

REPENSANDO EL SISTEMA DE PENSIONES  
CHILENO: UN ANÁLISIS CRÍTICO DESDE LAS  
TEORÍAS DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y LOS  
PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

*Francisca Barriga Yumba*

## FRANCISCA BARRIGA YUMHA

Economista, máster en Política Social, Trabajo y Bienestar por la Universitat Autònoma de Barcelona y licenciada en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, donde también obtuvo el título profesional de Ingeniera Comercial. Cuenta con más de seis años de experiencia como investigadora en Fundación SOL, un centro de investigación interdisciplinario que, con más de 15 años de trayectoria, ha protagonizado importantes debates públicos en Chile. Además, forma parte del Grupo de Trabajo en Seguridad Social y Sistema de Pensiones del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Sus áreas de especialización incluyen los sistemas de pensiones desde una perspectiva de seguridad social, las trayectorias laborales con enfoque en la precariedad laboral y el sindicalismo, y la economía feminista y de los cuidados.

# REPENSANDO EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: UN ANÁLISIS CRÍTICO DESDE LAS TEORÍAS DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

## INTRODUCCIÓN

Chile es un caso paradigmático en la privatización e individualización del sistema de pensiones. En 1981, el mundo conoció por primera vez un sistema nacional de pensiones basado exclusivamente en la capitalización individual; administrado por entidades privadas; caracterizado por una contribución fija, pero sin beneficios definidos; y simultáneamente carente de componentes solidarios intra o intergeneracionales (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2019a). Este sistema fue llamado el sistema de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

José Piñera, ministro del Trabajo y Previsión Social durante la dictadura militar de Augusto Pinochet, buscó que el sistema comenzara a operar el 1 de mayo de ese año para que en un futuro se celebrara «el aniversario de la reforma que conquistó para los trabajadores de nuestro país la dignidad en la vejez» (Piñera, 1991, p. 40). En esos años, Piñera también afirmaba que «si todo iba razonablemente bien», las personas que cotizaban regularmente y se pensionaran a través de este sistema podrían alcanzar montos equivalentes al menos al 70% de sus remuneraciones (p. 18).

Sin embargo, a más de 40 años de su implementación, los resultados presentan un panorama muy distinto. Según datos de la Superintendencia de Pensiones (SP), cerca del 85% de las personas recibe hoy una pensión autofinanciada<sup>1</sup> inferior al salario mínimo vigente a diciembre de 2023 (\$460.000), y menos del 10% de ellas alcanza una pensión total —considerando subsidios estatales— superior a \$825 mil, monto que corresponde al 70% de la remuneración promedio del sistema (Gálvez, Kremerman y Reyes, 2024).

---

1. Pensión autofinanciada se refiere a aquel monto que se construye puramente a partir de las «cuentas de capitalización individual» de una persona. No considera subsidios estatales.

Esta situación es aún más compleja para las mujeres, ya que su pensión mediana por vejez es de \$232 mil, considerando subsidios estatales, y apenas de \$151 mil si se considera solamente la pensión autofinanciada (Gálvez, Kremerman y Reyes, 2024). Además, según estos autores, «la pensión mediana para mujeres que cotizaron entre 30 y 35 años, es decir, casi toda una vida laboral, llega a solo \$421 mil, incluyendo subsidios» (2024, p. 5).

Frente a este escenario, resulta imperativo realizar un análisis crítico del sistema de pensiones chileno desde una perspectiva de justicia distributiva. La relevancia de este análisis recae en los resultados actuales y las proyecciones futuras del sistema, que afectan directamente a un gran número de personas, especialmente mujeres, quienes reciben pensiones insuficientes para poder sustentar una vida digna.

En consideración a este propósito se utilizarán, como criterios de referencia, los principios de la seguridad social propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los cuales «derivan del consenso internacional alcanzado entre los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores» sobre «los objetivos, las funciones y los principios para el diseño apropiado de los sistemas de pensiones» (OIT, 2019b, p. 1).

En función de estos, y con ayuda de herramientas proporcionadas por teorías de la justicia distributiva, este artículo buscará responder las siguientes preguntas: ¿en qué medida se ajusta el sistema de pensiones chileno a los principios de la seguridad social? ¿Existen alternativas que propongan otros criterios de justicia distributiva para el país?

La hipótesis principal del presente trabajo es que el sistema de pensiones chileno no se ajusta a la mayoría de los principios de seguridad social consensuados internacionalmente y propuestos por la OIT. Adicionalmente, se postula que sí existen alternativas basadas en la experiencia comparada, tal como se refleja en la propuesta de la OIT sobre la construcción de sistemas de pensiones justos y equitativos.

En la siguiente sección se presentará un breve estado de la cuestión. Luego, se detallarán las principales características y resultados del sistema de pensiones chileno. Se evaluará, posteriormente, su adherencia a los principios de seguridad social, con herramientas de la justicia distributiva. Para finalizar se presentarán las conclusiones, sugiriendo futuras líneas de investigación e implicaciones más amplias de los hallazgos presentados.

## ESTADO DE LA CUESTIÓN

En este apartado, se presentarán los Principios de la Seguridad Social propuestos por la OIT<sup>2</sup>, con fin de clarificar y organizar las principales discusiones sobre la justicia distributiva que se derivan de cada uno de ellos.

### Universalidad en la Seguridad Social

El primer principio es la universalidad. Dentro de la literatura de la justicia distributiva, existen posturas a favor y en contra de la universalidad en las políticas sociales. Muchas de las posturas a favor de este principio se basan en el lema de Titmuss, quien afirma que «las prestaciones para pobres son siempre pobres prestaciones» (1968, en Noguera, 2017). Esta afirmación se vincula con la idea de que el universalismo beneficia a las clases medias, como argumentan Goodin y Le Grand (1987). Estos autores sostienen que las clases medias, al contar con más recursos materiales e informativos que les permiten acceder en mayor medida a los programas sociales, junto a una mayor capacidad para influir en el aparato burocrático, logran orientarlo a su favor. Gracias a esta mayor influencia, los beneficios tienden a ser más generosos no solo para las clases medias, sino también para las clases trabajadoras y las personas más pobres.

Asimismo, se argumenta que la universalidad evita el «riesgo moral» en el que pueden caer quienes buscan acceder a políticas focalizadas, los cuales podrían autoinfligirse malestar para poder demostrar que les corresponden los beneficios de la focalización (Noguera, 2024a). Además, la universalidad evita el fenómeno del «*non take-up*», nombre con el que se conoce la falta de acceso o uso de las prestaciones sociales por parte de las personas elegibles, derivado de efectos no deseados como el estigma social, las barreras informativas y los altos costes personales asociados con la solicitud de beneficios (Noguera, 2017).

El riesgo del «*non take-up*» no desaparece con las políticas universales; para que sean eficientes se debe tener en consideración el riesgo de que estas se transformen en políticas selectivas *de facto* si existen problemas de identificación

---

2. Sumado a los principios que se expondrán a continuación, la OIT (2019b) propone: la «sostenibilidad financiera, fiscal y económica»; la «gestión y administración financieras transparentes y sólidas»; y la «participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas». El primero se analizará dentro del principio «responsabilidad general y primordial del Estado». Los dos últimos, por criterios temáticos y motivos de extensión del presente artículo, no serán analizados explícitamente.

de las personas beneficiarias y mecanismos de controles encubiertos (Noguera, 2017).

La OIT propone este principio en el ámbito de la Seguridad Social bajo la premisa de que esta

es un derecho humano, que se entiende en términos prácticos como la necesidad de garantizar la protección universal sin excluir a nadie. Este principio está consagrado en la Constitución de la OIT y en su conjunto de normas, así como en diversos instrumentos de las Naciones Unidas, incluida la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece en su artículo 22 que «*toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social*». (OIT, 2019b)

### **Solidaridad social y financiación colectiva**

El segundo principio de la seguridad social es la solidaridad social y financiación colectiva, que se vinculan a literatura propia de la justicia distributiva dedicada a discutir la justificación de la redistribución social.

Alfano y Maffettone (2021) sostienen que, dentro de los sistemas de pensiones, se podría justificar una redistribución desde los más ricos hacia los más pobres de acuerdo a diversas corrientes de pensamiento. En primer lugar, plantean que las corrientes *igualitaristas* estarían claramente a favor, ya que su principio rector para considerar que una distribución es más justa que otra es que presente menos desigualdad entre los agentes. De igual manera, los *suficientaristas* podrían apoyar la redistribución si esta contribuye a asegurar un umbral de suficiencia determinado. Los *prioritaristas*, por su parte, también estarían a favor, ya que la redistribución contribuye a mejorar la situación de las personas que están en una posición más desfavorable. Incluso, argumentan, los *utilitaristas* podrían estar potencialmente a favor, si se asumen tasas de utilidad marginal decrecientes entre los agentes. Esto implica que, a medida que aumentan los ingresos de una persona, la utilidad (o bienestar) que obtiene de cada unidad adicional disminuye. Bajo estas condiciones, la pérdida de bienestar de quienes tienen más ingresos podría ser menor que la ganancia de bienestar experimentada por quienes se benefician de la redistribución, lo que permitiría maximizar el bienestar social agregado (Alfano y Maffettone, 2021).

Sin embargo, también existen corrientes de pensamiento que se oponen a casi toda forma de redistribución. Un ejemplo de ello es la escuela libertaria, fundamentada en ideas como la evolución social espontánea (Hayek, 1944), según la cual los individuos se comportan conforme a preferencias aleatorias, imposibles de predecir o planificar. De acuerdo con esta perspectiva, el mercado

es el único mecanismo capaz de canalizar estas relaciones y mantener equilibrios parciales, y cualquier patrón redistributivo elegido de manera arbitraria será eventualmente modificado por la evolución espontánea de la sociedad, lo que hace imposible planificar equilibrios duraderos (Noguera, 2024b). El único tipo de redistribución que Hayek consideraría aceptable sería aquel que condujera a establecer pisos mínimos de suficiencia que garantizaran la igualdad de oportunidades para ingresar al mercado (Noguera, 2024b).

En el ámbito de los sistemas de pensiones, la OIT sostiene que se necesita solidaridad social y financiación colectiva, ya que «los mecanismos de protección financiados colectivamente generan efectos redistributivos y no transfieren los riesgos financieros y del mercado laboral a los individuos» (OIT, 2019b). Esta perspectiva favorece la idea de que un sistema de pensiones basado en estos principios no solo es más justo, sino que también contribuye a la estabilidad social y económica.

### **Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones**

Este tercer principio propuesto por la OIT tiene que ver con el monto y la certidumbre de los beneficios, que puede relacionarse con las discusiones en torno a la suficiencia desde la justicia distributiva.

Las corrientes suficiencistas sostienen que «cuando se evalúan distribuciones, lo que en última instancia importa es si los individuos tienen lo suficiente como para escapar de la privación absoluta o para vivir por encima de algún umbral crítico» (Casal y Williams, 2008, p. 158). En este sentido, quienes representan este enfoque pueden tener tanto una responsabilidad pública por la erradicación de la pobreza como agendas antiigualitarias que propongan la innecesidad de una redistribución cuando se alcanzan ciertos umbrales mínimos determinados (Casal y Williams, 2008).

Las perspectivas suficiencistas han sido criticadas con el argumento de que los umbrales absolutos suelen ser definidos de manera arbitraria, sin tener en cuenta los diferentes niveles y expectativas de vida de cada contexto (Casal y Williams, 2008). Además, se ha planteado que los umbrales de suficiencia bajos son incompatibles con la ausencia de redistribución, o umbrales de suficiencia altos con la maximización de la población que pueda acceder a esos niveles de suficiencia (Casal y Williams, 2008).

Aplicado específicamente a los sistemas de pensiones, la OIT explica que «este principio se refiere al derecho de los individuos a beneficios definidos, prescritos por ley» (2019b, p. 2), que garanticen niveles mínimos de prestaciones a través de pensiones contributivas vinculadas con ingresos y/o pensiones no contributivas

de cuantía fija, basadas en la residencia o sujetas a comprobación de ingresos. La OIT ha indicado incluso, a través de diversos convenios internacionales<sup>3</sup>, que «los regímenes con prestaciones vinculadas con los ingresos, por ejemplo, deben proporcionar pagos periódicos de al menos el 40 por ciento (Convenio núm. 102) o el 45 por ciento (Convenio núm. 128) del salario de referencia tras completar 30 años de cotización o de empleo» (OIT, 2019b, p. 2).

### **No discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales**

La orientación de la OIT hacia la no discriminación, la igualdad de género y la capacidad de respuesta a las necesidades especiales en los sistemas de pensiones plantea que los diseños de estos sistemas deben promover que

la solidaridad entre hombres y mujeres, adoptando mecanismos de financiamiento, condiciones de elegibilidad y las condiciones en que son brindadas las prestaciones permita contrarrestar las desigualdades entre hombres y mujeres que se deriven del mercado laboral o causadas por la interrupción de las trayectorias laborales de las mujeres como consecuencia de sus funciones reproductivas o de sus responsabilidades de cuidado (Recomendación núm. 202). (OIT, 2019b)

Este principio entrega un marco para abordar las discusiones sobre sistemas de pensiones desde la justicia distributiva con una perspectiva de género. Una de las preocupaciones centrales en este contexto es la identificación de prácticas discriminatorias que puedan reforzar las disparidades de género en los sistemas de pensiones.

Investigaciones como la de Jay Ginn (2004) han evidenciado la existencia de una «redistribución inversa» en los sistemas de pensiones privados. Estos sistemas suelen resultar costosos para el aparato público, ya que requieren subsidios en forma de pisos mínimos y complementos contributivos para compensar los montos insuficientes de las pensiones. Dichos subsidios, financiados a través de impuestos generales, generan una redistribución que beneficia de manera desproporcionada a los hombres.

Esto se debe a que las mujeres enfrentan mayores obstáculos para acceder a pensiones privadas, pero participan igualmente en el financiamiento de los

---

3. Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio sobre prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, 1967 (núm. 128).



sistemas tributarios generales (Ginn y Arber, 1993; Ginn et al., 2001, en Ginn, 2004). Como resultado, los recursos públicos destinados a complementar las pensiones privadas terminan redistribuyéndose hacia los hombres, consolidando así esta desigualdad.

Además, Ginn (2004) identifica una «redistribución perversa» dentro de los sistemas de pensiones, que agrava aún más las desigualdades de género en la vejez. Este fenómeno ocurre cuando el fortalecimiento de los sistemas privados debilita los pilares públicos, lo cual para muchas mujeres mayores representan su única fuente de ingresos en la jubilación.

Entre las medidas que se han tomado dentro de los sistemas de pensiones para combatir activamente las desigualdades de género, se encuentra reducir los requerimientos contributivos para el acceso a prestaciones (Ginn, 2004). Esto permite que el monto de las pensiones no dependa únicamente de los niveles de cotización acumulados durante la vida laboral, sino que también incorpore elementos como las interrupciones previsionales debido a responsabilidades de cuidado o trabajos domésticos no remunerados. Iniciativas de este tipo constituyen estrategias que han avanzado tanto en la visibilización como en la valorización indirecta de labores realizadas principalmente por las mujeres, en todas las etapas de su ciclo vital (Cooperativa Desbordada, 2020).

## **Responsabilidad general y primordial del Estado**

Este principio puede ser evaluado desde diversas escuelas de justicia distributiva, cada una considerando la intervención estatal como deseable solo si contribuye a realizar sus respectivos ideales de justicia. Por ejemplo, la corriente igualitarista apoyaría esta responsabilidad estatal en tanto sirva para reducir desigualdades estructurales en el acceso a pensiones. La suficientarista podría estar a favor si la acción estatal garantiza un umbral mínimo de bienestar, mientras que la prioritarista lo consideraría justificado si beneficia prioritariamente a quienes están en posiciones más desfavorables. La corriente utilitarista, por su parte, podrían respaldar un rol activo del Estado si ello maximiza la utilidad social agregada. En cambio, un enfoque libertario rechazaría esta responsabilidad, al considerar que la intervención estatal interfiere con la libertad individual y los mecanismos de mercado, que para esta línea de pensamiento, son los únicos capaces de mantener equilibrios sociales duraderos.

Más allá de las corrientes teóricas de justicia distributiva, las posturas sobre el rol del Estado en los sistemas de pensiones han variado significativamente según los principios promovidos en contextos históricos y políticos específicos.

Durante las décadas del 1990 y 2000, a partir del modelo chileno instaurado en 1981, surgieron olas privatizadoras impulsadas por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estas promovían un modelo subsidiario del Estado, donde este debía limitarse a regular el sistema y actuar como un garante último para quienes no lograran participar adecuadamente en el mercado previsional (Mesa-Lago, 2004). Este enfoque abogaba por reducir el protagonismo estatal en la gestión directa de las pensiones y transferir esta responsabilidad a los individuos y las empresas privadas.

Un ejemplo claro de esta perspectiva es el modelo chileno, impulsado por José Piñera, quien sintetizó esta visión al señalar: «Que el estado asuma la función social de la previsión; que se dé libertad para ahorrar y asegurarse cómo y dónde se quiera, estableciendo, empero, la obligatoriedad de hacerlo por un monto mínimo; que se regule con cuidado el sistema; que el estado otorgue una previsión a los más pobres» (Piñera, 1991, p. 4).

Sin embargo, en la práctica, el rol del Estado en los sistemas privados de pensiones ha sido mucho más amplio de lo que estas propuestas sugieren. Como señala Mesa-Lago (2021), el Estado ha resultado imprescindible para la existencia de los sistemas privados de pensiones. Ha asumido funciones fundamentales como: hacer obligatoria la afiliación al sistema, financiar y expandir pensiones no contributivas, mejorar pensiones contributivas bajas, facilitar la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos y absorber los costos de transición del sistema público al privado.

En este sentido, aunque el principio teórico de subsidiaridad busca limitar la intervención estatal, la realidad muestra que los sistemas privados de pensiones dependen fuertemente del apoyo del Estado para su funcionamiento y sostenibilidad. Esto pone en evidencia las tensiones entre las propuestas de privatización y las exigencias prácticas de garantizar seguridad social en contextos de desigualdad y exclusión.

Al respecto, la OIT, basada en consensos internacionales, plantea que este principio que atiende a la responsabilidad del Estado en la seguridad social se refiere a su obligación

como garante general de la protección social, de garantizar la «sostenibilidad financiera, fiscal y económica» del sistema nacional de protección social «teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad», mediante la recaudación y asignación de los recursos necesarios con miras a garantizar efectivamente la protección garantizada por la legislación nacional (Recomendación núm. 202). (OIT, 2019b)

En la siguiente sección, se llevará a cabo una breve descripción del funcionamiento, las características principales y los resultados del sistema de pensiones chileno, a modo de realizar un análisis del cumplimiento o incumplimiento de los principios de seguridad social propuestos por la OIT y examinarlos a la luz de las teorías de la justicia distributiva.

## BREVE RADIOGRAFÍA DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS

Para analizar la composición del sistema de pensiones chileno se utilizará la nomenclatura propuesta en el modelo Multipilar de pensiones de la OIT, reflejado en la Figura 1. Con esta categorización como base, se observa que el sistema de pensiones chileno se compone de tres de los cuatro pilares propuestos (Decreto Ley 3500/1980). El primero es un pilar no contributivo, correspondiente al *Pilar 0* o *Piso de Protección Social*. A continuación, se encuentra el *Pilar II*, que la OIT define como «pilar de regímenes complementarios», los cuales pueden ser obligatorios o voluntarios; en el caso de Chile, es obligatorio y constituye el componente principal del sistema. Finalmente, el *Pilar III* se refiere a un componente de ahorro personal voluntario. Cabe destacar la ausencia del *Pilar I* en el modelo chileno, correspondiente al seguro social central en la propuesta de la OIT.

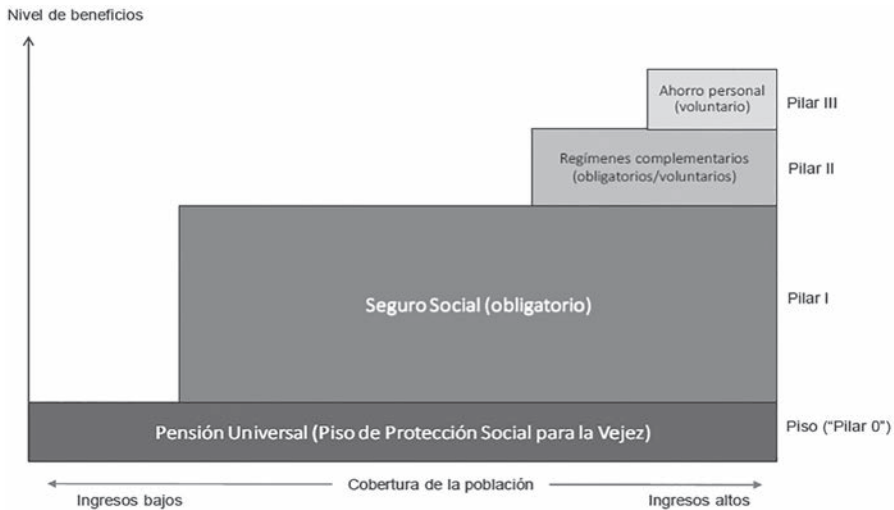
Este sistema no es considerado mixto, ya que en el componente contributivo (pilares *II* y *III*) solo existe el aporte privado individual, sin la presencia de un aporte público con financiamiento solidario. Es, por lo tanto, un sistema privado que incluye subsidios estatales financiados mediante impuestos generales.

### **Componente contributivo**

El componente contributivo del sistema está compuesto por dos pilares. El más importante es el *Pilar II*, un pilar privado, obligatorio, de contribución definida y beneficios no garantizados. El segundo es el *Pilar III*, un componente complementario, también privado, basado en contribuciones voluntarias.

El *Pilar II*, de contribución obligatoria, está conformado por cuentas individuales administradas por las AFP (Decreto Ley 3500/1980). Como su nombre lo indica, estas cuentas son individuales y no incorporan elementos de solidaridad, ya sea intra o intergeneracional. En este, los cotizantes realizan aportes durante su vida laboral activa y, a partir de la edad legal de jubilación (60 años para mujeres y 65 años para hombres), pueden comenzar a recibir pensiones

**Figura 1:** Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT



Fuente: OIT, 2019b. Nota informativa sobre la Protección Social para todos: El modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles.

autofinanciadas<sup>4</sup> (Decreto Ley 3500/1980). El monto de estas pensiones no está determinado por tasas de reemplazo vinculadas a los años de aportación previsional, sino que depende de un factor denominado *Capital Necesario Unitario* (CNU). Este factor se calcula al momento de solicitar la pensión<sup>5</sup> y varía según la edad de jubilación, la composición del hogar (presencia de cónyuges u otros beneficiarios de pensión de sobrevivencia), el sexo de la persona afiliada, la modalidad de pensión elegida<sup>6</sup>, las condiciones pasadas de rentabilidad de los fondos de pensiones y las perspectivas futuras del rendimiento de los mismos (SP, s.f.).

4. O bien, a partir de una resolución de discapacidad en el caso de las pensiones de invalidez, o de fallecimiento de la persona afiliada, en el caso de pensiones de sobrevivencia, tanto para la cobertura de viudez como de orfandad (Decreto Ley 3500/1980).
5. Cabe destacar que, para dos de las tres modalidades de pensión más recurrentes, el monto del beneficio se va recalculando año a año.
6. En este sistema existen cuatro modalidades de pensión entre las cuales, bajo ciertos criterios, se debe elegir. La más usual es el Retiro Programado, modalidad pagada por las AFP, en la que cada año va disminuyendo el monto por disminuir la cuenta individual, y en el que los fondos son heredables. La segunda es la Renta Vitalicia, pagada por las Compañías de Seguro, que aseguran un monto fijo hasta la muerte, pero en el que sus fondos no son heredables. Las otras dos son combinaciones entre estas dos principales (Decreto Ley 3500/1980).

Por ejemplo, las tablas de mortalidad utilizadas para calcular el CNU son diferenciadas por sexo. Así, una mujer y un hombre que se jubilan a la misma edad, en el mismo año, con el mismo monto ahorrado en sus cuentas individuales y bajo las mismas condiciones de hogar y modalidad de pensión, recibirán montos distintos, donde la mujer se verá perjudicada debido a su mayor esperanza de vida. Además, quienes tengan cónyuges u otros beneficiarios recibirán montos menores en comparación con quienes no tienen, ya que se consideran posibles pensiones de sobrevivencia a partir de los fondos de las cuentas de capitalización individual. Asimismo, si una persona se jubila en un año en el que las perspectivas de mercado sobre el rendimiento futuro de los fondos de pensiones son pesimistas, obtendrá una pensión menor que alguien que se jubila en un año con perspectivas más optimistas.

Por su parte, el Pilar III, de contribución voluntaria, se creó en 2002 con el objetivo de mejorar las pensiones futuras e incrementar el ahorro nacional (SP, 2023a). Los fondos de cotizaciones voluntarias son administrados principalmente por las AFP (45% de participación), aunque también participan compañías de seguro (23%), fondos mutuos (16%) y otras instituciones privadas (16% restante) (SP, 2023a). Estas cotizaciones pueden retirarse en cualquier momento durante la vida laboral y cuentan con incentivos tributarios (SP, 2023a). Sin embargo, solo una ínfima minoría participa en este pilar; en marzo de 2024, apenas el 0,02% del total de cotizantes realizó aportes voluntarios (SP, 2024a).

Durante más de cuatro décadas, a través de los pilares contributivos obligatorio y voluntario, se ha construido un fondo de pensiones que en 2020 alcanzó el 82% del PIB del país (SP, 2020a). Aunque actualmente este fondo equivale al 60% del PIB (SP, 2024b), debido a los retiros de emergencia realizados durante la pandemia de covid-19 y a las pérdidas significativas por rentabilidades negativas en los últimos años, sigue siendo un fondo de pensiones considerable.

Estos altos niveles de capital acumulado, no obstante, no se traducen en pensiones suficientes, ni siquiera acorde a los bajos salarios del mercado laboral chileno. Según un estudio de Gálvez, Kremerman y Reyes (2024), la pensión por vejez autofinanciada promedio de los nuevos pensionados y pensionadas en 2023 fue de \$223 mil, lo que corresponde a menos de la mitad del salario mínimo vigente. Asimismo, las tasas de reemplazo de sus pensiones autofinanciadas fueron del 28% en promedio. Incluso, aquellas personas que cotizaron entre 35 y 40 años lograron autofinanciar una pensión equivalente apenas al 33% del promedio de ingresos de los últimos 10 años de su vida laboral activa (Gálvez, Kremerman y Reyes, 2024).

## Componente no contributivo

El componente privado de capitalización individual se complementa con el Pilar 0, un componente no contributivo que se introdujo con la reforma previsional de 2008 y fue modificado sustancialmente en 2022 (Instituto de Previsión Social [IPS], 2024). Entre 2008 y 2022, este componente se denominaba «Pilar Básico Solidario» y consistía principalmente en dos subsidios estatales financiados por impuestos generales<sup>7</sup>. El primer subsidio era la «Pensión Básica Solidaria», una pensión no contributiva destinada al 60% más vulnerable de la población. En enero de 2022, su último valor fue de \$176 mil, correspondiente al 45% del salario mínimo de ese año (SP, 2021). El segundo subsidio, el «Aporte Previsional Solidario», era un complemento para aquellas personas que recibían una pensión contributiva y también pertenecían al 60% más vulnerable de la población.

Desde 2022, estos dos subsidios fueron reemplazados por una única prestación denominada «Pensión Garantizada Universal» (PGU). Este beneficio está destinado a todas las personas que hayan cumplido 65 años y que pertenezcan al 90% de menores ingresos de la población, independientemente de si perciben una pensión contributiva del sistema de AFP o no (IPS, 2024). En mayo de 2024, la PGU tenía un monto fijo de \$214 mil<sup>8</sup>, lo cual es inferior a la línea de pobreza para un hogar unipersonal (\$230 mil<sup>9</sup>), y representa el 43% de la línea de pobreza para un hogar promedio de tres personas<sup>10</sup>, así como el 47% del salario mínimo vigente.

Considerando las pensiones de vejez contributivas del sistema de AFP complementadas por la PGU, se observa que la mediana de la pensión total en diciembre de 2023 fue de \$343 mil, lo que equivale al 75% del salario mínimo

- 
7. Los subsidios consideraban personas pensionadas tanto por vejez como por invalidez. Para simplificar el análisis, se presentarán exclusivamente los beneficios de vejez en el presente documento.
  8. Este monto es el mismo para todas aquellas personas que tengan una pensión base menor o igual a \$729.764 mensuales, o aquellas que no tengan acceso a una pensión contributiva. Desde los \$729.764 mensuales en adelante, el monto disminuye progresivamente, hasta la pensión tope de \$1.158.355 (IPS, 2024).
  9. Según últimos valores disponibles de líneas de la pobreza, a abril 2024, informadas por el Ministerio de Desarrollo Social (2024).
  10. El tamaño promedio de hogares en Chile es de 3 personas, según información publicada por el Ministerio de Desarrollo Social (2021), en base a información de la Encuesta Casen y Encuesta Casen en Pandemia 2020.

(Gálvez et al., 2024) y al 69% de la línea de la pobreza de un hogar promedio de tres personas.

A su vez, al analizar las tasas de reemplazo, el Ministerio del Trabajo (MINTRAB) informa que la mediana<sup>11</sup> pasa del 17% para las pensiones autofinanciadas al 63% al incluir la PGU (MINTRAB, 2024). En otras palabras, el sistema privado de pensiones en Chile se sostiene en gran medida gracias al fuerte subsidio proporcionado por el Estado, financiado a través de impuestos generales.

## EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y JUSTICIA DISTRIBUTIVA EN EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

Esta sección se enfocará en evaluar si el sistema de pensiones chileno cumple o no con los principios de seguridad social propuestos por la OIT, utilizando las herramientas que brindan las teorías de justicia distributiva. En lugar de un repaso principio por principio, se realizará un análisis más integrado a la luz de los antecedentes entregados.

Uno de los principales elementos que destacan en esta evaluación son los montos de las pensiones que están recibiendo las personas adultas mayores en Chile. Tanto en términos absolutos (montos en dinero) como en términos relativos (en relación al salario propio —tasa de reemplazo— así como al salario mínimo y líneas de pobreza), los resultados son alarmantes. Estos resultados contravienen un principio fundamental de la seguridad social, contemplado dentro del tercer principio de la OIT: suficiencia y previsibilidad de las prestaciones.

Aunque se observa que las reformas previsionales han estado guiadas principalmente por motivaciones suficientistas —más que de tipo igualitaristas, por ejemplo—, destinando esfuerzos en establecer pisos mínimos no contributivos que complementen las pensiones privadas, los resultados muestran que este principio no se cumple adecuadamente. Los umbrales de referencia, como las líneas de la pobreza, pueden ser fácilmente cuestionados como criterios de suficiencia. En Chile, esta medida se construye sobre la base de la canasta básica no alimentaria<sup>12</sup> y la canasta básica alimentaria. Esta última

---

11. «Para todas las personas que se pensionaron por vejez entre 2015 y 2022, y que seguían vivos a diciembre de 2022» (MINTRAB, 2024).

12. La canasta básica no alimentaria comprende aquellos productos no alimentarios incluidos

está construida en razón de una ingesta calórica promedio de 2.000 calorías por persona al día, y valorada según el gasto de los hogares del quintil de menores ingresos per cápita (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Así, este estándar no considera criterios de calidad de las calorías y nivela hacia abajo los niveles de vida al tomar como referencia la estructura de gasto de los hogares más pobres.

Sin embargo, a pesar de que la línea de pobreza resulta por sí misma insuficiente, el 21% de las pensiones totales pagadas por el sistema —considerando tanto los componentes autofinanciados como los subsidiados— aún se encuentran por debajo de este umbral para hogares unipersonales (Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda, 2024).

La segunda parte del principio mencionado tiene que ver con la previsibilidad de las prestaciones, dimensión que el sistema chileno también incumple. El sistema se basa en contribuciones definidas, pero no tiene beneficios definidos a través de tasas de reemplazo claramente establecidas que se relacionen con criterios de aportación, como años cotizados u otros. Esta situación se agrava en el caso de personas que se pensionan con modalidades de Retiro Programado, pagadas por AFP y no compañías de seguro, ya que el monto de su pensión se recalcula año a año por la misma administradora privada según los criterios mencionados de CNU (SP, s.f.). Siete de cada diez pensiones por vejez son pagadas a través de esta modalidad (SP, 2024b).

El incumplimiento rotundo del principio de suficiencia y previsibilidad contrasta con lo que ocurre con el principio de universalidad. Dentro del pilar no contributivo, antes de 2022, este principio no se cumplía, ya que las prestaciones se encontraban focalizadas en el 60% de la población, con mecanismos de test de medios para comprobar el cumplimiento de los requisitos de ingresos. Sin embargo, desde 2022 en adelante, esta situación cambia con la firma de una ley que, al menos en el papel, busca una cobertura cuasi-universal. Esto se ha traducido en un aumento efectivo y considerable en las tasas de cobertura de estas prestaciones, correspondiente a un incremento del 38% entre las personas beneficiarias del pilar no contributivo en el periodo comprendido entre el último mes antes de la vigencia de la PGU, enero 2022, y marzo del 2024 (SP, 2022; SP, 2024b).

En suma, se podría argumentar que el sistema de pensiones chileno cumple el principio de universalidad. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada,

---

en el gasto total de los hogares en el estrato de referencia, «excluyendo: i) los gastos en alcohol y tabaco; ii) el gasto en bienes y servicios adquiridos por menos del 10% de los hogares (manteniendo el ‘arriendo imputado de la vivienda principal para hogares que pagan arriendo reducido o gratuito)» (Ministerio de Desarrollo Social, 2015, p. 17).



dado que el diseño no contempla una universalidad total, sino que exige umbrales relativos y absolutos. El relativo es pertenecer a un grupo familiar del 90% de la población con menores ingresos, mientras que el absoluto tiene que ver con topes máximos definidos de pensión contributiva para acceder al beneficio.

En el caso chileno, la disputa por la universalidad de las prestaciones junto a su suficiencia refleja un conflicto documentado a nivel internacional sobre el *trade-off* entre niveles de prestaciones y coberturas (Noguera, 2024b). Esto quiere decir que se presenta una tensión entre prestaciones más focalizadas y con mayores niveles de suficiencia, y prestaciones más universales pero con menores niveles de suficiencia. Sin embargo, como indica Skocpol (1991, en Noguera, 2017), estos enfoques no tienen por qué ser excluyentes, sino que pueden ser complementarios en el contexto de una estrategia de «universalismo focalizado» que asegure pisos mínimos de suficiencia para todas las personas, asignando prestaciones sociales adicionales destinadas a los colectivos más necesitados (Noguera, 2017).

En cuanto al principio de solidaridad y financiamiento colectivo, se podría argumentar que el sistema es solidario; efectivamente, el sistema tiene un financiamiento colectivo si se considera el pago de la PGU, la cual es pública, tiene requisitos de ingreso laxos y produce efectos significativos en los montos y tasas de reemplazo generales del sistema. Sin embargo, el sistema de pensiones chileno presenta una redistribución perversa, en palabras de Ginn (2004), ya que el pilar contributivo privado no cuenta con mecanismos de solidaridad intra ni intergeneracional. Esto resulta en montos de pensiones muy bajos, incluso entre quienes cotizaron durante la mayoría de su vida activa, como se vio con quienes lo hicieron entre 35 y 40 años.

La incapacidad del sistema de entregar pensiones suficientes ha sido abordada mediante una política pública que no solo asegura un piso mínimo, sino que lo hace precisamente subvencionando al sistema privado en el que se reproducen las mayores desigualdades. Así, la inyección de recursos públicos alimenta al sistema del cual están estructuralmente excluidas las mujeres y las personas con trayectorias laborales más precarias. Esta solidaridad es perversa porque descansa en los recursos provenientes del sistema tributario, el cual, en el caso chileno, es regresivo y dependiente de impuestos indirectos (Guerrero et al., 2024). En consecuencia, mediante esta solidaridad no se produce una redistribución desde los grupos más aventajados hacia los menos favorecidos, sino que son estos últimos los que acaban aportando desproporcionadamente al sistema.

Este último punto, sumado a las prácticas discriminatorias propias de la fórmula de cálculo de las pensiones contributivas —según las cuales, por ejemplo, una mujer solo por el hecho de serlo tendrá una pensión menor debido a su mayor expectativa de vida— evidencia claramente la contravención del principio de no discriminación, igualdad de género y capacidad de respuesta a las necesidades especiales.

Finalmente, uno de los principios rectores que ha justificado la privatización del sistema de pensiones —tanto en Chile como en otras latitudes—, la «sostenibilidad financiera, fiscal y económica», se encuentra seriamente cuestionado debido a la evolución del modelo.

Las personas defensoras de los sistemas privados de capitalización individual argumentan que son sostenibles financieramente porque cada persona se hace cargo de su situación, de su vejez y de su riesgo. Sin embargo, como se ha constatado en este país-laboratorio-neoliberal, este tipo de sistemas no es ni económica ni socialmente viable sin una subvención fuerte de las arcas fiscales. Al no contar con una integración de los ingresos y gastos entre los pilares contributivos y no contributivos, es decir, con un sistema autosuficiente que complemente los beneficios de un pilar con los del otro, se optó políticamente por entregar un monto fijo prácticamente a todo evento, no solo para asegurar pisos mínimos que luego se complementen con las pensiones contributivas. Esto, en una sociedad con envejecimiento demográfico acelerado como la chilena, es una política cuyos costos se prevé que aumentarán de manera considerable año a año, amenazando gravemente la sostenibilidad financiera y fiscal.

Finalmente, al no haberse tenido debidamente en cuenta la «justicia social y la equidad del sistema», se puede concluir el no cumplimiento de este principio propuesto por la OIT sobre la Responsabilidad General y Primordial del Estado.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Los principios de seguridad social propuestos por la OIT se alinean con los derechos humanos y representan un consenso internacional sobre los requisitos mínimos para la constitución y el buen funcionamiento de los sistemas de pensiones nacionales. Además, las teorías de justicia distributiva entregan herramientas que permiten argumentar a favor de una redistribución de ingresos desde los grupos más aventajados a los menos favorecidos desde diversas corrientes de pensamiento, ya sean igualitaristas, suficientistas, utilitaristas o prioritaristas.

A la luz del diseño normativo e institucional del modelo de pensiones chileno, así como de sus resultados, se ha observado que este sistema no cumple con

prácticamente ninguno de los principios propuestos por la OIT. Es por esto que, actualmente, las personas mayores que dependen exclusivamente de los ingresos del sistema de pensiones en Chile se enfrentan a un destino marcado por la pobreza y la precariedad.

Avanzar hacia un sistema multipilar, como el propuesto por la OIT, que integre los beneficios y cumpla con mecanismos de solidaridad intra e intergeneracional, es un camino urgente si se desea mejorar sustancialmente en estas áreas. Este enfoque permite evitar redistribuciones perversas y promueve una redistribución equitativa entre los más ricos y los más pobres, entre quienes tuvieron más y menos oportunidades en el mercado laboral, y entre aquellos con menos y más carga de trabajo en labores no valorizadas, como los trabajos domésticos y de cuidados.

Además, buscar mecanismos para superar la falsa dicotomía entre universalismo y focalización, como menciona Skocpol (1991, en Noguera, 2017), es crucial. La integración de pilares contributivos y no contributivos puede establecer un piso universal de suficiencia con complementos focalizados, de ambos pilares, definidos por un consenso social en las políticas públicas.

Un sistema de pensiones adecuado debe garantizar una vejez digna, con prestaciones que permitan no solo superar la línea de la pobreza, sino también alcanzar un nivel de vida suficiente, al menos con los consensos sociales logrados en la política, como lo es el salario mínimo. Por otra parte, debe ofrecer previsibilidad en las prestaciones, con un pilar de seguro social público fuerte que proporcione tasas de reemplazo definidas y acordes con el escenario laboral chileno.

Será necesario enfocar futuras líneas de investigación en cómo viabilizar la construcción de un sistema de pensiones basado en los principios de la Seguridad Social propuestos por la OIT, adaptado a las particularidades del contexto chileno. Un análisis relevante en esta línea es el estudio realizado por la Fundación SOL, que evaluó, a través de un modelo actuarial, la implementación de un sistema de pensiones fundamentado en los lineamientos de la OIT y las propuestas del movimiento «No Más AFP».

Además, será fundamental profundizar en áreas como la «gestión y administración financieras transparentes y sólidas» y la «participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas» (OIT, 2019b). Investigar estas áreas permitirá avanzar en la construcción de un sistema de pensiones más justo y equitativo, que garantice su viabilidad y eficacia a largo plazo, y así disfrutar de una vida digna de ser vivida en el último periodo del ciclo vital.

## REFERENCIAS

- Alfano, V., y Maffettone, P. (2021). No Country for Old (Poor) Men: Fairness and Public Pensions. *Political Studies Review*, 19(1), 137–147.
- Casal, P., y Williams, A. (2008). Equality. En C. McKinnon (Ed.), *Issues in Political Theory* (pp. 149–171). Oxford University Press.
- Cooperativa Desbordada. (2020). *La crisis del sistema de pensiones chileno: una mirada desde la economía feminista*. [Documento de trabajo N° 1].
- Decreto-Ley 3500/1980, de 13 de noviembre, por el que se crea un Sistema de Pensiones de Vejez, de Invalidez y Sobrevivencia derivado de la capitalización individual. *Boletín Oficial del Estado*, n° 30.814, de 13 de noviembre de 1980.
- Gálvez, R., Kremerman, M., y Reyes, V. (2024). *Pensiones bajo el mínimo: Los montos de las pensiones que paga el sistema de capitalización individual en Chile*. Fundación SOL.
- Guerrero, R., Atria, J., Jorratt, M., y Ramírez, I. (2024). *Análisis del sistema tributario chileno*. PNUD América Latina y el Caribe.
- Ginn, J. (2004). *Actuarial fairness or social justice: A gender perspective on redistribution in pension systems*. Center for Research on Pensions and Welfare Policies.
- Goodin, R. E., y Le Grand, J. (1987). *Not only the poor: The middle classes and the welfare state*. Routledge.
- Hayek, F. V. (1944). Scientism and the study of society. Part III. *Economica*, 11(41), 27–39.
- Instituto de Previsión Social. (2024, abril 4). *Pensión Garantizada Universal (PGU)*. Página web ChileAtiende. <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/102077-pension-garantizada-universal-pgu>
- Kremerman, M., Barriga, F., Gálvez, R., y Sáez, B. (2021). *Nuevo Sistema de Pensiones para Chile: Modelamiento Actuarial de la Propuesta de la Coordinadora NO+AFP (2021-2100)*. Estudios de la Fundación SOL. <https://fundacionsol.cl/blog/estudios-2/post/nuevo-sistema-de-pensiones-para-chile-6649>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional* (Serie Documentos Metodológicos N°28). Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2021, agosto 30). *Hacinamiento y allegamiento. Tamaño promedio de los hogares. Total, Chile y sus regiones*. Sitio web

- Data Social del Ministerio de Desarrollo Social. <https://datasocial.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/fichaIndicador/640/2>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2024, abril). *Informe mensual abril 2024: Valor de la Canasta Básica de Alimentos y Líneas de la Pobreza*. Sitio web de División Observatorio Social, Subsecretaría de Evaluación Social. [https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/cba/nueva\\_serie/2024/Valor\\_CBA\\_y\\_LPs\\_24.04.pdf](https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/cba/nueva_serie/2024/Valor_CBA_y_LPs_24.04.pdf)
- Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda. (2024, marzo 6). «Proyecto de ley que crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica». Presentación en Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado de Chile. <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/presentaciones/proyecto-de-ley-que-crea-un-nuevo-sistema-mixto-de-pensiones-comision-de>
- Noguera, J. A. (2017). Redistribución, predistribución y garantía de rentas. En J. Zalakaín y B. Barragué (Coords.), *Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social*. Editorial Grupo 5 - Kutxa Fundazioa.
- Noguera, J. A. (2024a, marzo 11). *Universalismo vs. Focalización en políticas redistributivas* [Diapositivas]. Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Noguera, J. A. (2024b, febrero 19). *Políticas Redistributivas: Igualdad y Redistribución* [Diapositivas]. Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Organización Internacional del Trabajo. (2019a). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Departamento de Protección Social, Suiza. <https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=16776>
- Organización Internacional del Trabajo. (2019b). *El modelo multipilar de pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles*. Departamento de la Protección Social, Ginebra, Suiza. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowResource.action?id=55495>
- Piñera, J. (1991). *El cascabel al gato*. Zig-Zag.
- Superintendencia de Pensiones. (2020a). *Ficha estadística previsional N°97 de diciembre 2020*.
- Superintendencia de Pensiones. (2021, julio 15). Superintendencia de Pensiones informa nuevos valores para Pensión Básica Solidaria (PBS) y Pensión

Máxima con Aporte Solidario (PMAS). Comunicados de Prensa, sitio web Superintendencia de Pensiones. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-14633.html>

Superintendencia de Pensiones. (2024a). *Estadísticas Sistema de Pensiones, Cotizaciones y Cotizantes, Tipo de cotizante. Cuadro número de cotizantes por tipo, sexo y AFP (al 31 de marzo de 2024)*. Sitio web Superintendencia de Pensiones. [https://www.spensiones.cl/apps/loadEstadisticas/genEstadAfiliadosCotizantes.php?id=inf\\_estadistica/aficot/mensual/2024/03/04B.html?Mymenu=sciymenuN1=cotycozymenuN2=tipcotizyorden=20yext=.html](https://www.spensiones.cl/apps/loadEstadisticas/genEstadAfiliadosCotizantes.php?id=inf_estadistica/aficot/mensual/2024/03/04B.html?Mymenu=sciymenuN1=cotycozymenuN2=tipcotizyorden=20yext=.html).

Titmuss, R. M. (1968). *Commitment to Welfare*. George Allen and Unwin.