trabajador al empleador. Los datos correspondientes a dicha reforma, nos permiten tener una aproximación acerca del impacto en términos cuantitativos de un aumento en un 1% en las remuneraciones<sup>10</sup> sobre el número total de cotizantes. Distintas simulaciones, que toman la incorporación del 5% con cargo al empleador de forma inmediata, estiman una pérdida total en el corto plazo que oscila entre 2.200 394.000 empleos, con efectos intermedios de 60.000 a 124.000 empleos (Ministerio de Hacienda, 2017).

No obstante, el proyecto despachado por el ejecutivo considera gradualidad en su incorporación, mediante el incremento anual en un 1% hasta llegar al 5% correspondiente, frente a lo cual las estimaciones realizadas han de considerarse como un costo máximo<sup>11</sup> y/o cota superior del efecto que se podría desencadenar. Un elemento importante que mencionar es que la gradualidad en la implementación permite la incorporación de dichos costes en un universo de mediano y largo plazo, sin repercutir mayormente en las tasas de empleabilidad y con ello, en el bienestar económico de la sociedad.

En síntesis, la evidencia del efecto de las propuestas que incorpora el proyecto de reforma al sistema previsional, como la gradualidad de su incorporación, no suponen un impacto significativo sobre los costes de las firmas, y sus implicancias sobre la empleabilidad del mercado laboral chileno. No obstante, estos distan de ser inocuos para la economía en un esquema temporal de corto plazo.

---

<sup>10</sup> Debido a que la ley 20.255, transfirió la responsabilidad del pago de la prima del SIS al empleador, la remuneración se construye por el salario ( $w$ ) más el costo previsional (en este caso el pago del SIS) por el empleador; como muestra la siguiente ecuación:  $remuneraciones_t = w_t + SIS_t$

## Referencias

Bravo, D. y Contreras, D. (2000). *Is there any relationship between minimum wage and employment?*. Documento de Trabajo N°157. Departamento de Economía U. de Chile.

Ministerio de Desarrollo Social (2016). *Base de datos encuesta de Caracterización Nacional Socioeconómica: Correspondiente al año 2015*. Ministerio de Desarrollo Social: Chile.

Ministerio de Hacienda, (2017). *Informe de Productividad: Proyecto de ley que crea nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario*. Mensaje N 118-365. Ministerio de Hacienda: Chile.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (2017). *Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. PNUD: Chile.

Ramos, J. y Chamorro, J. (2013). *Salario Mínimo, lo técnico y lo valórico*. Trabajos de Investigación en Políticas Públicas, Departamento de Economía U. De Chile.

Solimano, A. (1988). El impacto macroeconómico de los salarios mínimos en Chile. Programa regional de Empleo para América Latina y el Caribe, PREALC/OIT.