



# Reforma de Pensiones: ¿Qué dice la gente?\*

Por: Fernando López, Doctor en Business Administration, Olin Business School, Washington University in St. Louis, EE.UU. Académico FEN-UAH



El diseño de nuestro sistema de pensiones es uno de los temas controvertidos de cara a la discusión de los cambios que el país necesita. Con la carrera presidencial desatada, la mayoría de los candidatos ya ha planteado sus propuestas para cautivar a la ciudadanía. En este contexto, el propósito de este artículo es documentar las preferencias de las personas respecto a distintas alternativas de diseño del sistema previsional, utilizando datos de la VII versión de la Encuesta de Protección Social realizada por la Subsecretaría de Previsión Social. Estos datos corresponden a una muestra de 7.800 personas que representa 13,4 millones de personas a lo largo del territorio nacional.

## Los principales resultados son:

1. La mayoría cree que el Estado debería asegurar pensiones suficientes en la vejez para todos los ciudadanos por igual.
2. La mayoría cree que los empleadores

deberían realizar cotizaciones previsionales adicionales para mejorar las pensiones.

3. No hay consenso sobre la idea de que el aumento en las pensiones se financie con mayores cotizaciones individuales.

4. No hay consenso sobre la idea de que los trabajadores financien a los pensionados (solidaridad intergeneracional).

5. La mayoría quiere jubilar a la edad actualmente acordada.

6. La mayoría cree que las instituciones que entregan pensiones, beneficios de cesantía, incapacidad laboral, no deberían ser administradas por entidades privadas. Frente a un eventual aumento en las cotizaciones obligatorias, la mayoría prefiere una administradora sin fines de lucro o estatal.

Cabe señalar que la encuesta fue aplicada de manera presencial entre el 14 de diciembre de 2019 y el 22 de marzo de 2020<sup>1</sup>.

\* El autor agradece los valiosos comentarios de Jorge Rodríguez y Marcela Mandiola. Errores u omisiones son responsabilidad del autor.

(1) El trabajo de campo fue interrumpido producto de las restricciones ocasionadas por la pandemia.

Este periodo es posterior al estallido social de octubre de 2019 y previo a la crisis ocasionada por la pandemia. En este contexto, las respuestas que se analizan a continuación son previas a la aprobación de tres retiros de fondos, lo cual es un acontecimiento inédito en la historia del sistema de AFP. Esto por una parte aumentó el sentido de propiedad de los fondos, pero también erosionó la base de ahorro previsional que ya era insuficiente para financiar pensiones futuras. Del mis-

resultados que examino a continuación.

### Baja legitimidad de las AFP y del sistema de pensiones

Un primer resultado del sondeo confirma la baja legitimidad ciudadana tanto de las AFPs como del sistema de pensiones. En una escala de 1 a 7, donde 1 representa una evaluación "muy negativa" y 7 una "muy positiva", las personas encuestadas califican a las AFP con un 2,0 y al sistema previsional chileno con un 1,8. Más de 80%

resumir con la fórmula de la Figura 1. El numerador nos muestra que podemos aumentar el ahorro (por parte de trabajadores y/o empleadores), incrementar la rentabilidad y subir los aportes estatales. Por el lado del denominador, se podría aumentar la edad de jubilación o reducir las prestaciones de personas beneficiarias en caso de fallecimiento, por ejemplo, herencias. En otros artículos ya he planteado las dificultades asociadas a cada uno de estos elementos desde una perspectiva técnica (López, 2020; López, 2021). En esta oportunidad, analizaré el apoyo ciudadano de la mayoría de estas alternativas.

**Figura 1: Determinantes de las pensiones**

$$\text{Pensión} = \frac{(\text{Ahorro Previsional} \times \text{Rentabilidad} + \text{Aporte Estatal})}{(\text{Expectativa de vida de la persona beneficiaria y otras})}$$

*Fuente: elaboración propia*



mo modo, los resultados no se dieron en el actual contexto donde hay quienes proponen nuevos retiros de fondos llegando incluso al 100% de estos y, en términos generales, un periodo en que se discuten transformaciones profundas al sistema previsional. De esta manera, cabe tener presente que la historia reciente y la discusión actual podrían haber cambiado los

de las personas califica con nota menor a 4,0 tanto a las AFPs como al sistema de pensiones.

### Alternativas para mejorar las pensiones

Uno de los principales desafíos de nuestro sistema de pensiones es asegurar un nivel de ingresos "razonable" en la vejez. Las principales alternativas para lograrlo se pueden

### Ahorro individual

La encuesta tiene tres preguntas que abordan el grado de acuerdo sobre aspectos del ahorro individual. Se utiliza una escala de 1 a 7 donde 1 representa "Nada de acuerdo" y 7 "Muy de acuerdo". La primera pregunta examina el grado de acuerdo con que cada persona debe financiar la pensión que recibirá en la vejez con su ahorro previsional. Se observan respuestas divididas, con una calificación promedio de 3,7. En efecto, un 32% está nada de acuerdo (con calificaciones 1 y 2), mientras que un 30% está muy de acuerdo (con calificaciones 6 y 7).

La segunda pregunta aborda el grado de acuerdo con un aumento en las cotizaciones individuales. Específicamente, la encuesta pregunta el grado de acuerdo con la siguiente afirmación: "La actual cotización pagada por usted para financiar su pensión debiera aumentarse para mejorar las pensiones". En este caso también se encuentran opiniones divididas con una calificación promedio de 3,6. En los extremos, un 36,7% está nada de acuerdo (con calificaciones 1 y 2), mientras que un 34,6% está muy de acuerdo (con calificaciones 6 y 7).

En conjunto, las preguntas anteriores develan que no habría consenso respecto a que las pensiones se financien con ahorros individuales y, en particular, que se aumenten las pensiones a través de mayores cotizaciones.

La tercera pregunta aborda las coti-

zaciones de trabajadoras y trabajadores independientes. Al preguntar el grado de acuerdo con que deberían cotizar para recibir beneficios previsionales (salud, pensiones, etc.), se obtiene una calificación promedio de 5,1. De hecho, un 55,7% de las personas encuestadas está muy de acuerdo con esta idea (con calificaciones 6 y 7).

### Solidaridad intergeneracional

Una de las críticas que se han realizado al sistema está asociada al individualismo inherente a las cuentas de capitalización actuales. Como alternativa se proponen distintos mecanismos de solidaridad. En este contexto, la encuesta incluye una pregunta que permite evaluar la opinión sobre uno de ellos: la solidaridad intergeneracional. En términos prácticos la idea consiste en que trabajadoras y trabajadores activos financian las pensiones de las personas jubiladas. Específicamente, la encuesta pregunta el grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “Los trabajadores deben destinar un porcentaje de su cotización para mejorar las pensiones de los actuales pensionados”. Considerando la misma escala

### Aporte de los empleadores

Para abordar la mirada de la ciudadanía sobre el rol de los empleadores en las pensiones, la encuesta pregunta el grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “Debería incorporarse una nueva cotización pagada por el empleador que mejore las pensiones”. En la escala de 1 (nada de acuerdo) a 7 (muy de acuerdo), la calificación promedio es 5,7 y 72% se declara muy de acuerdo con la idea (calificaciones 6 y 7). Por lo tanto, hay consenso en que los empleadores deberían aportar a las pensiones.

### Financiamiento Estatal

El aspecto de mayor consenso ciudadano es que el Estado es el principal responsable de asegurar pensiones suficientes en la vejez. En efecto, siguiendo con la escala 1 (Nada de acuerdo) a 7 (Muy de acuerdo), un 79% está muy de acuerdo con que “el Estado debiera garantizar un nivel suficiente de ingresos o servicios para todos los ciudadanos por igual en períodos de cesantía, incapacidad laboral y vejez”. La evaluación promedio de la pregunta ascendió a 6,1 y solo un 3,8% esta “Nada de acuerdo” (con

a 4,7. El porcentaje de personas de acuerdo (con calificaciones 6 y 7) disminuye a 50%, mientras que el porcentaje de personas en desacuerdo (con calificaciones 1 y 2) aumentan a 20%.

Frente a la pregunta ¿Qué tan de acuerdo está con que el Estado debe financiar las pensiones de los trabajadores a través de impuestos?, la calificación promedio asciende a 5,7. En efecto, un 60% está muy de acuerdo con esta idea (calificaciones 6 y 7) y solo 12,2% está en desacuerdo (calificaciones 1 y 2).

### Edad de jubilación

La idea de posponer la edad de jubilación mejora la “contabilidad” de las pensiones al repartir igual monto de recursos en un menor número de años. La encuesta aborda este aspecto preguntando el grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “Estaría dispuesto a postergar mi edad de jubilación para aumentar el monto de mi pensión”. En la escala de 1 (nada de acuerdo) a 7 (muy de acuerdo), la calificación promedio es 2,9 y 53,8% se declara en desacuerdo con la idea (calificaciones 1 y 2).

### Administración de fondos previsionales

Una de las consignas más populares de la discusión política es No+AFP. La pregunta de la encuesta que aborda esta temática es: ¿Qué tan de acuerdo está con que las instituciones que entregan pensiones, beneficios de cesantía, incapacidad laboral, etc., deben ser administradas por el Estado? En la escala de 1 (nada de acuerdo) a 7 (muy de acuerdo), la calificación promedio es 5,3 y un 63% se declara muy de acuerdo (calificaciones 6 y 7). Cuando la pregunta anterior se repite en términos de “privados”, la calificación promedio disminuye drásticamente a 2,2 y un 62,7% se declara muy en desacuerdo con la idea (calificaciones 1 y 2).

Otra pregunta que aborda esta temática se refiere a las instituciones que preferirían que administre un aumento en las cotizaciones previsionales. Solo un 5,4% señaló las AFPs actuales y solo 3,6% de las personas seleccionó a las Compañías de Seguros y 0,8% a las Administradoras Generales de



*Respecto a la administración de fondos previsionales, existe una clara preferencia por una AFP sin fines de lucro y una AFP estatal. Un aspecto clave en este punto es la necesidad de resguardos contra la captura por parte de grupos de interés*

de 1 a 7 descrita anteriormente, la calificación promedio asciende a 3,7 y 41,7% de los encuestados se declara “nada de acuerdo” (con calificaciones 1 y 2). En el otro extremo, un 25,9% se declara “muy de acuerdo” (con calificaciones 6 y 7).

Sobre este aspecto, cabe recordar que según datos de la Naciones Unidas: “Si en 2019 había 5 personas entre 15 y 65 años para financiar a cada persona mayor a 65 años, en 2050 habrá sólo 2 personas entre 15 y 65 años para financiar a cada persona mayor a 65 años”.

una calificación 1 o 2).

Una pregunta similar permite comparar las preferencias respecto a la idea de universalidad implícita en la pregunta anterior y la focalización de los beneficios por parte del estado: ¿Qué tan de acuerdo está con que el Estado debiera garantizar un nivel suficiente de ingresos o servicios solamente para las personas más pobres del país en períodos de cesantía, incapacidad laboral y vejez? En este caso, donde el estado focaliza su esfuerzo en las personas más pobres, la calificación promedio disminuyo



Fondos, que actualmente lideran en la administración de ahorro previsional voluntario. Por el contrario, un 35,2% se inclinó por una administradora de fondos sin fines de lucro y un 31,7% por una AFP estatal.

### Siete reflexiones

1. La mayoría quiere un mayor rol del Estado y de los empleadores en el financiamiento de las pensiones, pero no hay consenso sobre el ahorro por parte de las y los trabajadores. En efecto, cerca de un tercio de las personas encuestadas está muy en desacuerdo con la idea de que las pensiones se financien con ahorros individuales y que los trabajadores financien a los jubilados.

2. La idea de que el estado es el responsable de asegurar pensiones suficientes debe una diferencia radical en la manera que se

concibe el sistema de AFP actual, donde son las personas quienes tienen la responsabilidad de asegurar recursos para financiar su vejez. Los efectos de la responsabilidad que la ciudadanía asigna al Estado ya se han visto reflejados en las diversas manifestaciones observadas desde 2016 y en las respuestas gubernamentales que han fortalecido el actual pilar solidario.

3. Se aprecia una preferencia por beneficios universales financiados a través de impuestos generales. En términos prácticos, esto podría implementarse ampliando la cobertura del pilar solidario actual a toda la población. La principal limitación de esta idea es que el monto de beneficios que se podrá pagar dependerá de la situación fiscal, la cual a su vez depende de la capacidad que tengamos de crecer y recaudar impuestos.

4. Respecto al consenso de que los empleadores realicen cotizaciones para aumentar las pensiones, en la práctica, esto será financiado tanto por trabajadores como empleadores. La parte que será financiada por cada uno de ellos dependerá de las elasticidades de oferta y demanda con respecto a los salarios en el mercado laboral. Esto no considera el aumento en los incentivos para el trabajo informal.

5. El desacuerdo con aumentar la edad de jubilación tiene sentido porque permite a las personas recibir ingresos en la vejez en caso de que no logren emplearse. Aunque la idea mejora la contabilidad de las pensiones porque la misma cantidad de recursos se divide en un menor periodo de financiamiento, no resuelve el problema de fondo que es obtener recursos para asegurar un nivel de ingresos en la vejez.

6. Respecto a la administración de fondos previsionales, existe una clara preferencia

por una AFP sin fines de lucro y una AFP estatal. Un aspecto clave en este punto es la necesidad de resguardos contra la captura por parte de grupos de interés. En este contexto, operar bajo las mismas reglas de las AFP actuales alinearía los incentivos para que una entidad estatal o sin fines de lucro invierta los ahorros previsionales y mantener sus costos en un nivel razonable. Diversos actores han expresado su simpatía con esta idea. Un grupo transversal formado por 21 de los 24 miembros de la Comisión Bravo estuvo de acuerdo con su creación. Incluso ejecutivos de las AFP Modelo y AFP Capital han declarado públicamente a favor de la idea de una AFP estatal. Si bien esta o una sin fines de lucro no mejorara las pensiones, tampoco debería empeorarlas. En efecto, la evidencia académica muestra que los fondos de pensiones de distintas administradoras obtienen rentabilidades similares, que a su vez están en línea con el riesgo de sus inversiones. En términos simples, no le "ganan" ni tampoco "pierden" respecto a alternativas de inversión de riesgo similar. Una AFP Estatal o sin fines de lucro tampoco tiene por qué ser más cara que otras administradoras. Si bien las AFP tienen mayores incentivos para minimizar costos, estos no se transfieren a los cotizantes vía menores comisiones que, de hecho, crecen al ritmo de los salarios de los trabajadores.

7. No hay consenso sobre la idea de introducir elementos de solidaridad intergeneracional planteados por quienes proponen esquemas de cuentas nocionales. En efecto, aproximadamente un tercio de los encuestados está en desacuerdo con la idea de que sus cotizaciones financien a los pensionados actuales. De esta manera, la propuesta que plantea establecer un sistema de cuentas nocionales que además nacionalice los fondos de pensiones, no contaría con apoyo ciudadano transversal. **CE**

### Referencias

- López, F. (2020). Desafíos técnicos para asegurar pensiones mínimas en la vejez: Conceptos básicos para entender la discusión. *Observatorio Económico*, 16-17. <https://doi.org/10.11565/oe.vi130.393>
- López, F. (2021). El punto ciego de las propuestas de nacionalización de fondos y cuentas nocionales. *El Mercurio Inversiones*. <https://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Columnas/2021/06/07/punto-ciego-nacionalizacion-fondos-pensiones.aspx>