

# ESTADO DEL SISTEMA PREVISIONAL

Pensiones en jaque por la informalidad

---

Octubre 2024



# Resumen Ejecutivo

- La alta tasa de informalidad en América Latina afecta directamente las pensiones de las personas mayores, reduciendo sus ingresos al no ahorrar adecuadamente para su vejez. En Chile, esta tasa es del 27,6%
- Aunque el número de ocupados ha aumentado un 2,8% en el último año, los datos de la Superintendencia de Pensiones revelan que el número de cotizantes ha caído aproximadamente un 0,6%; consecuente con una mayor tasa de informalidad.
- En el ámbito previsional, la informalidad se mide de manera diferente a la laboral, ya que se enfoca en quienes cotizan y quienes no. Así, siguiendo la pauta del Consejo Consultivo Previsional, estimamos que la informalidad previsional alcanzó un 35,0% en julio de 2024, superando notablemente la informalidad laboral reportada por el INE.
- Si se excluye del cálculo a los trabajadores independientes obligados a cotizar, la informalidad previsional se sitúa en torno al 37,8%. Esto indica que la medida de obligatoriedad ha tenido un impacto positivo de casi tres puntos porcentuales en la formalización y cotización de los trabajadores.
- A mayor cantidad de años cotizados, mayor es la pensión: quienes cotizaron entre 40 y 45 años obtienen una pensión 99% superior a quienes lo hicieron entre 20 y 25 años.
- Estimamos que un joven de 25 años podría aumentar su pensión 50% si cotizara tres de cada cuatro años en su vida laboral, en lugar de dos como pasa ahora. Y si lograra cotizar tres años y medio de cada cuatro, su pensión mejoraría un 80%.
- Actualmente, los trabajadores activos presentan densidades de cotización alarmantemente más bajas que aquellos que se pensionaron este año, siendo un síntoma de la crisis por la que atraviesa nuestro mercado laboral formal. Así, por ejemplo, los hombres pensionados alcanzan una densidad de cotización del 66%, pero los afiliados activos solo llegan al 58,6%.



INFORMALIDAD



27,6%

LABORAL

37,8%

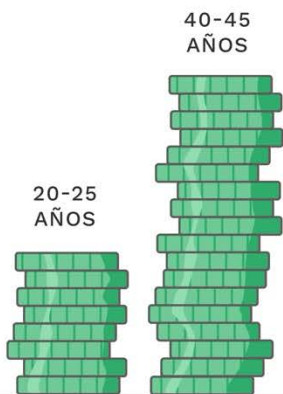
PREVISIONAL  
SIN INDEPENDIENTES

35,0%

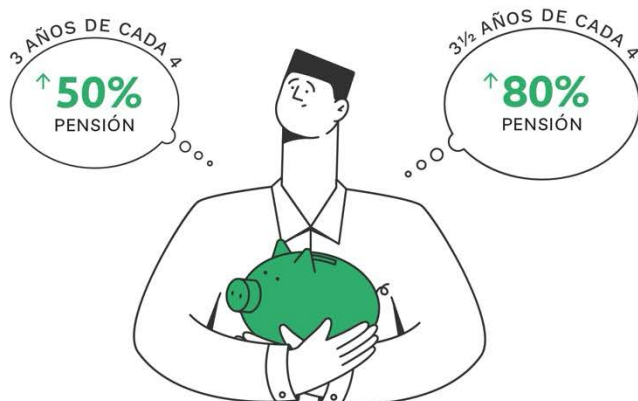
PREVISIONAL  
CON INDEPENDIENTES

2,8 PP DE DIFERENCIA

AHORROS DE  
PENSIONADOS



Si en lugar de cotizar 2 de cada 4 años (densidad 50%), los jóvenes de 25 años cotizarán:





# Informalidad

América Latina sufre de altas tasas de informalidad y ello tiene consecuencias directas sobre las pensiones de las personas mayores, tanto en su nivel como en la caída de los ingresos entre la etapa activa y la pasiva. Esto se debe a que los trabajadores informales no ahorran para su vejez a través de un sistema de pensiones o lo hacen de forma muy esporádica.

En el caso de Chile, la tasa de informalidad laboral registrada en agosto de 2024 fue de 27,6%, con lo cual el único país de América Latina y el Caribe que se encuentra en una mejor situación es Uruguay, mientras que las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a nivel mundial supera el 50%.

**Chile tiene una tasa de informalidad laboral baja en relación con América Latina, pero que afecta a 2,5 millones de personas.**

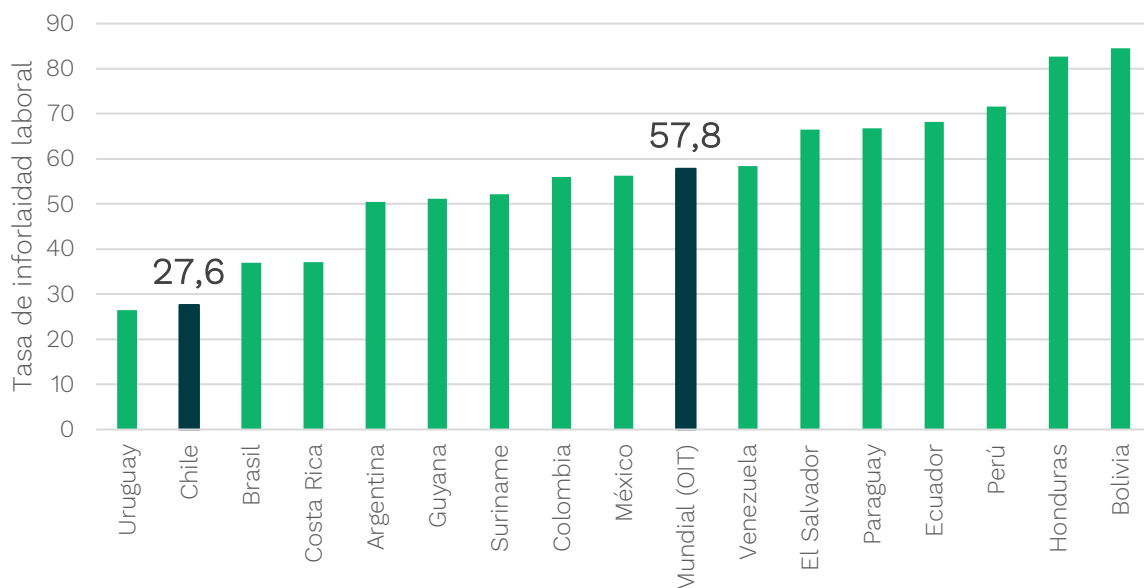


Figura 1: Tasa de informalidad laboral en países seleccionados de la región (%). Fuente: Observatorio Perspectivas con datos INE y OIT a septiembre 2024 (último dato disponible).

Para abordar este problema es necesario mirar hacia afuera y aprender de políticas efectivas en economías desarrolladas con alta tasa de formalidad, evaluando a su vez la viabilidad en nuestro país. En este aspecto, la OIT (2021) recalca la importancia de políticas laborales como subsidios temporales a las remuneraciones y/o a las cotizaciones de los jóvenes, por cuanto existe evidencia que señala que el riesgo de permanecer en la informalidad se incrementa cuando la primera experiencia es informal<sup>1</sup>. En Chile, una medida que sigue estas

<sup>1</sup> OIT (2021), Extending Social Security to Workers in the Informal Economy.



recomendaciones es el Subsidio Previsional para Trabajadores Jóvenes; sin embargo, su monto no está vinculado a la evolución de las remuneraciones, sino al valor del salario mínimo, que no depende de las condiciones del mercado.

Por otro lado, si bien la informalidad laboral en Chile alcanza a más de 2,5 millones de personas, la informalidad previsional –un concepto acuñado por el Consejo Consultivo Previsional (CCP) que se enfoca en las personas que no están ahorrando para su vejez– tiene una prevalencia aún mayor.

*“La informalidad laboral es alta en América Latina y en Chile afecta a más de 2,5 millones de personas, lo que tendrá consecuencias indeseadas en sus pensiones más adelante”.*

*-Gabriel Cestau, director ejecutivo del Observatorio Perspectivas.*

El mismo CCP ha realizado una primera aproximación para estimar la informalidad previsional, basándose en dos indicadores: uno elaborado a partir de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI), y otro a partir de datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones (SP) que incorporan la información de la cotización anual de los trabajadores independientes obligados a cotizar<sup>2</sup>. A partir de este segundo indicador, como Observatorio Perspectivas, nos proponemos generar una estimación mensual que entregue información sobre la situación previsional de las personas en el margen y que sirva para tomar decisiones más oportunas<sup>3</sup>.

De este modo, la primera versión de nuestro indicador se construye a partir de los cotizantes mensuales de la SP, incorporando a los independientes obligados de forma mensualizada y los ocupados del INE. Se puede observar que los cotizantes durante la pandemia tuvieron mayor resiliencia que los ocupados totales. Asimismo, también se puede ver que el número de cotizantes ha disminuido 0,6% en los últimos 12 meses a julio (-0,2% sin considerar la estimación de los honorarios), mientras que la población ocupada ha aumentado 2,8%.

---

<sup>2</sup> CONSEJO CONSULTIVO PREVISIONAL (2023), Informe Anual 2023. Los independientes obligados a cotizar son aquellos que emiten boletas de honorarios.

<sup>3</sup> Nuestra metodología de mensualización del indicador del Consejo Consultivo Previsional supone que los independientes obligados a cotizar crecen a una tasa constante entre una declaración anual y la otra. Esto se realiza para tener una estimación de la dinámica previsional mensual, que entregue información más allá de los datos anuales.



**Es preocupante que mientras la ocupación aumenta, el número de cotizantes disminuya.**

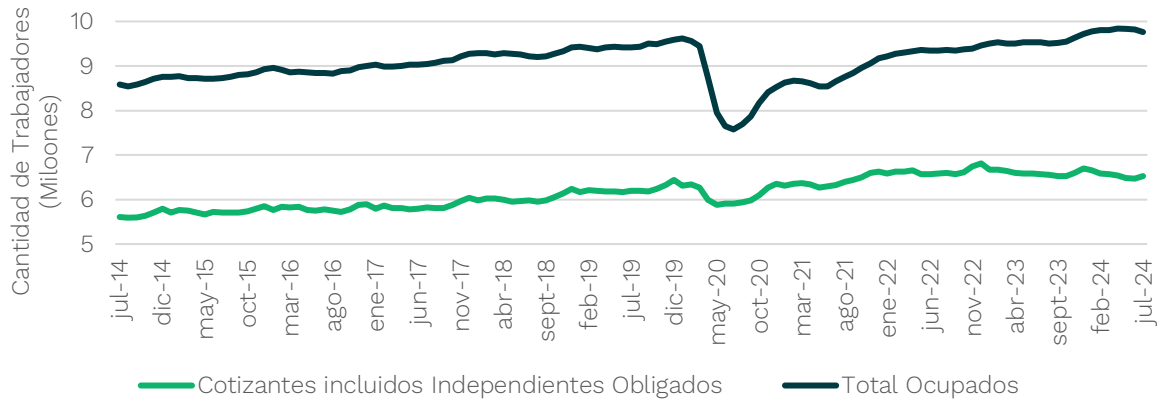


Figura 2: Evolución número de cotizantes (dependientes, independientes obligados) y número de personas ocupadas. Fuente: Observatorio Perspectivas con datos INE y SP.

Lo anterior nos ayuda a anticipar que la informalidad previsional ha evolucionado al alza, ya que la caída de cotizantes en comparación con el aumento de los ocupados es indicativa de que los empleos que se crean no están cotizando para la seguridad social. En efecto, la informalidad previsional fue de 35,0% en julio de 2024, muy superior al 27,6% de informalidad laboral del INE y mostrando una tendencia alcista preocupante que nos acerca a los niveles de la década anterior.

**La informalidad previsional de 35,0% es casi ocho puntos superior a la laboral.**

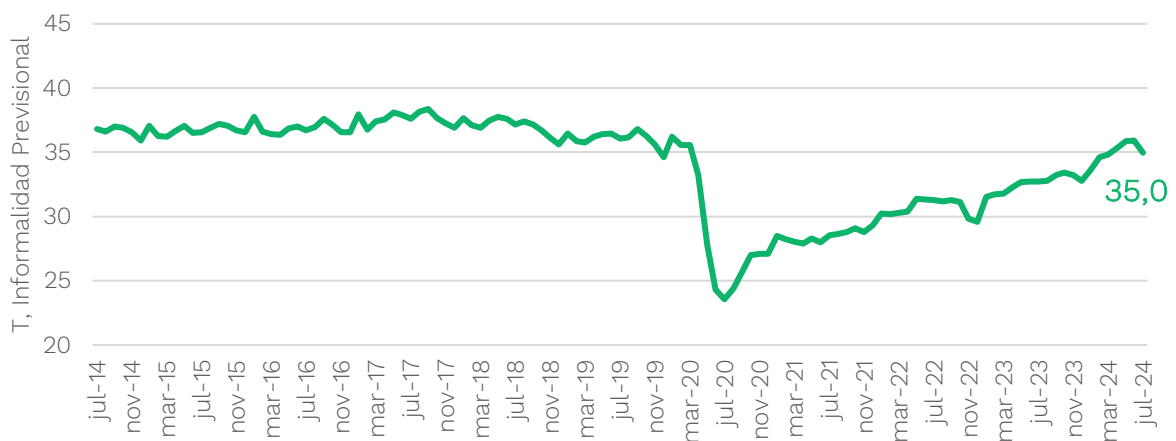


Figura 3: Tasa de informalidad previsional estimada (%). Fuente: Observatorio Perspectivas con datos INE y SP.



*“La informalidad previsional es aún mayor que la laboral y nos indica que 3,3 millones de ocupados no están ahorrando para su vejez”.*

*-Gabriel Cestau, director ejecutivo del Observatorio Perspectivas.*

Finalmente, hacemos el ejercicio de calcular la informalidad previsional sin considerar a aquellos independientes obligados a cotizar, para así tener una aproximación del impacto que ha tenido la norma vigente desde 2018. El resultado es de 37,8% en julio de 2024, casi tres puntos porcentuales mayor que la estimación previa.

**Incluir a los emisores de boletas a honorarios entre los obligados a cotizar redujo la informalidad previsional, pero el 80% solo lo hace parcialmente.**

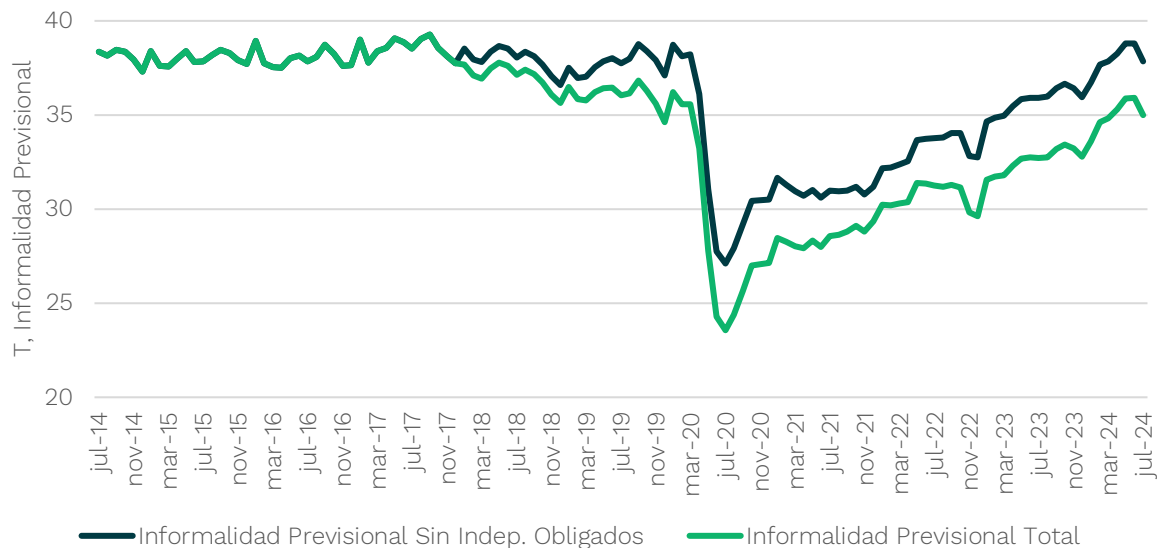


Figura 4: Tasa de informalidad previsional estimada incluyendo independientes obligados (%). Fuente: Observatorio Perspectivas con datos INE y SP.

*“La incorporación de los emisores de boletas de honorarios a la obligatoriedad de cotizar logró reducir la informalidad en casi tres puntos, pero cerca del 80% de ellos lo ha hecho por un monto parcial en los últimos cinco años<sup>4</sup>”.*

*-Gabriel Cestau, director ejecutivo del Observatorio Perspectivas*

<sup>4</sup> SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (2024), Ficha Estadística Previsional N° 142 – septiembre 2024. Disponible en [SP](#).



# Densidad y pensiones

Los datos de la sección anterior nos retratan un preocupante panorama: el 35,0% de los trabajadores está formando lagunas previsionales y, por tanto, tendrá menores pensiones. Por esta razón, las instituciones técnicas son tan insistentes con la importancia de la densidad de cotizaciones como una de las principales maneras de mejorar las jubilaciones. No hay modo de evadir el principal axioma de los sistemas de pensiones: mientras mayor es la cantidad de años cotizados, mayor es la jubilación que logran construir las personas. Por ejemplo, para aquellos retirados que cotizaron entre 20 y 25 años, la prestación mediana es de \$345 mil mientras que, para quienes lo hicieron entre 40 y 45 años, se eleva hasta \$688 mil.

**Es evidente que ahorrar por más tiempo aumenta sustancialmente el monto de la pensión recibida.**

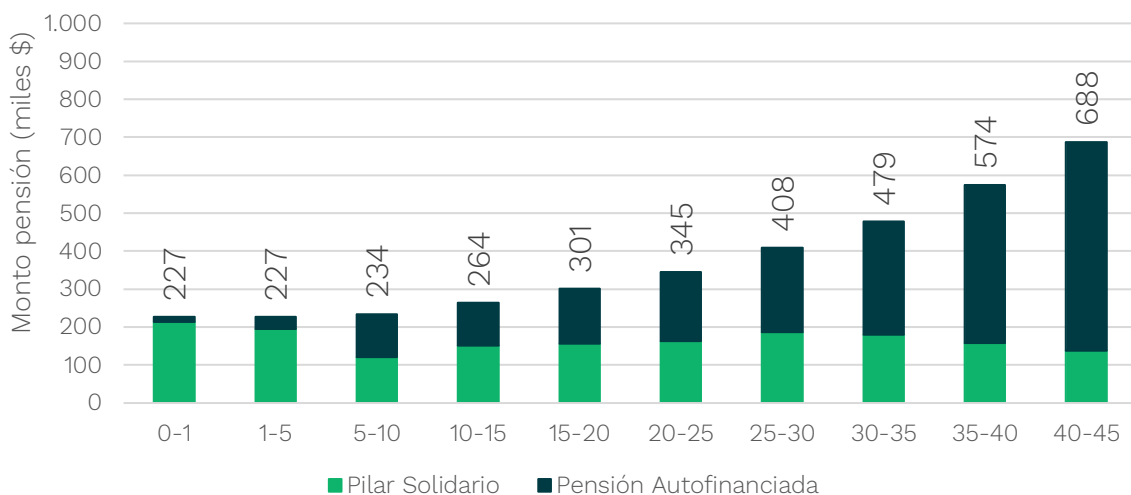


Figura 5: Pensión mediana según años cotizados a agosto de 2024 (miles \$). Fuente: Observatorio Perspectivas con datos de la Superintendencia de Pensiones.

Claramente, el ahorro de las personas es mayor luego de más años de esfuerzo. No obstante, puesto que el sistema de pensiones es mixto y considera tres pilares, también es necesario recalcar la importancia de evaluar la suficiencia de la PGU. Esto independientemente de los ajustes paramétricos que el pilar contributivo requiere, como el aumento de la tasa de cotización, la actualización con la esperanza de vida de la edad legal de retiro y la promoción de una mayor rentabilidad.

Algunas personas sienten nostalgia por el antiguo sistema de reparto que existía en Chile, pero reinstaurarlo no sería una opción eficiente. En primer lugar, ese sistema exigía entre 10 y 15 años de cotizaciones para acceder a una pensión, lo





que dejaría sin cobertura al 29% de los actuales jubilados. En segundo lugar, el sistema era profundamente inequitativo: un trabajador con la misma densidad de cotización podía recibir, tras 30 años de aportes, entre el 63% y el 96% de su salario final, dependiendo de a qué Caja de Previsión Social estuviera afiliado. En tercer lugar, el sistema aún hoy representa una carga significativa para las finanzas públicas. Veamos el caso de Felipe, quien en enero de 2024 obtuvo una pensión de \$349 mil al jubilarse en el sistema antiguo (porque a principios de los ochenta decidió no cambiarse de sistema). Sus cotizaciones solo habrían cubierto \$192 mil por lo que el Estado tuvo que asumir el 82% restante de su pensión<sup>5</sup>. Es decir, el “ahorro” en el sistema antiguo era tan bajo que el Estado debía recurrir a otras fuentes fiscales para poder pagar las pensiones.

**Los pensionados del sistema antiguo solo logran “ahorrar” una pequeña parte de la pensión que reciben.**

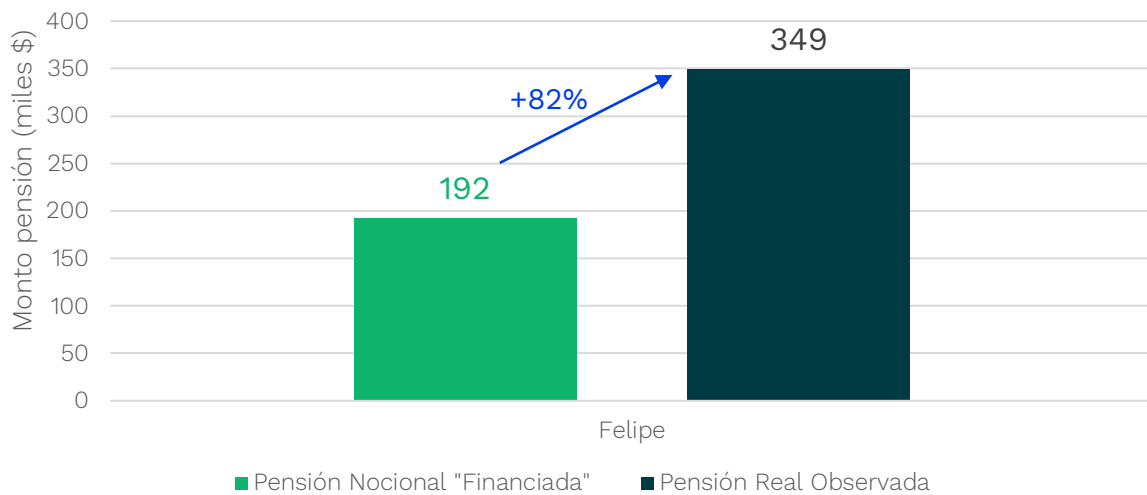


Figura 6: Pensión promedio en el sistema antiguo en enero de 2024 y cotización promedio pagada durante el periodo 2000-2023 (miles \$). Fuente: Observatorio Perspectivas con datos del Instituto de Previsión Social.

<sup>5</sup> Para estimar la pensión financiada por los aportes en el antiguo sistema, analizamos las rentas imponibles totales y el número de cotizantes mensuales entre 2000 y 2023. Al dividir la suma de las rentas imponibles por el total de cotizantes, obtenemos la renta imponible promedio de cada mes. Aplicando una tasa de cotización del 21,1% (que era la tasa promedio en el sistema antiguo), calculamos la cotización promedio mensual. Posteriormente, simulamos la acumulación de estos aportes como una cuenta nocial, con una rentabilidad anual de 4% (igual a la de los Bonos de Reconocimiento), desde enero de 2000 hasta diciembre de 2023, asumiendo una densidad de cotizaciones del 100% (por encima del 50% promedio que se observa en el sistema actual).

Para comparar estos resultados con la pensión por vejez real observada, asumimos que el trabajador promedio se jubila en diciembre de 2023, y desde enero de 2024 recibe la pensión promedio registrada por la Superintendencia de Pensiones.

Este análisis no distingue entre géneros ni entre tipos de cotizantes, considerando tanto trabajadores dependientes como independientes.



Distintos estudios abordan el impacto de la densidad de cotización en la pensión recibida. Salvador Valdés (2008)<sup>6</sup> confirma que la suficiencia de las pensiones autofinanciadas, en específico de las clases medias, depende de la densidad. Por otro lado, Evans (2021)<sup>7</sup> calcula que implementar en conjunto un aumento de la tasa de cotización, la edad legal de jubilación y medidas que mejoren la densidad de cotización, podría mejorar considerablemente las pensiones de quienes hoy son trabajadores jóvenes, llegando a una tasa de reemplazo promedio superior al 60%.

¿Qué impacto tiene únicamente la densidad de cotización? De la disminución de cotizantes mencionada anteriormente, 92.711 corresponde a jóvenes menores de 30 años que dejaron de contribuir a su pensión entre junio de 2023 y junio de 2024. Supongamos ahora los casos de Diego y Antonia, ambos de 25 años, con salarios imponibles de \$685 mil y \$630 mil, respectivamente<sup>8</sup>.

Si tienen una densidad de cotización del 50%, esto implica que cotizan solo dos de cada cuatro años. Con ese escenario, al retirarse, Diego recibiría una pensión de \$201 mil y Antonia de \$167 mil. Si en cambio su densidad fuera del 75% (es decir, cotizan tres de cada cuatro años), sus pensiones aumentarían aproximadamente un 50%. Y si logran una densidad del 90% (cotizando tres años y medio de cada cuatro), sus pensiones podrían elevarse hasta un 80%.

**Cotizar con más regularidad tiene un gran impacto en la pensión recibida.**

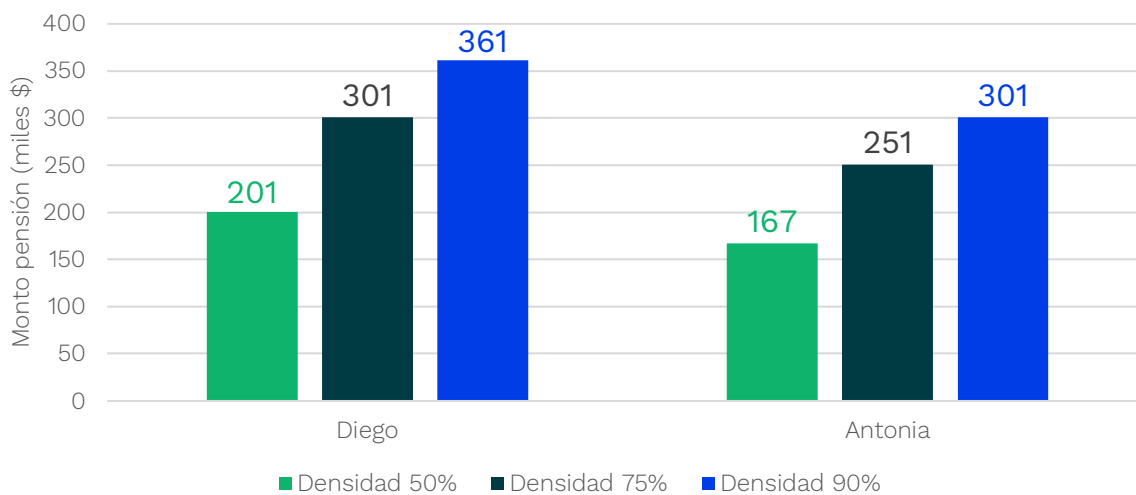


Figura 7: Pensión autofinanciada de un hombre y una mujer de 25 años en 2024, con distintos escenarios de densidad (miles \$). Fuente: Observatorio Perspectivas con datos de la Superintendencia de Pensiones.

<sup>6</sup> VALDÉS (2008), A Theory of Contribution Density and Implications for Pension Design. Disponible en: [Banco Mundial](#).

<sup>7</sup> EVANS, PIENKNAGURA (2021), Assessing Chile’s Pension System: Challenges and Reform Options. IMF Working Paper.

<sup>8</sup> Según las medianas que presentan las remuneraciones de los trabajadores al sistema de pensiones de esta edad.



*“Cotizar de forma más regular en la trayectoria laboral, por ejemplo, haciéndolo tres años y medio de cada cuatro, como en las economías desarrolladas, puede elevar las pensiones 80%”.*

*-Gabriel Cestau, director ejecutivo del Observatorio Perspectivas.*

Lo anterior subraya la importancia de enfocar esfuerzos en motivar a las generaciones jóvenes a cotizar para la seguridad social, ya sea mediante empleos formales, aportes parciales como trabajadores independientes o incluso de manera voluntaria. Sin embargo, los datos muestran una tendencia preocupante: los trabajadores activos hoy cotizan menos que aquellos que ya están jubilándose.

Por ejemplo, en julio, los hombres y mujeres recién pensionados cotizaron en promedio el 66,0% y 52,0% del tiempo de afiliación, respectivamente. En cambio, los hombres activos cotizan solo el 58,6% y las mujeres activas el 49,9% del tiempo. Esta brecha indica que las personas que están por jubilarse acumularon cotizaciones a una mayor tasa a lo largo de su vida laboral que los trabajadores actuales, lo que tendrá consecuencias negativas en sus futuras pensiones.

**Los afiliados activos están cotizando menos tiempo que los nuevos pensionados, lo que tendrá consecuencias indeseadas más tarde.**

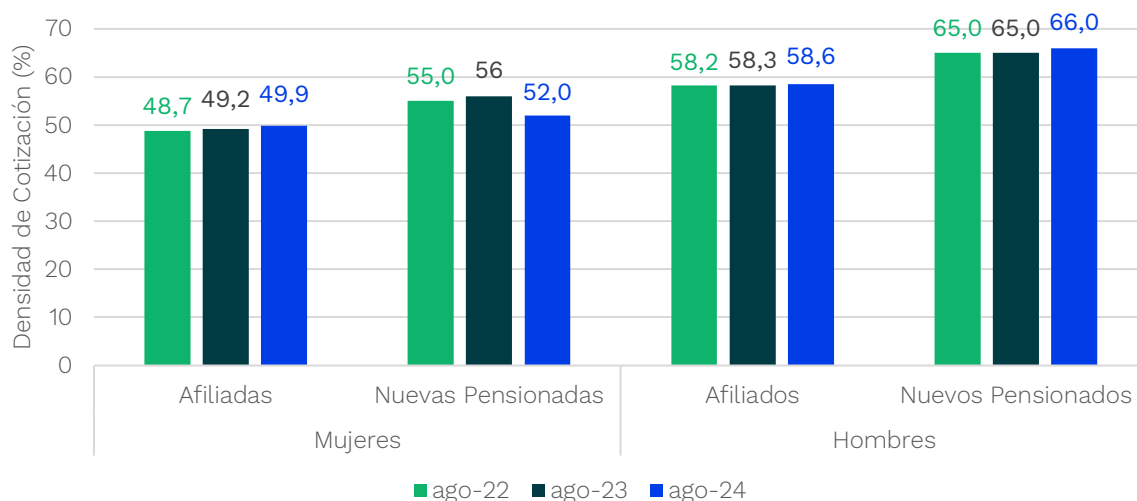


Figura 8: Densidad de cotización de afiliados y nuevos pensionados, según sexo (%). Fuente: Observatorio Perspectivas con datos de la Superintendencia de Pensiones.

Esto podría explicarse por varios factores sociales y económicos. El creciente acceso a alternativas de consumo y servicios, como tecnología, entretenimiento digital y viajes, junto con la presión de satisfacer necesidades inmediatas, hace que sea más difícil priorizar el ahorro a largo plazo. Además, el estancamiento



económico, los trabajos informales y la economía gig complican aún más la cotización regular, limitando la capacidad de ahorro para la jubilación.

Esta tendencia resulta preocupante, dado que comenzar a cotizar desde edades tempranas es clave para acumular un fondo suficiente. En este sentido, sorprende la falta de campañas e iniciativas para incentivar el ahorro previsional entre los jóvenes. Promover una cultura de ahorro y planificación a largo plazo entre trabajadores dependientes e independientes, simplificar los mecanismos de cotización y perfeccionar los métodos de cumplimiento de las obligaciones previsionales son todas iniciativas que pueden contribuir en esta línea. No abordar este desafío agravará el problema, generando una mayor presión sobre el sistema de pensiones en el futuro.

*“Establecer la obligación de que todos los trabajadores coticen para su pensión y simplificar los mecanismos de pago y cobro son dos iniciativas básicas que promueven una cultura del ahorro”.*

*-Gabriel Cestau, director ejecutivo del Observatorio Perspectivas.*

Si bien el sistema previsional no puede ni debe asumir todas las dificultades del mercado laboral, como la informalidad o la regularidad de cotización, aun así, puede contribuir a reducir las brechas de género. Una forma de hacerlo es mediante la implementación de tablas de mortalidad que no diferencien por sexo, como se hace en muchos países europeos y de Norteamérica.

En efecto, en 2004, la Unión Europea recomendó tratar por igual a hombres y mujeres en la oferta de bienes y servicios, aunque no impidió que los aseguradores usaran el género para calcular beneficios. Luego, en 2011, la Corte Europea de Justicia prohibió diferenciar precios y prestaciones por género en los seguros para nuevos contratos. Por otro lado, en Estados Unidos y Canadá es habitual que los planes de pensiones ocupacionales utilicen tablas de mortalidad que no distinguen entre hombres y mujeres.

Esta medida tendría un efecto similar al “Bono Tabla” propuesto en la reforma previsional. Aunque no aumentaría las pensiones ya otorgadas, sí beneficiaría a las nuevas y sería mucho más fácil de implementar.



# Conclusión

A pesar de que Chile ocupa una posición favorable en comparación con América Latina y el resto del mundo (OIT), la informalidad y las características del mercado laboral constituyen una urgencia que requiere atención inmediata.

Siguiendo las recomendaciones del Consejo Consultivo Previsional, es esencial contar con indicadores más precisos que permitan identificar y caracterizar de manera efectiva a quienes cotizan y a quienes no lo hacen en el sistema de Seguridad Social. Como Observatorio Perspectivas, aceptamos el desafío y elaboramos un indicador que esperamos sea novedoso y refleje de mejor manera los alarmantes efectos de la informalidad en el sistema de pensiones. Esperemos que esto facilite el desarrollo de políticas adecuadas y la creación de incentivos efectivos para los trabajadores que aún no están contribuyendo.

A pesar de la emergencia laboral, un estudio reciente de Critería para la Asociación de AFP<sup>9</sup> revela que muchos ciudadanos no consideran la informalidad laboral como un problema serio o indigno, ya que la etiqueta del trabajo que realizan no les parece relevante. Sin embargo, es conocido que la informalidad conduce a un menor ahorro para la jubilación, ya que genera lagunas previsionales. Con todo, parece que estamos subestimando las consecuencias negativas de esta situación y no implementando los incentivos necesarios para que los trabajadores participen en el sistema. Aunque está comprobado que cotizar tres años y medio de cada cuatro en lugar de solo dos puede aumentar la pensión en casi un 80%, los trabajadores activos en la actualidad están cotizando menos y generando más lagunas que aquellos que se jubilaron este año.

Esto puede ser causa de elementos socioculturales de la vida en el siglo XXI, que llevan a los jóvenes a tener un mayor nivel de consumo y, por lo mismo, un menor nivel de ahorro. Ante esta realidad, una de nuestras principales prioridades debe ser la promoción de una cultura del ahorro y campañas de promoción de planificación a largo plazo enfocadas principalmente en los segmentos jóvenes. Además, estos esfuerzos deberían conjugarse con iniciativas que hagan muy fácil hacer los pagos mensuales (reduciendo la burocracia y aprovechando canales digitales) y donde los mecanismos de cobro de obligaciones sean efectivos.

---

<sup>9</sup> CRITERIA (2023), Rostros e Imaginarios de la Informalidad Laboral en Chile, disponible en [AAFP](#).



**ESTADO DEL SISTEMA PREVISIONAL**

**Pensiones en jaque por la informalidad**

Octubre 2024